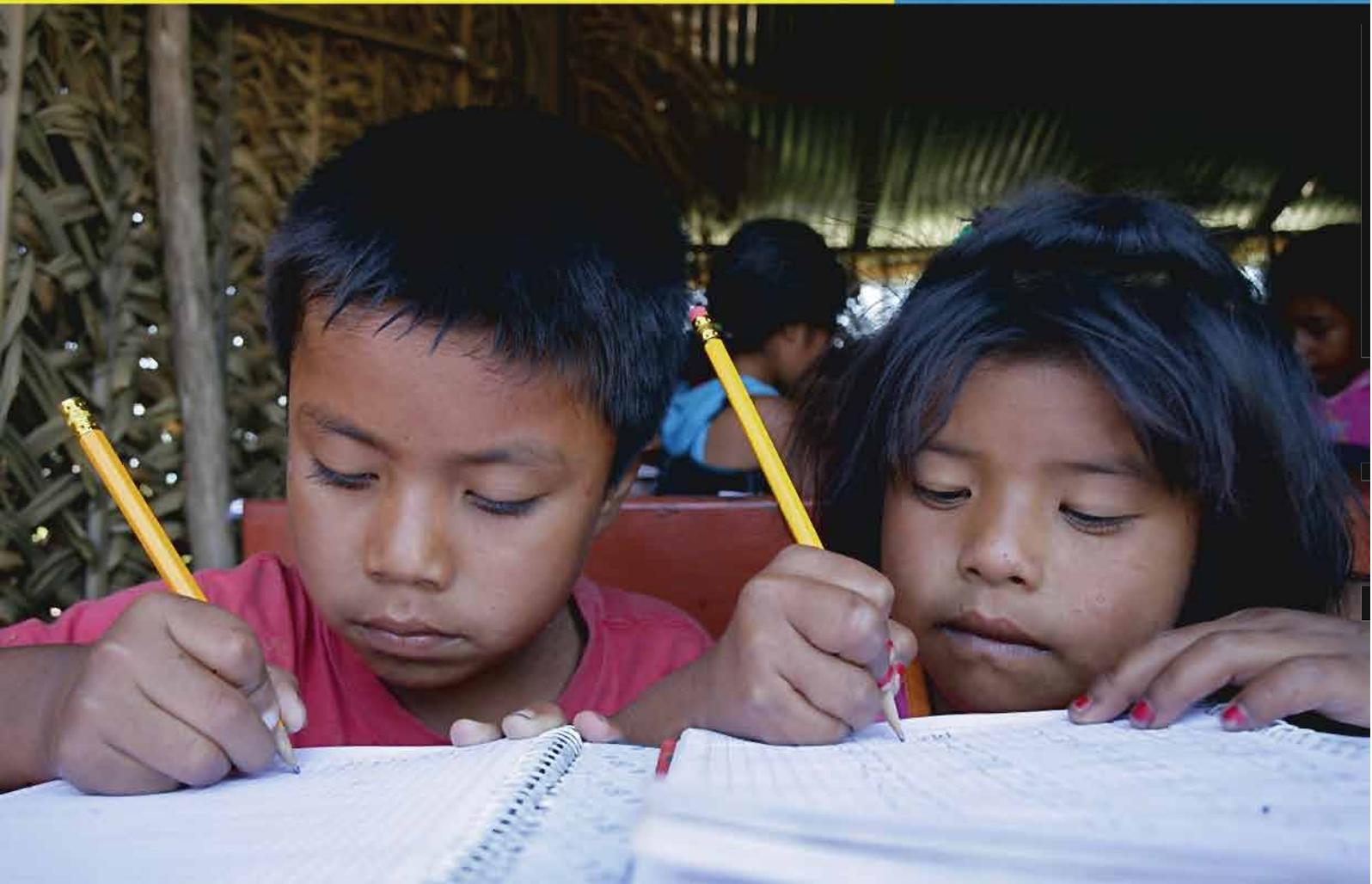


TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS EN LA ESCUELA PARA EL 2015



Estado Plurinacional
de Bolivia

Iniciativa Mundial Niños y Niñas Fuera de la Escuela



Bolivia

Diciembre de 2011

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres y mujeres es un compromiso del equipo involucrado en el presente informe. Sin embargo, con el fin de evitar la sobrecarga gráfica cuando se aclara la existencia de ambos sexos, el documento emplea el masculino genérico “niño” en el entendido de que todas las menciones en ese sentido representan siempre por igual a hombres y mujeres, salvo que se indique lo contrario.

Agradecimientos

El informe es el fruto del esfuerzo, apoyo y contribución de varias personas e instituciones. Un especial agradecimiento a Daniele Di Pillo, coordinador del equipo de consultores; sus aportes y sugerencias enriquecieron valiosamente el documento. El informe fue elaborado sobre la base de los documentos de trabajo encargados a Kathleen Lizárraga, Saúl Santa María, Iván Vidaurre y Ernesto Yáñez; sin su trabajo este informe no habría sido posible. Un particular reconocimiento, por el tiempo dedicado y la rigurosidad de sus comentarios, a todo el personal de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF y la Asociación Civil Educación para Todos, en especial a Irene Kit y Martin Scasso, cuyos aportes y comentarios fueron críticos para alcanzar los objetivos planteados. Se reconoce la activa participación y apoyo del Ministerio de Educación, a través de la Dirección General de Planificación; su apoyo facilitó grandemente el trabajo. Fue muy enriquecedora la retroalimentación proporcionada por la oficina de estadística de la UNESCO y particularmente las amplias discusiones con Sheena Bell sobre aspectos metodológicos. Los aportes de la Unidad de Protección Social de la oficina de UNICEF en Bolivia fueron relevantes para orientar el abordaje dado al trabajo infantil. El informe se benefició con los comentarios de Carla Camacho, Katrim Inhof, Carlos Gutiérrez, Magali Gutiérrez, Felipe Terán y Niurka Villarpando. Un particular reconocimiento a los participantes en el conjunto de talleres de discusión que se organizaron para analizar, criticar y validar el informe, así como a todas las personas que desinteresadamente revisaron y comentaron versiones previas de este informe.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	9
1. INTRODUCCIÓN	13
1.1 El contexto nacional	13
1.2 Repaso de la situación de la educación en Bolivia	14
2. LAS CINCO DIMENSIONES DE LA EXCLUSIÓN	17
3. VISUALIZANDO A LOS NIÑOS FUERA DE LA ESCUELA	20
3.1 Sobre las fuentes de información	20
3.2 ¿Cuántos son los niños fuera de la escuela?.....	20
3.3 ¿Quiénes son los niños fuera de la escuela?.....	23
3.3.1 Educación inicial (CINE0): un camino por recorrer	23
3.3.2 Se ha avanzado en los niveles CINE1 y CINE2, pero aún no es suficiente	25
3.3.2.1 Los niños fuera de primaria (CINE1)	27
3.3.2.2 Los niños fuera de secundaria inferior (CINE2).....	29
3.3.3 La asistencia a secundaria superior (CINE3): Un reto pendiente	29
3.3.4 Los niños fuera de la escuela y el trabajo infantil.....	32
3.3.5 Hoy excluidos en la escuela - Mañana excluidos de la escuela	34
3.3.5.1 Indicadores de riesgo	34
a) Brecha de cobertura en el último año de inicial	34
b) Niños que asisten al 1er grado de primaria por primera vez sin haber cursado inicial.....	36
c) La tasa de asistencia bruta y neta	37
d) El rezago escolar	39
e) El fracaso escolar	44
f) El abandono escolar	48
g) La tasa de término	49
h) La tasa de transición.....	50
i) La situación de escolaridad de los jóvenes de 15 años.....	50
j) La actividad laboral de los niños y el riesgo de exclusión.....	51
3.4 Resumen analítico.....	52
4. BARRERAS Y CUELLOS DE BOTELLA EN RELACIÓN CON LAS 5DE	54
4.1 Barreras vinculadas a la demanda	54
4.1.1 Barreras socioculturales	54
a) Expectativa educativa limitada.....	54
b) Embarazo adolescente	55
c) Discriminación de género.....	56
4.1.2 Barreras económicas.....	57
a) El costo educativo.....	57
b) Costo de oportunidad.....	58
c) Migración.....	59
4.2 Barreras vinculadas a la oferta.....	60
a) La existencia y calidad de la infraestructura escolar	60
b) La accesibilidad a los centros educativos.....	61
c) Disponibilidad de laboratorios, útiles y libros	62
d) La oferta de profesores.....	63
e) Las características pedagógicas.....	65
4.3 Barreras vinculadas a la gestión	66
a) La gobernanza	66
4.4 Vinculando las barreras con la exclusión	66
5. ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS EDUCATIVAS	69
5.1 La política de protección social	69
5.1.1 El Bono Juancito Pinto	69

5.1.2 Programas de Empleo de Corto Plazo	70
5.2 La política educativa y las 5DE	71
5.2.1 Programas de acceso y permanencia	73
a) <i>Internados Rurales y Transporte Escolar</i>	73
b) <i>Programa de Alimentación Escolar (PAE)</i>	74
c) <i>Atención Educativa a la Primera Infancia (AEPI)</i>	74
5.2.2 Programas orientados a mejorar la oferta	75
5.2.2.1 Formando educadores.....	75
a) <i>Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Escolar (PROMECA)</i>	75
b) <i>Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI)</i>	76
c) <i>Programa de Especialización y Actualización de Maestros de Secundaria (PEAMS)</i>	76
d) <i>Programa de Itinerarios Formativos (PIF)</i>	76
5.2.2.2 Transformación curricular	76
a) <i>Desarrollo, transformación curricular y gestión institucional del Sistema Educativo Plurinacional</i>	76
5.2.2.3 Infraestructura y equipamiento	77
a) <i>Programa de Infraestructura Educativa, Equipamiento y Procesos Pedagógicos a través de los Gobiernos Municipales (PIEE_GM)</i>	77
5.2.3 Fortalecimiento de la gestión.....	77
a) <i>Análisis de datos, seguimiento y monitoreo</i>	77
b) <i>Programa de Transparencia y Seguimiento</i>	77
5.3 El gasto en educación	78
5.4 Iniciativas locales.....	80
5.5 Remarcas	80
6. A manera de conclusión	82
ANEXO A: Información Estadística.....	87
ANEXO B: La encuesta de Hogares 2007.....	106
ANEXO C: Caracterizando a la población indígena en Bolivia a partir de la condición étnica	107
ANEXO D: Caracterizando el Trabajo Infantil.....	109
ANEXO E: El Embarazo y la Maternidad en Adolescentes.....	110

RECUADROS

Recuadro 1: La Clasificación Internacional de Niveles Educativos.....	17
------------------------------------------------------------------------------	-----------

TABLAS

Tabla 1: Tasa de matriculación neta y bruta	15
Tabla 2: Tasa de promoción, abandono y reprobación	16
Tabla 3: Las cinco dimensiones de la exclusión	19
Tabla 4: Niños fuera de la escuela por edad - 2007	23
Tabla 5: Proporción de niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel inicial por lugar de residencia, según sexo, 2007.....	24
Tabla 6: Proporción de niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE1 por lugar de residencia, según sexo, 2007.....	28
Tabla 7: Proporción de niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE3 por lugar de residencia, según sexo, 2007.....	31
Tabla 8: Tasa de término por nivel, según sexo, 2009.....	50
Tabla 9: Tasa de transición del nivel CINE1 al nivel CINE2.....	50
Tabla 10: Condición de asistencia en jóvenes de 15 años, 2007	50
Tabla 11: Trayectoria escolar cohorte de 11 años, 2005-2009	51
Tabla 12: Estructura del gasto de los hogares en educación, 2005	58

Tabla 13: Unidades educativas según zona	60
Tabla 14: Barreras identificadas en fuentes secundarias según dimensión	67
Tabla 15: Objetivos de la Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez vinculados a las 5DE	71
Tabla 16: Ejes programáticos, programas y proyectos que abordan la problemática de los NFE	73
Tabla 17: Gasto en educación	78
Tabla 18: Distribución del Gasto Público Social	78
Tabla 19: Estructura del gasto en educación	78

FIGURAS

Figura 1: Clasificación CINE para Bolivia	17
Figura 2: Las cinco dimensiones de la exclusión	18
Figura 3: Asistencia por edad, según nivel, 2007	20
Figura 4: Asistencia por edad, según rezago, 2007	21
Figura 5: Las cinco dimensiones de la exclusión, 2007	22
Figura 6: Niños en edad de asistir al nivel inicial fuera de la escuela,; según sexo, lugar de residencia, condición étnica y pobreza, 2007	24
Figura 7: Niños en edad de asistir al nivel inicial fuera de la escuela, según nivel de educación alcanzado por los padres, 2007	25
Figura 8: Niños fuera de primaria (CINE1) y secundaria inferior (CINE2), 2007	26
Figura 9: Niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE1 por exposición escolar, 2007	27
Figura 10: Niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE2 por exposición escolar, 2007	27
Figura 11: Niños en edad de asistir al nivel CINE1 fuera la escuela, según sexo, lugar de residencia, condición étnica y pobreza, 2007	28
Figura 12: Niños en edad de asistir al nivel CINE2 fuera la escuela, según sexo y lugar de residencia, 2007	29
Figura 13: Nivel de educación alcanzado por adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 que están fuera de la escuela, 2007	30
Figura 14: Adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 fuera de la escuela, según sexo, lugar de residencia y origen étnico, 2007	30
Figura 15: Adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 fuera de la escuela, según quintil de ingreso, 2007	31
Figura 16: Adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 fuera de la escuela, según nivel de educación de los padres, 2007	31
Figura 17: Brecha de cobertura en el último año de inicial, según lugar de residencia y sexo, 2008-2009	35
Figura 18: Proporción de niños que asisten a primaria por primera vez, según exposición a inicial, 2007	36
Figura 19: Niños que ingresan a primaria por primera vez, según residencia y sexo por exposición a inicial, 2007	37
Figura 20: Niños que ingresan a primaria por primera vez, según exposición a inicial por sexo y residencia, 2007	37
Figura 21: Tasa de asistencia bruta y neta al nivel CINE1, 2007	38
Figura 22: Tasa de asistencia bruta y neta al nivel CINE2, 2007	38
Figura 23: Tasa de asistencia bruta y neta al nivel CINE3, 2007	39
Figura 24: Proporción de estudiantes con rezago en el nivel CINE1, 2009	40
Figura 25: Proporción de estudiantes con rezago en el nivel CINE2, 2009	40
Figura 26: Proporción de estudiantes con rezago en el nivel CINE3, 2009	41
Figura 27: Rezago en el nivel CINE1, según sexo y lugar de residencia, 2009	41
Figura 28: Rezago en el nivel CINE2, según sexo y lugar de residencia, 2009	42
Figura 29: Rezago en el nivel CINE3, según sexo y lugar de residencia, 2009	42
Figura 30: Total de inscritos en edad teórica y con rezago en los niveles CINE1 y CINE2, según residencia y sexo, 2009	43
Figura 31: Porcentaje de estudiantes del nivel CINE1 que fracasan anualmente, 2009	44
Figura 32: Porcentaje de estudiantes del nivel CINE2 que fracasan anualmente, 2009	45
Figura 33: Porcentaje de estudiantes del nivel CINE3 que fracasan anualmente, 2009	46
Figura 34: Porcentaje de no promovidos y abandono anual, por grado y zona, 2009	47

Figura 35: Total de inscritos por edad, en edad teórica y con rezago, para educación regular y de adultos, 2009	48
Figura 36: Conservación interanual de estudiantes por edad 2008-2009.....	49
Figura 37: Situación de la matrícula de 15 años, 2009	51
Figura 38: Número de paralelos por área y nivel, 2007	61
Figura 39: Número de docentes según nivel educativo dependencia pública	63
Figura 40: Número de docentes según titulación, dependencia pública	64
Figura 41: Participación de docentes interinos y titulados por antigüedad-dependencia pública	64
Figura 42: Programas de la Política de Protección Social vinculadas a la exclusión educativa	70
Figura 43: Gasto en educación por nivel de educación, 2008	79
Figura 44: Financiamiento del gasto en educación, 2010.....	79

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AEPI	Atención Educativa a la Primera Infancia
BJP	Bono Juancito Pinto
CEL	Condición Étnico Lingüística
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
CINE	Clasificación Internacional de Niveles Educativos
D1	Los niños de edad de asistir a CINE0 que no asisten a CINE0 ni a CINE1
D2	Los niños en edad de asistir a CINE1 que no asisten a CINE1 ni a CINE2
D3	Los niños en edad de asistir a CINE2 que no asisten ni a CINE1, CINE2 o CINE3
D4	Los niños que están en CINE1, sin importar su edad, pero en riesgo de abandonar la escuela
D5	Los niños que están en CINE2, sin importar su edad, pero en riesgo de abandonar la escuela
EAE	Educación Alternativa y Especial
EDIMO	Empleo Digno e Intensivo en Mano de Obra
EE	Educación Especial
EH	Encuesta de Hogares
ENDSA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENTI	Encuesta Nacional de Trabajo Infantil
EP	Educación Permanente
EPI	Estudio Pedagógico Interno
EPJA	Educación Primaria de Personas Jóvenes y Adultos
EPT	Educación Para Todos
ESFP	Educación Superior de Formación Profesional
ESJA	Educación Secundaria de Personas Jóvenes y Adultos
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FPS	Fondo Productivo Social
HIPC	Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres muy Endeudados
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPG	Índice de Paridad de Género
LASEP	Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
ME	Ministerio de Educación
MTEPS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social
NAT	Niños y Adolescentes Trabajadores
NCPE	Nueva Constitución Política del Estado
NFE	Niños Fuera de la Escuela
NNA	Niños, niñas y adolescentes
NNUU	Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OPCE	Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa

PEAMS	Programa de Especialización y Actualización de Maestros de Secundaria
PFCEE	Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación
PIEE-GM	Programa de Infraestructura Educativa, Equipamiento y Procesos Pedagógicos a través de Gobiernos Municipales
PIF	Programa de Itinerarios Formativos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPMI	Programa de Profesionalización de Maestros Interinos
PROME	Programa Municipal de Educación
PROMECA	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Escolar
PROPAIS	Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria
RDA	Registro de Docentes y Administrativos
RPS-DIC	Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario
RUDE	Registro Único de Estudiantes
RUE	Registro de Unidades Educativas
SEP	Sistema Educativo Plurinacional
SIE	Sistema de Información Educativa
SIEA	Sistema de Información de Educación Alternativa
SIESTA	Información de Estadísticas Educativas
TGN	Tesoro General de la Nación
TI	Trabajo Infantil
UCW	Understanding Children´s Work/Entendiendo el Trabajo Infantil
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNESCO-IEU	Instituto de Estadísticas de la UNESCO
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
5DE	Cinco Dimensiones de la Exclusión

RESUMEN EJECUTIVO

La educación es un derecho de todo niño, sin embargo, más allá del enunciado, hacer efectivo el mismo implica la interacción de un conjunto complejo de medidas de política pública que, a partir de un enfoque integral, apunten a disminuir la exclusión educativa. La eficiencia de estas políticas está directamente vinculada con la existencia de información que permita no sólo su supervisión, sino también su retroalimentación. Conscientes del importante rol que la información tiene, UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) promueven la iniciativa mundial *Niños Fuera de la Escuela* (NFE), que tiene como objetivo proporcionar información sobre factores asociados a los NFE y brindar un análisis sobre las políticas existentes para su contención. Para esto, utiliza un modelo basado en “Cinco Dimensiones de la Exclusión (5DE)”, que involucra en su conceptualización tanto a los niños que no asisten a la escuela denominados *excluidos de la escuela* como a los que van a la escuela, pero están en riesgo de abandonarla, denominados *excluidos en la escuela*.

El modelo identifica 5 dimensiones que son:

Excluidos de la escuela	Dimensión 1: Los niños de edad de asistir a CINE0 que no asisten a CINE0 ni a CINE1
	Dimensión 2: Los niños en edad de asistir a CINE1 que no asisten a CINE1 ni a CINE2
	Dimensión 3: Los niños en edad de asistir a CINE2 que no asisten ni a CINE1, CINE2 o CINE3
Excluidos en la escuela	Dimensión 4: Los niños que están en CINE1, sin importar su edad, pero en riesgo de abandonar la escuela
	Dimensión 5: Los niños que están en CINE2, sin importar su edad, pero en riesgo de abandonar la escuela

Nota: Ver Recuadro 1 en la página 11 para un mayor detalle sobre la Clasificación Internacional de Niveles Educativos (CINE).

Ampliando el enfoque conceptual de la iniciativa mundial, el informe extiende el análisis al nivel CINE3, incorporando cuatro grupos de población: aquellos que asisten al nivel CINE3, pero tienen riesgo de abandonar los estudios; aquellos que teniendo la edad establecida en la norma no asisten al nivel CINE3 porque están cursando estudios técnicos o superiores; aquellos que teniendo la edad no asisten al nivel CINE3, educación técnica ni educación superior; y aquellos que están expuestos al sistema escolar.

¿Quiénes son los niños fuera de la escuela?

La D1 comprende a 39,2% del total de niños de 5 años de edad, lo que implica que aproximadamente 93 mil niños no asisten a inicial cuando deberían hacerlo. Los grupos que muestran una mayor propensión a formar parte de esta dimensión son los varones, los residentes del área rural, los indígenas, los pobres y los hijos de padres con menor educación.

En la D2 se incluye a 89,5 mil niños que tienen edad para asistir al nivel CINE1, pero que por algún motivo no lo hacen. Se debe resaltar que del total de niños en la D2 un 67,4% asiste al nivel inicial y 32,6% restante no participa del sistema escolar. El análisis por exposición escolar muestra que del total de niños en esta dimensión 90,8% no ha ingresado aún al sistema educativo, pero se espera que lo haga en algún momento antes de los 18 años, y 9,2% ha abandonado el nivel antes de concluirlo. Los grupos más susceptibles de pertenecer a la D2 son las mujeres, los residentes del área urbana, los no indígenas y los pobres.

Un 3,7% de los niños en edad de asistir al nivel CINE2 está fuera de la escuela, es decir que aproximadamente 17 mil niños entre 12 y 13 años pertenece a la D3. Del total de niños en esta dimensión, 93,5% ha tenido alguna exposición al sistema escolar y 6,5% no ha ingresado nunca al sistema escolar, pero se espera que lo hagan a los 17 años o antes. La probabilidad de pertenecer a esta dimensión es, relativamente, más alta para las mujeres y para los residentes del área rural.

En lo que hace al grupo de NNA en edad de asistir al nivel CINE3, el informe evidencia que 14,7% de la población entre 14 y 17 años está fuera de la escuela; 85,2% asiste a los niveles CINE1, CINE2 o CINE3 y 0,1% ya cursa estudios técnicos o universitarios. El número de NNA fuera de la escuela es de 139.233, de los cuales 2,2% nunca estuvo expuesto al sistema escolar, 49,7% cursó solamente hasta primaria, 28,9% cursó secundaria inferior (CINE2) y 19,1% dejó la escuela cuando ya había cursado algún grado del nivel CINE3. El porcentaje de NNA que está fuera del sistema educativo teniendo edad para asistir al nivel CINE3 es mayor

entre las mujeres, los indígenas, los residentes del área rural, los pobres y entre aquellos cuyos padres tienen baja educación.

El análisis del grupo de niños excluidos en la escuela es abordado a partir de la revisión de un conjunto de indicadores de riesgo que permiten una aproximación a la D4, la D5 y los NNA en riesgo en el nivel CINE3. El informe evidencia que el año 2007 aproximadamente 48,9% del total de niños que asistía al nivel CINE1 estaba en situación de riesgo -es decir conformaban la D4- y que 51 niños de cada 100 que asisten al nivel CINE2 estaban en igual condición. En lo referente a la población en riesgo de abandonar el nivel CINE3, se estima que ésta alcanza a 47,3% del total de asistentes a este nivel. Los principales factores de riesgo son el ingreso tardío, el rezago y el fracaso escolar.

En materia de trabajo infantil¹ (TI), entendido éste como aquella actividad productiva que involucra a los niños en la producción económica remunerada o no y/o en tareas domésticas, se evidencia la existencia de correlación entre la condición de TI y la de excluido de la escuela; empero, esta relación es insuficiente para inferir una causalidad directa y lineal entre las mismas. Por lo que se intuye, existen otros factores de influencia en la decisión de asistencia que van más allá de la condición laboral. Sin embargo, no se puede negar que entre el abandono escolar y el trabajo infantil existe un proceso evolutivo que tiene que ver con el rendimiento, el rezago y el fracaso escolar, situaciones que a la larga pueden determinar el abandono de la escuela. Es importante mencionar que la mayor parte de los NFE que están involucrados en actividades de TI lo hacen a partir de actividades domésticas y una proporción menor a partir de actividades de tipo económico. En el área rural, el sector agrícola es el que exhibe la mayor proporción de NFE trabajadores, mientras que en las áreas urbanas las preferencias se distribuyen entre el comercio, servicios y manufactura. Atención especial merece el tema de las peores formas de trabajo infantil, sobre todo aquel trabajo que realizan NNA en la zafra de castaña, de caña de azúcar y en la minería, ya que éstas son en actividades laborales que podrían negarles el derecho a la educación.

¿Qué elementos ayudan a explicar la existencia de niños fuera de la escuela?

El informe, a partir de la revisión de fuentes secundarias, identifica un conjunto de factores que, de manera directa o indirecta, están relacionados con la exclusión de y en la escuela. Estos factores están agrupados en tres categorías. La primera hace referencia a factores asociados a la demanda; la segunda considera aquellos elementos vinculados a la oferta y la tercera agrega aspectos relacionados a la gestión. Entre las barreras más relevantes asociadas a la demanda están:

- i) La limitación en las expectativas educativas que se traduce en estudiantes, padres y profesores que limitan las expectativas educativas, condicionados por las circunstancias coyunturales que enfrentan. El ejemplo más claro de esta situación son algunos padres del sector rural que, pese a reconocer a la educación como determinante para mejorar la calidad de vida, creen que sus hijos trabajarán luego de concluir la primaria, es decir abandonarán sus estudios.
- ii) La discriminación de género, que si bien ha mostrado una tendencia decreciente, aún persiste en la sociedad boliviana y sobre todo en los grupos rurales e indígenas del país. En muchos casos, esta situación juega en contra de la educación de las niñas, las mismas que muchas veces ven coartada su educación debido a que sus padres sólo ven en su futuro el ser amas de casa y, por tanto, el mandarlas a la escuela no es concebido como algo importante. Empero, es importante destacar que estas actitudes tienden a disminuir entre las nuevas generaciones de padres.
- iii) El embarazo adolescente que es una situación que aumenta la probabilidad de abandonar –temporal o permanentemente- la escuela, sobre todo en la zona oriental del país -aunque no está del todo ausente en el occidente-. Las prácticas discriminatorias -cada vez menos habituales- de los profesores y las actitudes hostiles de compañeros de estudio hacia las adolescentes embarazadas terminan por configurar situaciones que culminan con el abandono temporal o definitivo.
- iv) Asociados a la situación de pobreza y a los bajos ingresos aparecen como barreras para la educación los costos económicos de la educación –sean educativos y/o de oportunidad- y la migración por motivos laborales.

¹ Para más detalles sobre la manera en que se traduce la conceptualización normativa a criterios estadísticos revisar el Anexo C.

Por el lado de la oferta, las principales barreras identificadas son:

- i) La falta de aulas y las debilidades en la infraestructura de muchas unidades escolares -sobre todo del sector rural-. Ligada a la carencia de infraestructura está el problema de accesibilidad a los centros educativos existentes. Esto se observa, sobre todo, en el área rural donde existe un déficit de unidades educativas con primaria y secundaria completa que hace que la distancia que un alumno debe transitar para poder acceder a estos niveles sea mayor y, por tanto, sea un elemento que influya en la probabilidad de abandono.
- ii) La escasa existencia de materiales, libros e insumos para la práctica educativa es una constante en muchas de las unidades educativas, constituyéndose en un factor más para que la motivación y el rendimiento escolar sean deficientes y, por tanto, impulse riesgos de exclusión.
- iii) Existe un déficit de docentes que, según Vera (2009), llega en promedio a 15 mil ítemes, el mismo se concentra en los niveles inicial y secundario del área rural, situación que en sí misma se constituye en una limitante para la educación. De manera adicional, se identifica también problemas en la calidad de los maestros, lo que se constituye en un elemento que genera situaciones donde los alumnos se encuentran desmotivados y, por tanto, con mayor probabilidad de situarse en riesgo de exclusión.

Por último, y no por eso menos importantes, están las barreras de gestión. Estas hacen sobre todo a factores de gobernanza que se reflejan básicamente en dificultades en la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y en la debilidad técnica en el ámbito descentralizado para llevar adelante los proyectos educativos.

¿Cuáles han sido las respuestas de política?

La problemática de los NFE ha sido abordada por el Estado desde diversos ángulos, asegurando así que la intervención afecte a la mayor cantidad de barreras. En ese sentido, se destaca el “Bono Juancito Pinto (BJP)” como una de las acciones de protección social más importantes que impulsa el Gobierno y que afecta directamente a las barreras económicas en la educación primaria.

nivelen el ámbito del Ministerio de Educación, el Plan Estratégico Institucional 2010-2014 estructura la política educativa a partir de cuatro ejes programáticos que se enmarcan dentro los lineamientos planteados en la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) y en la Ley No. 070 Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP). Los ejes en cuestión son: **oportunidad y equidad** que se orienta a democratizar los servicios de la educación; **educación de calidad** que contribuye con la implementación de la transformación curricular y las condiciones necesarias para una educación con pertinencia social y transformación social; **educación productiva** que se relacionada con el desarrollo de saberes y conocimientos en la producción material y afectiva de la comunidad y la sociedad; y **fortalecimiento de la gestión educativa** que apunta al desarrollo de capacidades para la prestación de servicios y para una participación activa de los actores de la sociedad. Además, la política educativa otorga un rol fundamental a la **participación y control social**, pues garantiza y legitima el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas. Estos ejes están conformados por un conjunto de programas y proyectos, muchos de los cuales son especialmente relevantes para la problemática de los NFE. Resaltan por su impacto directo sobre las barreras a la educación programas y proyectos como: Formando Educadores, Transformación Curricular, Alimentación Escolar, Internados Rurales y Transporte Escolar, entre otros.

Es importante mencionar la debilidad de los mecanismos de evaluación de la política educativa, así como también se deben rescatar los esfuerzos del Ministerio de Educación por llevar adelante acciones concretas orientadas a solucionar esta situación. Esto se refleja en el fortalecimiento del Sistema de Información Educativa (SIE) con el fin de que sea la instancia de provisión de soporte tecnológico y de información para la gestión educativa en Bolivia y en la creación del Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa (OPCE) como una instancia técnica, especializada e independiente que permita el seguimiento, medición, acreditación y evaluación periódica de la calidad de la enseñanza dentro del Sistema Educativo Plurinacional (SEP).

¿Qué emerge del informe?

El informe evidencia que la inasistencia escolar se concentra en los niveles CINE0 y CINE3, y que el riesgo de abandono es alto en los niveles CINE1, CINE2 y CINE3 siendo el ingreso tardío, el rezago y el fracaso escolar los factores que más inciden en esta situación. La comparación **entre excluidos de la escuela y excluidos en la escuela** permite identificar la importancia que tienen la segunda categoría dentro el Sistema Educativo

Plurinacional. La evidencia permite afirmar que en los niveles CINE1 y CINE2 el reto se plantea en términos de la retención de alumnos, mientras que para el nivel CINE3 los problemas hacen tanto a la retención como a la cobertura.

Para enfrentar esta situación, el informe sugiere considerar las siguientes acciones:

- Fortalecer las políticas y programas que ya están siendo ejecutadas, dándoles sobre todo seguridad en términos de financiamiento.
- Evaluar la posibilidad de reestructurar el BJP, combinando el criterio de autoselección con una focalización que no incida en los gastos administrativos, pero permita ampliar el impacto. Ej. diferenciar el bono por regiones o por grados.
- Proveer infraestructura escolar sobre todo para secundaria y dando prioridad al área rural. En ese sentido, otorgar un mayor impulso a iniciativas como los internados escolares y estructurar modalidades alternativas que faciliten el acceso a secundaria se hacen necesarias.
- Acelerar la implementación y ejecución del programa AEPI es un aspecto que debe ser considerado como prioritario, sobre todo por el carácter de obligatorio que la LASEP le da al nivel inicial.
- Desarrollar instrumentos que permitan la pronta aplicación de la nueva currícula escolar es un reto pendiente que va más allá de la simple promulgación de leyes.
- Implementar un sistema integrado de seguimiento y evaluación de los programas en ejecución.
- Implementar programas de retención y seguimiento que estén orientados a atender problemas como el ingreso tardío, repitencia y fracaso escolar.

1. Introducción

La educación es un derecho fundamental establecido en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia; sin embargo, y pese a los esfuerzos realizados en los últimos años, aún existen niños, adolescentes y jóvenes que no ejercen este derecho de manera efectiva. ¿Qué implica esta situación? De manera explícita, una condena a la pobreza, explotación laboral y exclusión social; y de manera implícita, un menoscabo al capital humano del país con impactos en la calidad del crecimiento económico, el desarrollo humano y el bienestar de la sociedad. ¿Qué hacer ante esta situación? En primer lugar, se necesita ampliar el conocimiento sobre la temática. Existe *“una necesidad de adquirir una mejor visión del conjunto de niños que no asisten a la escuela a partir de la exploración y análisis de los datos existentes -registros administrativos y encuestas de hogares- y de un uso más eficaz de las mismas”*². Esto permitirá contar con la información necesaria para conocer cuántos y quiénes son los niños fuera de la escuela, así como para comprender las características, modalidades y condicionantes de la exclusión que se enfrenta. En segundo lugar, es necesario comprender cómo funciona el conjunto de políticas públicas orientadas a contrarrestar esta situación. Sólo con este conocimiento se podrán identificar los problemas -tanto de diseño como de implementación- que no permiten levantar las barreras que impiden el acceso a la educación. En tercer lugar, y sabiendo cuántos y quiénes son los excluidos, conociendo las barreras que enfrentan para el acceso a la educación y comprendiendo tanto los aspectos positivos y negativos de la política pública, se pueden sugerir nuevos cursos de acción que permitan enfrentar de manera integral la problemática de los niños fuera de la escuela (NFE).

El presente informe es un esfuerzo por abordar estos aspectos. Para esto, utiliza un marco metodológico y conceptual desarrollado por la Iniciativa Mundial para Niños Fuera de la Escuela³. El mismo establece un modelo para analizar el problema de NFE a través de **“Cinco Dimensiones de la Exclusión (5DE)”** que considera tanto a los niños que no asisten a la escuela como aquellos que sí asisten, pero con riesgo de abandonarla. Abordar la problemática con este marco permite construir perfiles diferenciados por nivel de educación y tipo de exclusión, facilita la identificación de las barreras y cuellos de botella, y ayuda en el análisis de las políticas y estrategias con las que se está enfrentando la problemática de la exclusión educativa. En el agregado, este conjunto de información permite contar con los elementos necesarios para generar recomendaciones que aporten en el diseño y/o redefinición de las acciones orientadas a reducir el número de NFE. Por último, es importante mencionar que el informe no considera a la población con necesidades educativas especiales, pues no se cuenta con información al respecto.

El informe se organiza en seis secciones. La segunda contextualiza la situación socioeconómica e ilustra la estructura educativa. La tercera sección desarrolla el marco metodológico y conceptual que guía el informe, se presenta las fuentes de información con las que se trabaja y se plantea una descripción de las principales características de la población considerada como excluida *de* y *en* la escuela. La cuarta sección se centra en el análisis de las barreras, vinculando las mismas con las diferentes dimensiones de exclusión consideradas en la parte tres. La quinta sección discute las políticas educativas en vigencia en relación a las dimensiones de exclusión y las barreras identificadas. Por último, en la sexta sección se presentan las conclusiones y recomendaciones del informe.

1.1 El contexto nacional

El Estado Plurinacional de Bolivia es un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Tiene una superficie de 1.098.581 Km² y está situado en el centro de Sudamérica. En la actualidad, el país se encuentra construyendo la nueva institucionalidad estatal que debe acompañar el profundo y complejo cambio social planteado en la nueva Constitución Política del Estado.

La proyección de población (Tabla A1) para el año 2010 es de 10.426.154 habitantes. 66,4% de esta población reside en el área urbana y 33,6% en el área rural del país. La población masculina representa 49,9% de la población y la femenina 50,1%. La distribución etarea muestra que 57,5% de la población es menor a 25 años y aproximadamente 29,8% tiene entre 5 y 17 años. La población de origen indígena representa aproximadamente 66% de la población total y es el grupo que exhibe los niveles más altos de pobreza.

² UNICEF y UNESCO-IEU (2010)

³ Op Cit

Bolivia, en los últimos años, ha mostrado una situación económica estable. Sus principales indicadores reflejan la solidez de su economía, aspecto que le ha permitido enfrentar la actual crisis económica global desde una situación por demás favorable. La Tabla A2, en anexos, permite apreciar los principales indicadores económicos. El PIB, luego de un crecimiento cercano a 6,1% el 2008, ha crecido el 2009 en 3,4% y se estima que el 2010 el crecimiento alcance a 4,2%. En este último año, el crecimiento ha estado impulsado sobre todo por la dinámica de los sectores de construcción y transportes, el aumento de la demanda de gas por parte de Brasil y Argentina y, en menor medida, por el desempeño del sector comercio. Desde el punto de vista del gasto, el PIB ha venido creciendo de la mano del consumo privado y por el incremento de la Formación Bruta de Capital Fijo. La inflación se ha mantenido en niveles aceptables y las Reservas Internacionales se han fortalecido de manera sostenida. En términos fiscales, se observa la presencia de constantes superávits, pese al incremento del gasto en inversión y como consecuencia directa del incremento sostenido en las recaudaciones. Si bien el año 2010 las exportaciones no muestran el desempeño del año 2008 –consecuencia de la crisis financiera mundial- éstas han llegado a 6.245 millones de dólares mientras que las importaciones fueron de 5.244 millones de dólares. El desempeño comercial sumado a las transferencias privadas (remesas) ha permitido generar un superávit en cuenta corriente cercano a 781 millones de dólares. La cuenta capital y financiera tiene un saldo positivo de 141 millones de dólares. En conjunto, la balanza global muestra una posición superavitaria de 923 millones de dólares.

Los niveles de desempleo urbano, además de no ser elevados, mostraron mejorías importantes, sobre todo debido a la reducción del desempleo entre las mujeres. Actualmente, los principales problemas que enfrenta el mercado laboral son los elevados niveles de informalidad y subempleo. En lo que hace a la informalidad, Bolivia muestra uno de los niveles más altos en la región.

Se estima que 61% de la población ocupada en el sector urbano está vinculada al mercado laboral de manera informal. Si bien la tendencia ha sido a descender, la magnitud como la persistencia temporal ha convertido a la informalidad en una característica estructural del mercado laboral. Por otro lado, el subempleo refleja la precariedad del mercado laboral y evidencia las condiciones de baja productividad en las que se desempeña aproximadamente un quinto de la fuerza laboral urbana. Si bien en los últimos años se observó una mejora en la participación de los deciles más pobres -consecuencia de las políticas redistributivas del actual gobierno-, estos esfuerzos no han sido suficientes ya que las disparidades en la apropiación del ingreso aún son amplias. Esto se evidencia al constatar que el 10% más pobre de la población accede al 0,5% del ingreso total generado en el país, mientras que el 10% de la población económicamente más favorecida se apropia de 46,9% (Tabla A3). Los niveles de pobreza han mostrado en los últimos años una tendencia decreciente. En el año 2002, cerca a 63,1% de la población estaba en situación de pobreza, mientras que al año 2008 esta proporción se redujo en más de 10 puntos porcentuales, llegando a 54%. Mucho más marcada es la reducción en pobreza extrema; entre el 2002 y 2009 se redujo en más de siete puntos porcentuales, pasando de 39,5% a 31,2%, respectivamente.

1.2 Repaso de la situación de la educación en Bolivia

El Sistema Educativo del Estado Plurinacional de Bolivia, a partir de diciembre de 2010, responde al modelo planteado en la Ley de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez (LASEP) y está estructurado a partir de los siguientes subsistemas:

- i) **Educación Regular.** Definida como 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 en todo el subsistema educativo*” (Art. 9, LASEP). Este subsistema comprende a: La **Educación Inicial en Familia Comunitaria** que tiene un componente **no escolarizado** de tres años que está orientado a “*recuperar, fortalecer y promover la identidad cultural del entorno de la niña y el niño; el apoyo a la familia en la prevención y promoción de la salud y la buena nutrición, para su desarrollo psicomotriz, socio-afectivo, espiritual y cognitivo*” (Parágrafo 1, Art. 12, LASEP) y un componente **escolarizado** de dos años de duración que “*desarrolla las capacidades y habilidades cognitivas, lingüísticas, psicomotrices, socio-afectivas, espirituales y artísticas que favorezcan a las actitudes de autonomía, cooperación y toma de decisiones en el proceso de construcción de su pensamiento, para iniciar procesos de aprendizaje sistemáticos en el siguiente nivel*” (Parágrafo 2, Art. 12, LASEP). La **Educación Primaria Comunitaria Vocacional**, de seis años de duración, que “*brinda condiciones*

necesarias de permanencia de las y los estudiantes; desarrolla todas sus capacidades, potencialidades, conocimientos, saberes, capacidades comunicativas, ético-morales, espirituales, afectivas, razonamientos lógicos, científicos, técnicos, tecnológicos y productivos, educación física, deportiva y artística” (Art. 13, LASEP). La Educación **Secundaria Comunitaria Productiva**, con seis grados, que “articula la educación humanística y la educación técnica-tecnológica con la producción, que valora y desarrolla los saberes y conocimientos de las diversas culturas en diálogo intercultural con el conocimiento universal, incorporando la formación histórica, cívica y comunitaria; tiene carácter intracultural, intercultural y plurilingüe” (Art. 14, LASEP). Y a educación **escolarizada integral para la población en desventaja social** que está dirigida a la atención de “niñas, niños y adolescentes, jóvenes trabajadores desprotegidos y en desventaja social para protegerlos del entorno, mediante programas especiales de hogares abiertos con servicios integrales de salud, alimentación, educación, reinserción escolar y socio laboral, considerando políticas de rezago como prioridad educativa” (Art. 15, LASEP).

- ii) **Educación Alternativa y Especial (EAE)**: Destinada a atender necesidades y expectativas educativas de personas, familias, comunidades y organizaciones que requieren dar continuidad a sus estudios o que precisan formación permanente en y para la vida. Este subsistema está formado por dos áreas: Educación de Personas Jóvenes y Adultas, y Educación Permanente. La primera área incluye dos niveles: la **Educación Primaria de Personas Jóvenes y Adultas, Alfabetización y Post Alfabetización (EPJA)** que cuenta con los ciclos básicos, avanzados y aplicados; y el nivel de **Educación Secundaria de Personas Jóvenes y Adultas (ESJA)** compuesto por los ciclos, comunes y especializados. La **Educación Permanente (EP)** está “destinada a toda la población y ofrece procesos formativos no escolarizados que respondan a necesidades, expectativas e intereses de las organizaciones, comunidades, familias y personas, en su formación socio comunitaria, productiva y política” (Art. 22, LASEP).
- iii) **Educación Especial (EE)**, conformado por las siguientes áreas: Educación para Personas con Discapacidad, Educación para Personas con Dificultades en el Aprendizaje y Educación para Personas con Talento Extraordinario.
- iv) **Educación Superior de Formación Profesional (ESFP)**: “Es el espacio educativo de formación profesional, de recuperación, generación y recreación de conocimientos y saberes, expresado en el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación” (Art. 29, LASEP). Este subsistema comprende a la **Formación de Maestras y Maestros, Formación Técnica y Tecnológica, Formación Artística y Formación Universitaria**.

Respecto a la estadística educativa, el Sistema Educativo ha encarado en los últimos tres años un proceso de sinceramiento de datos que se hacía necesario debido a que las omisiones, sobreestimaciones e inconsistencias hacían difícil entender no sólo el acceso de los niños a la escuela, sino también los costos del sistema. El proceso actual de implementación del Registro Único de Estudiantes (RUDE), que permite individualizar a los estudiantes del subsistema de educación regular, ha generado mejoras en la información estadística, eliminando el sobre reporte y ajustando los indicadores hacia un valor más real.

Tabla 1: Tasa de Matriculación Neta y Bruta (en porcentaje)⁽¹⁾

Gestión	Cobertura neta			Cobertura bruta		
	Inicial	Primaria	Secundaria	Inicial	Primaria	Secundaria
2006	39,9	92,7	58,1	48,6	102,6	75,2
2007	38,2	91,8	56,8	47,4	101,9	74,2
2008	32,2	90,0	54,7	45,2	101,1	72,7
2009 ^(p)	31,0	87,1	53,3	43,3	98,9	71,2

Fuente: ME- SIE.

⁽¹⁾ Le estructura educativa que refleja la tabla es la vigente antes de la promulgación de la LASEP.

Esta implicaba dos grados en inicial, ocho grados en primaria y cuatro en secundaria.

^(p) Información preliminar.

La matrícula (Tabla 1) refleja que aún son muy pocos los niños que asisten a la educación inicial en edad, que los esfuerzos por ampliar la cobertura en primaria parecen no haber sido suficientes - de 100 niños en edad de asistir a la primaria sólo asisten 87, y que sólo un poco más de la mitad de los adolescentes en edad de asistir a secundaria lo hacen. .

La tasa de matrícula presenta una tendencia decreciente que, además de reflejar los ajustes que está introduciendo en RUDE, muestra la influencia del denominado “problema del denominador”. Éste se origina en el hecho que el dato para la población en edad de asistir a la escuela es un dato proyectado en base a la información de los censos de 1992 y 2001, y no considera los cambios en el comportamiento demográfico acaecidos en los últimos años. Esto hace que las proyecciones de población no correspondan exactamente a la realidad y, por tanto, las estimaciones para la cobertura educativa reflejan una situación sesgada que debe ser considerada el momento de la lectura de estos datos.

La tasa de promoción (Tabla 2) ha venido mejorando tanto en el nivel primario como en el secundario. El aumento en la promoción en primaria responde, sobre todo, a la reducción del abandono mientras que en secundaria refleja tanto la caída en la tasa de abandono como en la tasa de reprobación. La tasa de abandono -si bien muestra mejoras- es aún elevada, por ejemplo en secundaria, donde 5,2% de los matriculados abandonan el nivel. La tasa de reprobación refleja que seis de cada 100 niños reprueban en primaria y siete de cada 100 lo hacen en secundaria. Se deben destacar las fluctuaciones en la tasa de reprobación de primaria. La misma pasa de 6,5 a 5,7 y 6,0 entre 2007, 2008 y 2009, respectivamente, situación que puede estar reflejando problemas en la gestión –avances y retrocesos- y/o deficiencias en los datos⁴. La tasa de término de 8vo de primaria ha tenido mejoras; el año 2009, ocho de cada diez niños que iniciaban primaria permanecieron en el nivel hasta culminarlo. No ocurre lo mismo en secundaria, donde la tasa de término ha tendido a descender, lo que implica que, en comparación con años pasados, son menos los alumnos que inician secundaria y permanecen en el nivel hasta su graduación⁵.

Tabla 2: Tasa de Promoción, Abandono y Reprobación ⁽¹⁾(en porcentaje)

Gestión	Tasa de Promoción		Tasa de Abandono		Tasa de Reprobación		Tasa de Término	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria	8vo de Primaria	4to de Secundaria
2006	88,3	83,4	5,7	8,5	6,0	8,1	75,6	57,5
2007	89,3	84,7	4,2	7,6	6,5	7,7	74,7	57,0
2008	89,8	86,1	4,5	7,2	5,7	6,6	77,3	56,3
2009 ^(p)	91,1	88,2	2,9	5,2	6,0	6,5	79,8	55,9

Fuente: ME- SIE y UDAPE.

⁽¹⁾ En todos los casos, los indicadores reflejan la situación al final del año escolar.

^(p) Información preliminar.

En breve, Bolivia todavía presenta una insuficiente cobertura de la educación inicial, mejoras importantes en el acceso a primaria, deficiencias en la cobertura en secundaria y problemas vinculados a la retención, repetición y retraso escolar, tanto en primaria como en secundaria. Escenario que provoca indagar sobre las causas y consecuencias de la exclusión de los niños de la escuela y de los riesgos de abandonarla.

4 Probar estas hipótesis sobrepasa a los objetivos del presente documento.

5 El “problema del denominador” está también presente en el cálculo de la tasa de término y, por tanto, puede estar sesgando las estimaciones de la Tabla 2.

2. Las Cinco Dimensiones de la Exclusión

Existen niños que por diversos motivos están fuera de la escuela, pero además existen niños que asisten a la escuela con una alta probabilidad de abandonar los estudios en un futuro. Ambos grupos enfrentan un conjunto de barreras estructurales -desigualdad en la distribución del ingreso, la pobreza, el trabajo infantil y la explotación laboral, la discriminación de género y etnia, la debilidad de la oferta educativa y la baja calidad de la educación entre otras- que se interponen a los esfuerzos por mejorar el acceso y retención en el sistema educativo. Paliar esta situación exige un mayor conocimiento sobre las condiciones y características socioeconómicas que hacen a este grupo de niños así como de los grados de exposición a la educación (Lewin, 2007). Al mismo tiempo, y de manera complementaria, es necesario profundizar en el análisis de la propuesta de enseñanza que, en los últimos años, se ha constituido en un factor de profundización de las desigualdades. Este agregado de conocimientos facilitará no sólo comprender los motivos que subyacen a la situación de exclusión, sino que también permitirá contar con insumos para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a revertir esta situación.

RECUADRO 1: LA CLASIFICACIÓN INTERNACIONAL DE NIVELES EDUCATIVOS

La Clasificación Internacional de Niveles Educativos (CINE), está definida como:

- **CINE0 o inicial** que corresponde al 1er y 2do grado de inicial y está definida como la fase inicial de la educación organizada.
- **CINE1 o primaria** que corresponde a los grados 1ro a 6to de primaria. Esta fase está orientada a proporcionar a los alumnos una sólida y sistemática educación básica en lectura, escritura y aritmética e introducir conocimientos elementales de historia, geografía, ciencias naturales, ciencias sociales, arte y música.
- **CINE2 o secundaria inferior** que corresponde a los grados 1ro y 2do de secundaria y está orientada a completar la educación impartida en el CINE1. Los programas de este nivel siguen una estructura por asignatura y se tiene profesores especializados.
- **CINE3 o secundaria superior** que corresponde a los grados 3ro a 6to de secundaria. Este nivel se caracteriza por una mayor especialización y por tener profesores más calificados/especializados que en el CINE2. El requisito mínimo de ingreso a este nivel es haber concluido el CINE2.

La siguiente figura refleja la CINE para la estructura actual del Sistema Educativo Plurinacional¹.

Figura 1: Clasificación CINE para Bolivia

CINE 0		CINE 1				CINE 2		CINE 3					
Inicial		Primaria				Secundaria							
1ro	2do	1ro	2do	3ro	4to	5to	6to	1ro	2do	3ro	4to	5to	6to

Fuente: Elaborado en base a UNESCO (2006).

En este contexto, el estudio se basa en un nuevo modelo para analizar el problema de los niños fuera de la escuela (NFE) que se sustenta en el análisis de “Cinco Dimensiones de la Exclusión (5DE)”. Estas 5DE se centran en tres niveles de educación: inicial (CINE0), primaria (CINE1) y secundaria inferior (CINE2)⁶, y además comprenden a dos diferentes grupos de población: **los niños que no asisten a la escuela** y **los que van a la escuela, pero están en riesgo de abandonar los estudios**. Nótese que el término “**exclusión**” usado en el modelo 5DE tiene un significado diferente al usualmente entendido. La acepción utilizada está en función de la población afectada y abarca dos grupos de niños que se consideran “**excluidos**” de la escuela a pesar de que puedan estar participando en actividades vinculadas con el aprendizaje. Así se tiene a los niños que no van al escuela identificados como **excluidos de la educación** y a los niños que están en riesgo de abandonarla⁷ denominados **excluidos dentro de la educación**.

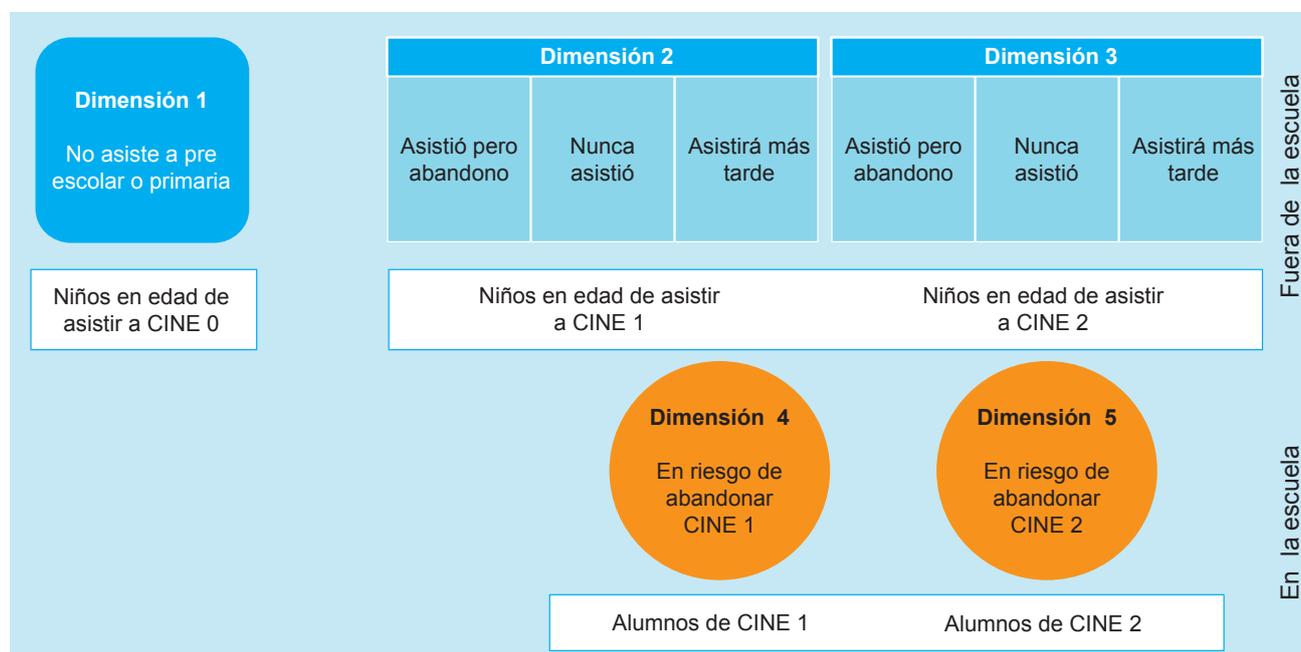
El modelo 5DE incluye a los niños en edad de asistir a la educación inicial (CINE0) que no están dentro de la educación inicial o primaria y, por tanto, pueden no estar adecuadamente preparados para su incorporación al nivel CINE 1 y/o con riesgo de abandonar este nivel una vez incorporados. Este primer grupo conforma la

⁶ Ver Recuadro 1 para una descripción de estos niveles.

⁷ Entendida como aquella situación que, como consecuencia de la exposición a uno o más factores de riesgo, presenta una mayor probabilidad de abandonar los estudios que sus pares que no fueron expuestos a estos factores. Los factores de riesgo pueden ser, entre otros: no haber cursado inicial, el trabajo infantil, el fracaso escolar y el ingreso tardío.

Dimensión 1 (D1). El modelo considera dos dimensiones que captan la población fuera de la escuela que tiene edad escolar para asistir a los niveles CINE1 y CINE2, denominadas Dimensión 2 (D2) y Dimensión 3 (D3), respectivamente. El modelo identifica, a partir de la exposición pasada o futura al sistema educativo, a tres subgrupos al interior de la D2 y D3: niños que asistieron en el pasado y abandonaron, niños que nunca asistirán y niños que asistirán en el futuro⁸.

Figura 2: Las cinco dimensiones de la exclusión (5DE)



Fuente: Tomado de UNICEF y UNESCO (2010).

Nota: Los niños que "asistirán más tarde" o que "entrarán en el futuro" son los niños que no han entrado todavía en la educación formal, pero que se espera lo hagan en el futuro. Los niños del grupo "nunca asistió" son aquellos que nunca han asistido en el pasado y que tampoco lo harían en el futuro. Los niños del grupo "asistió pero abandonó" son aquellos que han asistido a la escuela, pero que el momento de la encuesta la habían abandonado.

Es importante mencionar algunos criterios que se utilizan para identificar a los NFE. En primer lugar, el cálculo de NFE incluye a los niños que no se matricularon a la escuela en el año en curso y a los niños que se matricularon, pero que por razones de trabajo, accidente u otros no asistían a la escuela el momento de recolectar los datos. En segundo lugar, la D2 considera como NFE a los niños que teniendo edad para asistir al nivel CINE1 asisten al nivel inicial. El modelo plantea este criterio porque las características educativas de la educación inicial y las calificaciones pedagógicas del personal docente en este tipo de programas no cumplen los criterios que se aplican a la educación primaria. En tercer lugar, y tomando en cuenta a las características educativas del sistema de EAE, se considera -tanto en D2 como en D3- como NFE a todos aquellos niños que cursan en el sistema de EAE. La única excepción son los programas de Educación Alternativa y Especial reconocidos como equivalentes a la educación formal primaria o secundaria⁹. El modelo 5DE incluye también dos dimensiones que centran su interés en los niños que asisten a los niveles CINE1 y CINE2, pero que están en riesgo de exclusión denominadas Dimensión 4 (D4) y Dimensión 5 (D5), respectivamente. Estos dos últimos grupos incluyen a los potenciales niños fuera de la escuela.

Por tanto, el modelo 5DE permite una consideración amplia de la exclusión ya que define grupos específicos de población que no están participando en el nivel de educación previsto dada su edad -están fuera de la escuela- y grupos que si lo hacen pero no tienen la certeza de permanecer hasta acabar sus estudios -asisten pero con riesgo de abandonarla-. La figura 2 ilustra el modelo 5DE mientras que la Tabla 3 describe las cinco dimensiones.

⁸ Para más detalles sobre esta tipología ver UNESCO-IEU y UNICEF (2005).

⁹ Se reconoce como equivalentes a los subsistemas de EPJA y de ESJA.

Tabla 3: Las Cinco Dimensiones de la Exclusión (5DE)

Excluidos de la escuela	Dimensión 1: Los niños en edad de asistir a CINE0 que no asisten a CINE0 ni a CINE1
	Dimensión 2: Los niños en edad de asistir a CINE1 que no asisten a CINE1 ni a CINE2.
	Dimensión 3: Los niños en edad de asistir a CINE2 que no asisten ni a CINE1, CINE2 o CINE3.
Excluidos en la escuela	Dimensión 4: Los niños que están en CINE1, sin importar su edad, pero en riesgo de abandonar la escuela.
	Dimensión 5: Los niños que están en CINE2, sin importar su edad, pero en riesgo de abandonar la escuela.

Fuente: Elaborado con base a UNICEF y UNESCO (2010)

Ampliando el enfoque conceptual, el informe analiza la situación de la población en edad de asistir a 3ro, 4to, 5to y 6to de secundaria (CINE3). Así se consideran cuatro grupos de población adicionales: i) aquellos que asisten al nivel CINE3, pero tienen riesgo de abandonar los estudios –los criterios de riesgo utilizados son los mismos que se plantean para el caso de las D4 y D5- ii) aquellos que teniendo la edad establecida en la norma no asisten al nivel CINE3 porque están cursando estudios técnicos o superiores, iii) aquellos que teniendo la edad no asisten al nivel CINE3, educación técnica ni educación superior y iv) aquellos que están expuestos al sistema escolar. Nótese que en este último caso pueden existir personas que, teniendo edad para asistir al nivel CINE3, están cursando el nivel CINE1 o CINE2, estos casos son considerados como niños en riesgo y serán incorporados, según corresponda, en el análisis de la D4 o de la D5.

3. Visualizando a los Niños Fuera de la Escuela

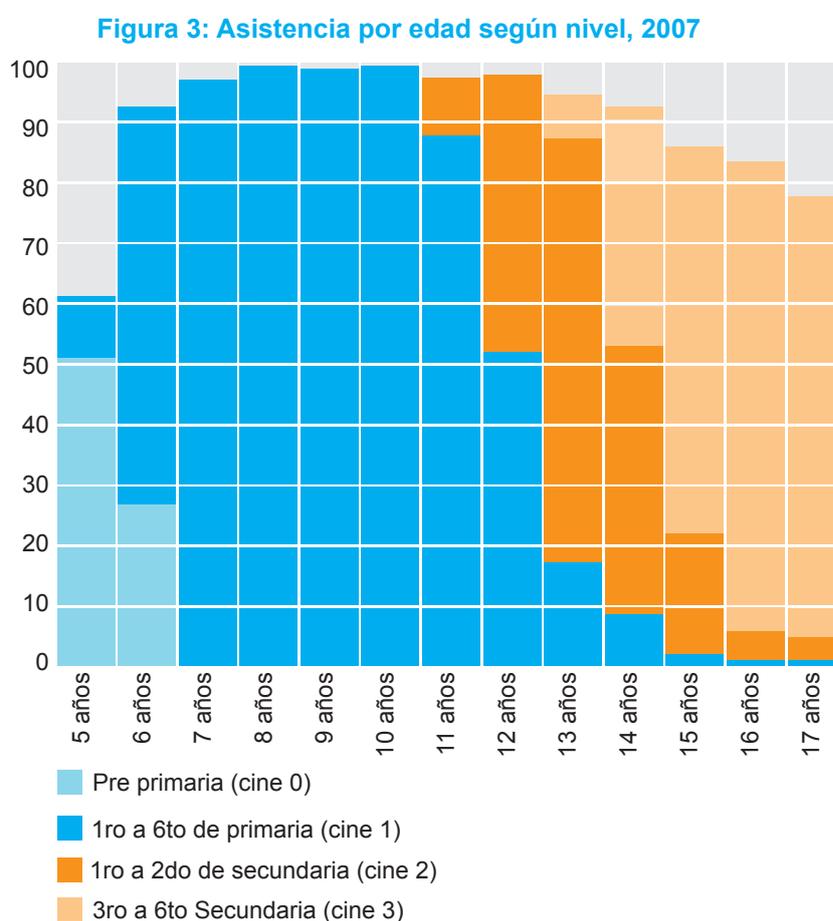
3.1 Sobre las fuentes de información

El informe es un estudio retrospectivo de tipo analítico/descriptivo que busca una mayor comprensión y conocimiento de la problemática vinculada a los NFE. El mismo se basa en la combinación de dos fuentes de información: los Registros Administrativos del Sistema de Información Educativa (SIE)¹⁰ y la Encuesta de Hogares (EH) del año 2007¹¹. Adicionalmente, el trabajo es complementado con información cualitativa obtenida a partir del estudio de casos particulares en municipios de Bolivia¹² y con datos proporcionados por el programa *Entendiendo el Trabajo Infantil* para el análisis del vínculo entre NFE y Trabajo Infantil (TI).

3.2 ¿Cuántos son los niños fuera de la escuela?

Las figuras 3 y 4 permiten ver algunos aspectos que son relevantes para la identificación de las 5DE:

- **Baja asistencia de niños de 5 años al nivel inicial.** Solamente 51,3% de la población de 5 años asiste a inicial (CINE0). Si a este porcentaje se suma el 9,5% de niños de 5 años que asisten prematuramente a primaria (CINE1), se evidencia que una proporción importante –cerca de 39%– de la población en este tramo de edad está fuera del sistema educativo (figura 3).



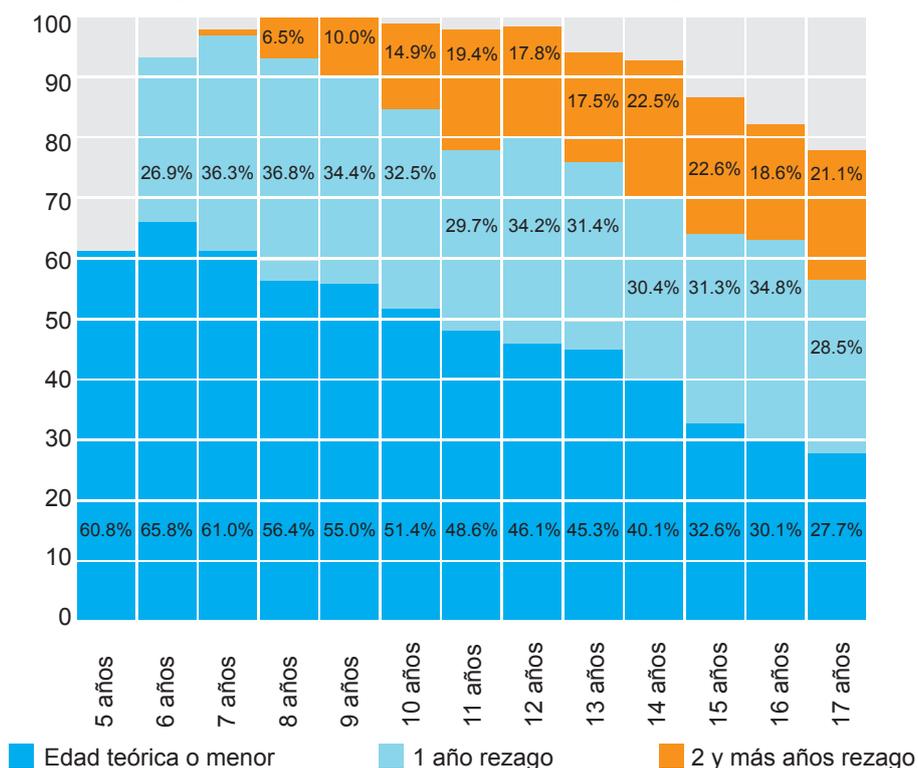
Fuente: Elaborado propia con base a Tabla A4

¹⁰ Para más detalles se sugiere revisar INE (2010a).

¹¹ Un resumen de las características de la EH 2007 es presentado en el Anexo B. Para una descripción más detallada se sugiere ver INE (2009a).

¹² Para más detalles ver Lizárraga (2011) y Santa María (2011).

Figura 4: Asistencia por edad según rezago, 2007



Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Existe un porcentaje de niños y niñas entre 6 y 17 años que no asiste a primaria (CINE1), a secundaria inferior (CINE2) ni a secundaria superior (CINE 3), ya sea porque abandonaron los estudios o porque nunca asistieron (Figura 3 y Tabla A4). Si bien entre los 7 y 10 años la proporción de niños fuera de la escuela es reducida, a partir de los 11 años se observa un incremento que se hace más notorio en secundaria superior (CINE 3).

- **La existencia de un marcado retraso en el itinerario escolar** que, además de reflejar la presencia de abandono temporal, ingreso tardío y/o repetición, muestra las veces que un estudiante atravesó por alguna o varias de estas situaciones. Por ejemplo, el hecho que 26,9% de los niños de 6 años esté inscrito en inicial muestra que un poco más de un cuarto de la población de esa cohorte inician el itinerario escolar con rezago (figura 3). Adicionalmente, la evolución por cohorte de edad muestra que el retraso se profundiza con la edad -nótese que el incremento del peso relativo de la población con retraso es monótonicamente creciente- tanto que a partir de los 11 años el peso de la población con rezago escolar es mayor al de la población en edad teórica (Figura 4). Por tanto, se evidencia la presencia de dos grupos de población: aquellos que inician su exposición escolar con retraso y aquellos que se retrasan o profundizan su retraso una vez iniciada su exposición escolar.

Considerando los aspectos presentados en los tres incisos anteriores, la información sobre el nivel al que asisten los estudiantes y asumiendo la asistencia a 1er grado de primaria sin haber cursado inicial¹³ y el rezago escolar¹⁴ como los principales -pero no únicos¹⁵ factores de riesgo-, es posible lograr una aproximación¹⁶ a la magnitud de las cinco dimensiones de exclusión. También se debe hacer notar que el análisis de la D1 considera únicamente a la población de 5 años de edad, por lo que hace referencia únicamente al 2do grado de inicial.

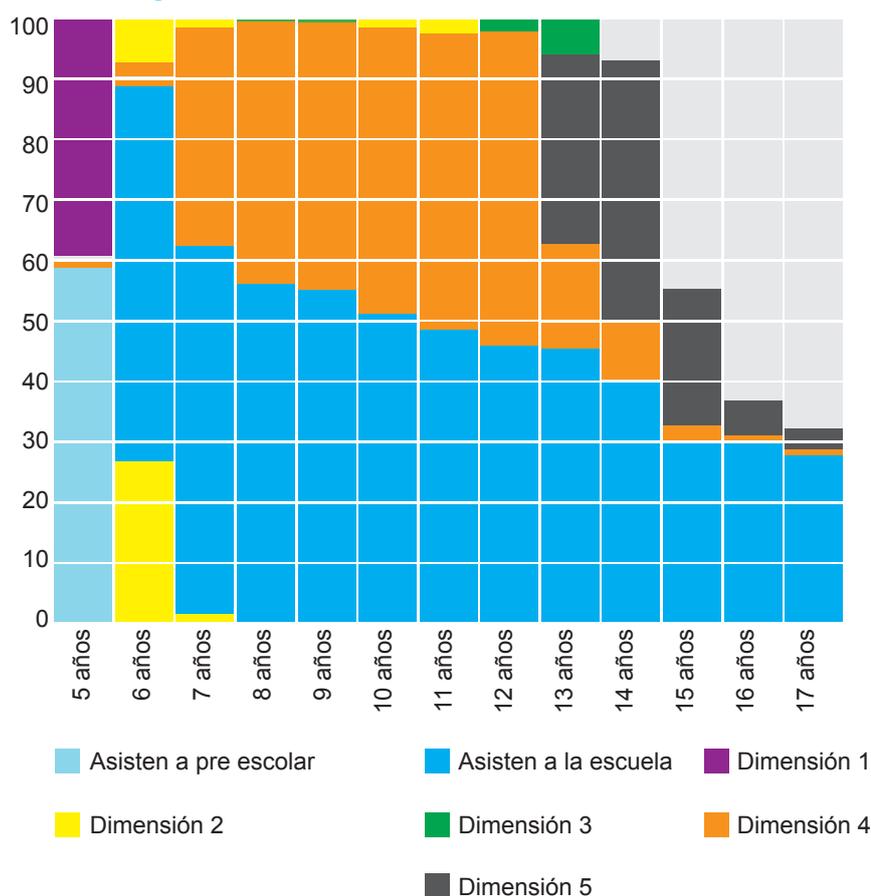
13 La participación en la educación inicial ha demostrado que reduce el riesgo de abandono prematuro (Hammond et al 2007).

14 El abandono escolar, si bien es realizado en un momento del tiempo, responde, por lo general, a un proceso de acumulación de factores que terminan impulsando la decisión de dejar los estudios. En ese sentido, el abandono no es el problema, sino más bien el desenlace de un proceso que puede tener diversos orígenes. Así el rezago escolar -vinculado a la repetición, las interrupciones parciales, el ingreso tardío- es una situación que aumenta la probabilidad de abandono, sobre todo por el vínculo que tiene con aspectos como el bajo interés, inasistencia y bajo desempeño escolar.

15 Si bien pueden existir otros potenciales determinantes del abandono, como son los shocks transitorios de ingreso, la ausencia de información hace que su consideración en el análisis sea imposible.

16 Nótese que se utiliza el término aproximación a la magnitud y no estimación de la magnitud, esto debido a la existencia de otros factores que podrían también determinar la condición de "en riesgo" y que no son considerados.

Figura 5: Las cinco dimensiones de la exclusión - 2007



Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

La D1 está compuesta por el 39,2% de la población de 5 años. Es decir que cerca de dos quintas partes de la población de ésta cohorte no asisten a inicial ni primaria. La D2 representa aproximadamente a un 6,3% del total de la población entre 6 y 11 años. En este grupo se incluyen aquellos niños de 6, 7 y 8 años que están asistiendo al nivel inicial que, según la metodología, son considerados como NFE. Este grupo representa 67,4% de la población de la D2 y está conformado en 95% por niños de 6 años. La D3 representa a 3,7% de la población entre 12 y 13 años. El agregado de estas tres dimensiones conforma el grupo de población denominado **“fuera de la escuela”** o **“excluidos de la escuela”**, que representa aproximadamente 6,5% del total de la población entre 5 y 17 años de edad. La D4 comprende a 48,9% del total de niños que asiste al nivel CINE1. La D5 está constituida por 51,4% de la población que asiste al nivel CINE2. Estas dos dimensiones constituyen el grupo de población denominado **“en la escuela, pero en situación de riesgo”** o **“excluidos en la escuela”**, y representan 49,8% de la población que asiste a los niveles CINE1 y CINE2. La población que, teniendo la edad para asistir al nivel CINE3 no lo hace, llega a representar a 14,1% de la población que se encuentra entre 14 y 17 años. El grupo en situación de riesgo que asiste al nivel CINE3 representa a 47,3% de la población que asiste al nivel.

Es importante notar que en el caso de la D4 y D5, a diferencia de las D1, D2 y D3, el tamaño relativo está identificado en relación a la población que asiste y no en consideración a una cohorte de edad. Esta diferencia en el cálculo de los tamaños relativos se debe a que los grupos **“excluidos de la escuela”** y **“excluidos en la escuela”** están contruidos en base a criterios diferentes¹⁷. Entonces, para tener una aproximación al número total de excluidos –**excluidos de la escuela** y **excluidos en la escuela**- en un momento dado del tiempo el análisis debe limitarse a un determinado rango de edad y no a una suma lineal de las dimensiones. Este ejercicio es ilustrado en la Figura 5 y ampliado en la Tabla 4, considerando la población excluida el año 2007 por edad simple y para el rango de edad entre 5 a 17 años.

17 En el primer caso se asume el criterio de “edad para asistir a...” mientras que en el segundo el criterio es “asiste a...”

Tabla 4: Niños fuera de la escuela por edad - 2007

Excluidos de la Escuela (1)			Excluidos de la Escuela (4)		Tienen edad para asistir a CINE 3 y no Asiste (3)			Asiste a CINE 3 en situación de riesgo (4)			Total fuera de la escuela modelo 5DE (1)+(2)		Total fuera de a escuela (1)+(2)+(3)+(4)		
Relativo	Relativo	Relativo	Absoluto	Relativo	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	
D1	D2	D3	1+D2+D3	D4	D5	D4+D5									
39.2%			92.626	1.7%		3.964					40.9%	96.590	40.9%	96.590	
	34.2%		71.984	3.9%		8.169					38.1%	80.153	38.1%	80.153	
	2.7%		6.965	36.3%		91.968					39.0%	98.933	39.0%	98.933	
	0.3%		710	43.3%		104.857					43.6%	105.567	43.6%	105.567	
	0.6%		1.452	44.4%		107.657					45.0%	109.109	45.0%	109.109	
	1.3%		3.074	47.3%		112.140					48.6%	115.214	48.6%	115.214	
	2.3%		5.306	49.1%		112.977					51.4%	118.283	51.4%	118.283	
		1.9%	4.885	52.0%		134.912					53.9%	139.797	53.9%	139.797	
		5.8%	12.157	17.5%	31.4%	110.993					54.7%	124.150	54.7%	124.150	
				9.1%	43.8%	121.656	6.9%	15.916			53.0%	121.656	59.9%	137.572	
				2.5%	20.1%	61.308	13.5%	36.689	31.3%	84.855	22.6%	61.308	67.4%	182.852	
				0.9%	5.1%	12.980	16.4%	35.401	47.4%	102.098	6.0%	12.980	69.9%	150.479	
				0.9%	3.5%	10.259	19.5%	45.443	45.3%	105.349	4.4%	10.259	69.2%	161.051	
3.0%	2.9%	0.6%	200.159	24.2%	8.0%	993.840	4.3%	133.449	9.5%	292.302	38.7%	1.193.999	52.5%	1.619.750	

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Se observa un incremento monótonico de la proporción y número de NFE conforme se avanza en las cohortes de edad (tabla 4). Se identifica que el principal problema es la *exclusión en la escuela* antes que de la *exclusión de la escuela*. Las excepciones son los tramos de 5 y 6 años. En el primero, un poco menos de los dos quintos de la población de interés está fuera de la escuela, reflejando una baja asistencia en edad a preescolar. En el segundo, se identifica la presencia de un problema de cobertura, que está vinculado a una situación de ingreso tardío. El análisis para el rango de 5 a 17 años, sin incluir a CINE3, refleja que 38,7% -alrededor de 1,2 millones de niños- no asiste a la escuela teniendo edad (*excluidos de la escuela*) o asiste, pero con riesgo de abandonarla (*excluidos dentro de la escuela*). Si se incorpora al nivel CINE3, la proporción asciende a 52,5% de la población entre 5 y 17 años, es decir que aproximadamente 1,6 millones de niños y adolescentes puede ser considerado como excluido de la escuela o en riesgo de estar excluido.

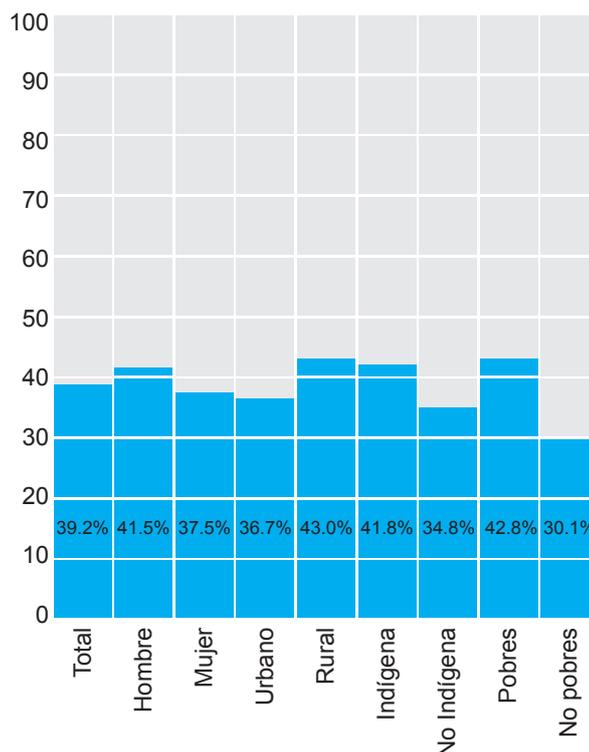
3.3 ¿Quiénes son los niños fuera de la escuela?

3.3.1 Educación inicial (CINE0): un camino por recorrer

Los datos de la EH del año 2007 muestran que cuatro de cada 10 niños de cinco años no estaban incorporados en el sistema educativo. Deben llamar la atención los niveles de inasistencia en pre escolar, sobre todo si se considera el importante rol que tiene el participar en la educación inicial para promover el desarrollo del niño y prepararlo para su ingreso a primaria. Al respecto, el PNUD (2006) señala que cada niño pobre que ingresa a primaria sin cursar inicial tiene un riesgo cinco veces mayor de repetir el 1er grado y de abandonar la primaria que sus pares que sí asistieron a inicial. Profundizando en las características de este grupo se observa que 41,5% de la población masculina de cinco años que debería asistir a inicial (CINE0) no lo hacía, mientras que entre las mujeres esta proporción es de 37,5% (Figura 6), lo que significa que 43.661 varones y 48.965 mujeres pertenecen a la D1 (Tabla A5). Por tanto, si bien los hombres tienen una mayor probabilidad de pertenecer a D1, las diferencias en el tamaño de la población masculina y femenina hacen que la D1 esté formada por una mayoría de mujeres¹⁸.

18 El número de niños con edad de asistir al nivel CINE0 es de 105.232 mientras que las niñas llega a 120.742.

Figura 6: Niños en edad de asistir al nivel inicial fuera de la escuela, según sexo, lugar de residencia, condición étnica y pobreza⁽¹⁾ - 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A5.

⁽¹⁾La pobreza está estimada a partir del ingreso per cápita del hogar.

La proporción de NFE de cinco años que reside en el área rural supera en seis puntos porcentuales a la observada en las áreas urbanas, confirmando la desventaja de los niños de zonas rurales frente a sus pares urbanos en lo que a acceso al nivel inicial toca (Figura 6). Por otro lado, de cada 100 niños en la D1, 56 residen en el área urbana y el resto en zonas rurales (tabla A5). Estos hallazgos implican que las áreas rurales tienen una mayor incidencia de niños en la D1, pero debido a las diferencias en el tamaño de población que existe entre las áreas urbana y rural esta dimensión está mayoritariamente conformada por niños residentes en zonas urbanas¹⁹.

En la Tabla 5 se puede ver que, tanto en el área urbana como rural, los varones presentan una situación de desventaja frente a las mujeres. La diferencia con las mujeres es pequeña en el caso urbano y mucho más marcada en el caso rural. Adicionalmente, y en igual sentido que el análisis agregado, se observa que la participación de las mujeres en la D1 es mayor que la de los hombres en ambas zonas. Este resultado, como ya se mencionó, está influenciado por el tamaño de la población femenina que en este tramo de edad supera a la masculina.

Tabla 5: Proporción de niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel inicial por lugar de residencia, según sexo, 2007

	Área urbana		Área rural	
	Como % de la D1	Como % de la población en edad de asistir a inicial	Como % de la D1	Como % de la población en edad de asistir a inicial
Hombre	48,4%	37,1%	45,6%	49,2%
Mujer	51,6%	36,3%	54,4%	39,0%

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

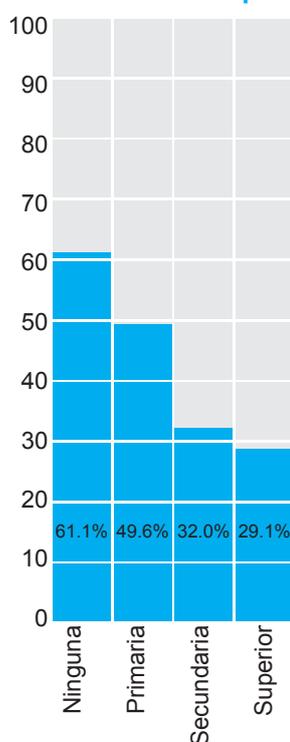
En lo que hace al origen étnico, y conscientes de la complejidad que encierra esta desagregación, el trabajo define la condición de indígena a partir de la combinación de tres criterios: pertenencia y/o uso de lengua

¹⁹ El número de niños en la D1 que residen en zonas rurales es de 51.810 mientras que en el sector rural se tiene cerca a 40.816.

indígena en sentido amplio (aprendió a hablar y habla en lengua nativa), para más detalles remítase al Anexo B. Los datos muestran que de cada 100 niños no indígenas 35 no asisten, mientras que en igual número de niños indígenas 42 no asisten (Figura 6), es decir que 62.202 niños indígenas y 30.424 niños no indígenas forman parte de la D1, lo que implica que por cada niño no indígena existen aproximadamente dos niños de origen indígena en igual situación (Tabla A5).

La condición de pobreza tiene una relación positiva con la D1. Los niños en edad de asistir al nivel CINE0 que residen en hogares pobres tienen 0,4 veces más probabilidades de pertenecer a D1 que los niños de igual edad que residen en hogares con más ingresos (Figura 6). Los niños pobres representan a 78,2% de los niños en la D1 (Tabla A5), mientras que aquellos niños que no enfrentan situaciones de pobreza dan cuenta de 21,8% restante. La educación de los padres muestra una relación negativa con la asistencia de sus hijos al nivel inicial (Figura 7). Los niños con padres de mayor nivel de educación presentan una menor propensión a estar fuera de la escuela. En el caso de los niños cuyos padres no tienen ninguna educación, 61,1% está fuera de la escuela, mientras que en el grupo de niños cuyos padres y/o madres tienen educación superior esta proporción es de 29,1%. Esta situación implica que la mayor parte de los niños de la D1 tengan (Tabla A5) padres con educación primaria (55,4%) o secundaria (26,3%).

Figura 7: Niños en edad de asistir al nivel inicial fuera de la escuela, según máximo nivel de educación alcanzado por los padres, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A5.

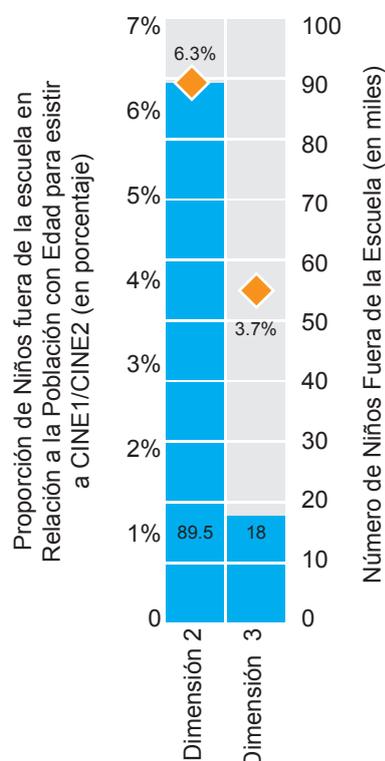
3.3.2 Se ha avanzado en los niveles CINE1 y CINE2; pero aún no es suficiente

Los esfuerzos por aumentar la cobertura en los niveles CINE1 y CINE2 que, en los últimos años se han dado, hicieron que la proporción de niños pertenecientes a las D2 y D3 sea reducida. La D2 representa aproximadamente 6,3% de la población en edad de asistir al nivel CINE1 (Figura 8), es decir que aproximadamente 89,5 mil niños en edad de cursar el nivel CINE1 no lo hacen. Es importante aclarar que este grupo por acuerdos metodológicos está compuesto tanto por niños que no están en el sistema escolar como por niños que están asistiendo al nivel inicial²⁰. Al respecto, la EH 2007 refleja que de cada 100 niños en la D2, 67 participan del sistema escolar, ya que asisten al nivel inicial y los 37 niños restantes no participan en el sistema escolar. Adelantando criterios, se puede afirmar que este resultado da indicios sobre la importancia que tiene el ingreso tardío a primaria, ya

²⁰ Es de esperar la existencia de diferencias cualitativas entre los que no asisten a primaria y los que asisten al nivel inicial.

que ese 67,4% de niños que asiste a inicial se matriculará en el 1er grado de primaria ya con un año de rezago. La Figura 8 muestra el tamaño relativo de la D3, ésta alcanza a 3,7% de la población en edad de asistir al nivel CINE2, lo que implica que aproximadamente 18 mil niños conforman esta dimensión.

Figura 8: Niños fuera de primaria (CINE1) y secundaria inferior (CINE2), 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A7.

Como se mencionó en el apartado metodológico, la población fuera de la escuela está compuesta por tres subgrupos que están definidos en función a su exposición educativa. Las figuras 9 y 10 reflejan esta descomposición. Se observa que 6,3% de NFE en el nivel CINE1 está compuesto en 90,8% por niños que no han ingresado aún al sistema educativo, pero que se espera ingresen próximamente, y por un 9,2% de niños que abandonaron el nivel antes de concluirlo. El primer subgrupo tiene una importante participación los niños de 6 años que están cursando inicial y que, por tanto, tendrán un ingreso tardío a primaria. En la D3, y de manera opuesta a lo observado en la D2, se tiene 93,5% de niños que abandonaron los estudios²¹ y 6,5% por los niños que se espera ingresen a la escuela antes de los 18 años. Nótese que tanto en el caso de la D2 como de la D3 se espera que todos los niños tengan exposición al sistema escolar; es decir, no se espera que existan niños que no ingresen nunca a la escuela.

²¹ Este comportamiento podría estar explicado por el cambio de modalidad pedagógica entre los niveles CINE1 y CINE2, y en menor medida por la debilidad de la oferta en el nivel CINE2 en el área rural. Más detalles sobre las características del abandono son presentadas en acápite posteriores.

Figura 9: Niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE1 por exposición escolar, 2007

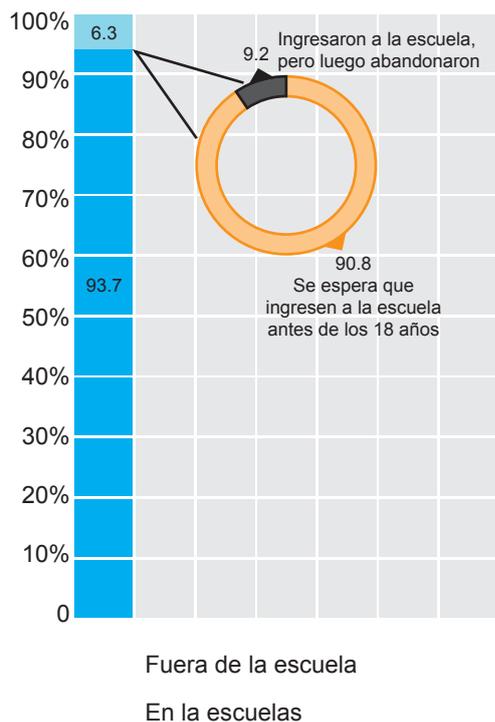
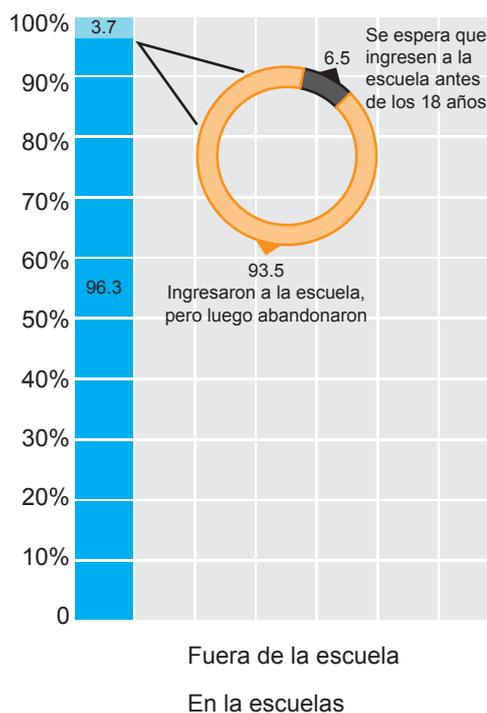


Figura 10: Niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE2 por exposición escolar, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a tabla A8.

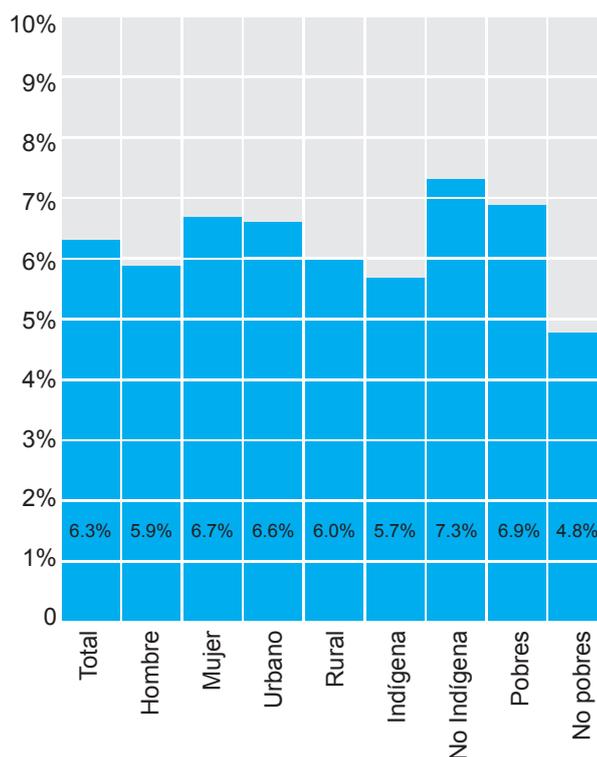
Fuente: Elaboración propia en base a tabla A8.

3.3.2.1 Los niños fuera de primaria (CINE1)

Existe consenso sobre la importancia que la educación básica tiene para el desarrollo de habilidades cognitivas a lo largo del ciclo de vida de las personas. Incentivar el logro de niveles mínimos de lectura, escritura y matemática son fundamentales para enfrentar la pobreza y para generar mejores oportunidades de vida para la población. Es, por tanto, importante conocer quiénes son los niños que teniendo edad para asistir al nivel CINE1 no lo hacen. La Tabla A9 permite identificar que 93,7% de la población entre 6 y 11 años asiste al sistema escolar y solamente 6,3% está fuera²². En este último grupo se evidencia que las mujeres tienen desventaja en relación a los hombres, ya que del total de hombres en edad de asistir al nivel CINE1 un 5,9% pertenece a la D2, mientras que en el caso de la población femenina este porcentaje llega a 6,7% (Figura 11).

²² Se recuerda que la D2 considera como NFE -además de aquellos que no asisten al nivel CINE1 teniendo la edad- a todos aquellos que teniendo la edad para acceder al nivel CINE1 están cursando el nivel CINE0. Esta consideración es importante el momento de leer los resultados.

Figura 11: Niños en edad de asistir al nivel CINE1 fuera de la escuela, según sexo, lugar de residencia, condición étnica y pobreza⁽¹⁾ 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A10.

⁽¹⁾ Ingreso per cápita del hogar.

Es importante notar que el hecho que las mujeres sean más numerosas que los hombres en este tramo de edad hace que por cada cien niños pertenecientes a la D2, 53 sean mujeres y 47 varones (Tabla A10). Al igual que en el caso de la D1, se evidencia la presencia de brechas entre el área urbana y el área rural, aunque mucho más reducida. Así, mientras en la primera área 6,6% está fuera de la escuela, en el sector rural el 6,0% de su población pertenece a la D2. En términos absolutos, se tiene que en el área urbana cerca de 55.796 niños no asisten, mientras que en el sector rural el número de niños que no asisten llega a 33.695, lo que implica que seis de cada 10 niños excluidos de primaria residen en áreas urbanas (Tabla A10).

Combinando la información sobre sexo y lugar de residencia, se constata que la desventaja observada en las mujeres se concentra en el área urbana (Tabla 6), ya que del total de hombres en edad de asistir al nivel CINE1 que residen en esta área un 5,6% están fuera de la escuela, mientras que en el caso de las mujeres esta proporción es de 7,6%. La situación es la inversa en el sector rural, donde la proporción de hombres que no asiste a la escuela es de 6,5%, porcentaje que es mayor a 5,4% que muestran las mujeres. Esto tiene correlato con la distribución de la D2, que muestra que en el sector urbano la mayoría de los NFE son mujeres, mientras que en la zona rural el mayor peso lo tienen los hombres.

Por último, y como era de esperar, los niños pobres tienen más probabilidad de estar fuera de la escuela. Se evidencia que la proporción de niños pobres que pertenece a D2 es de 6,9%, superior a 4,8% observado en el caso de los hogares no pobres, lo que implica que por cada niño no pobre en la D2 existen cuatro niños en situación de pobreza. Es decir que 79,2% de la población que hace a la D2 proviene de hogares pobres (Tabla A10).

Tabla 6: Proporción de niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE1 por lugar de residencia, según sexo, 2007

Características	Área urbana		Área rural	
	Como % de la D2	Como % de la población en edad de asistir a CINE 1	Como % de la D2	Como % de la población en edad de asistir a CINE 1
Hombre	43,2%	5,6%	53,5%	6,5%
Mujer	56,8%	7,6%	46,5%	5,4%

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

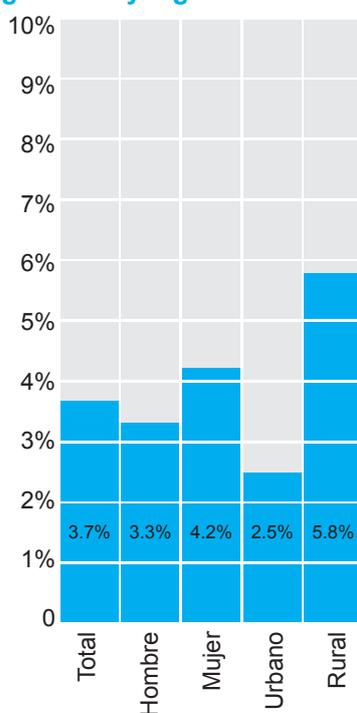
Como se mencionó, la D2 está formada por aquellos niños que teniendo edad para asistir al nivel CINE1 no lo hacen –que representan 32,6%- y por aquellos que están asistiendo al nivel inicial teniendo edad para asistir al nivel CINE1 –que representan 67,4%- (Tabla A11). Este último grupo está constituido en 94% por niños de seis años y en 6% por niños de siete y ocho años. En su interior no se evidencian brechas significativas por género, ya que el IPG está dentro los márgenes tolerables. La población de la D2 que asiste a inicial se concentra en las áreas urbanas, entre los no pobres y entre los no indígenas (tabla A12).

3.3.2.2 Los niños fuera de secundaria inferior (CINE2)

El 3,7% de la población en edad de asistir al nivel CINE2 está fuera de la escuela (Tabla A13); es decir que de cada 100 niños en esa edad cuatro están fuera de la escuela (figura 12). La descomposición por sexo no muestra grandes diferencias en la probabilidad de pertenecer a la D3, aunque sí se evidencia cierta desventaja para las mujeres que hace que por cada mujer de la D3 existan 0,9 varones (Tabla A14).

Por otro lado, de cada 100 niños en el área urbana con edad de asistir al nivel CINE2, dos pertenecen a la D3, mientras que en el área rural se tendría a seis NFE por cada 100 niños en edad de asistir al nivel CINE2. Estos resultados dejan de manifiesto la brecha entre el área urbana y rural, misma que también se refleja al revisar la distribución al interior de la D3, ya que 57,9% de los niños que pertenecen a esta dimensión residen en el sector rural; es decir que por cada 100 niños pertenecientes a la D3, 58 residen en el área rural y 42 en el sector urbano.

Figura 12: Niños en edad de asistir al nivel CINE 2 fuera la escuela, según sexo y lugar de residencia, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a tabla A14.

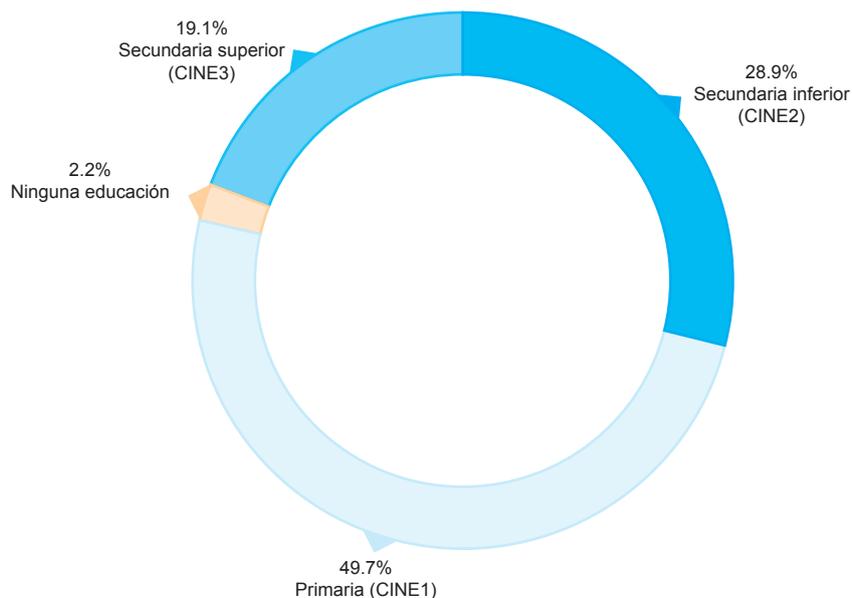
3.3.3 La asistencia a secundaria superior (CINE3): Un reto pendiente

En Bolivia, como en toda América Latina, la función de la educación secundaria superior (CINE3) adquiere cada vez mayor importancia, no sólo como mecanismo de movilidad social a través del acceso a la educación superior o al mercado de trabajo, sino también como un factor decisivo en el acceso a la información y el ejercicio ciudadano. En los últimos años, la cobertura en este nivel ha mostrado mejoras; sin embargo, se debe reconocer que estos esfuerzos no han sido suficientes ya que la cobertura es todavía baja. Los datos sobre asistencia al nivel CINE3 obtenidos de la EH 2007 muestran que 14,7% de la población entre 14 y 17 años está fuera de la escuela; que 85,2% asiste a los niveles CINE1, CINE2 o CINE3 y 0,1% cursa estudios técnicos o universitarios. Es importante notar que de los 139.233 adolescentes fuera de secundaria superior (CINE3) 2,2% nunca estuvo expuesto al sistema escolar; 49,7% cursó solamente hasta primaria; 28,9% cursó solamente hasta secundaria inferior (CINE2) y 19,1% dejó la escuela cuando ya había cursado algún grado de

secundaria superior (Figura 13). Esto muestra que el problema de los NFE en el nivel CINE3 es, sobre todo, consecuencia de un proceso de acumulación de fracasos escolares en niveles previos.

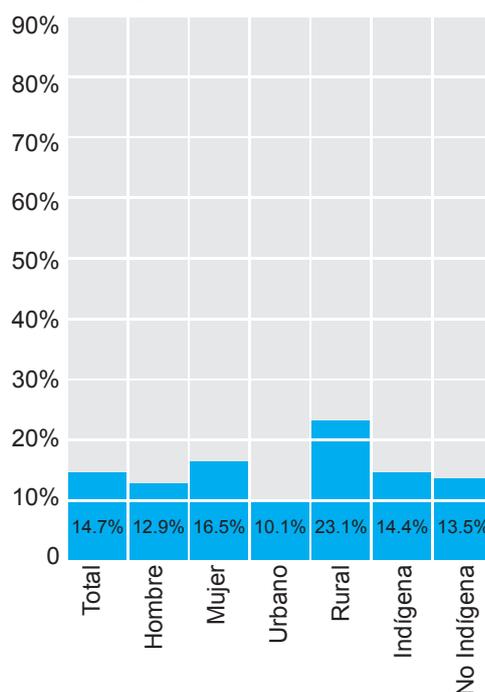
Concentrando la atención en aquellos que están fuera de la escuela, se evidencia que las mujeres tienen una mayor propensión a no asistir al nivel CINE3 (Figura 14). Del total de mujeres en edad de asistir al nivel CINE3, 16,5% está fuera la escuela, mientras que entre los hombres esta proporción es de 12,9%. Al revisar la distribución de los que están fuera de la escuela (Tabla A16) se tiene que 56,3% de los individuos que pertenecen a este grupo son mujeres. Es importante destacar que 56,7% de las mujeres, que están fuera de la escuela tienen cursado hasta primaria o no tienen educación. En el caso de los hombres, 43,7% de los que abandonaron sus estudios lo hicieron luego de asistir al nivel CINE1.

Figura 13: Máximo nivel de educación alcanzado por los adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 que están fuera de la escuela, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A15.

Figura 14: Adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 fuera de la escuela, según sexo, lugar de residencia y origen étnico, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A16.

Las diferencias urbanas rurales son más marcadas (Figura 14) que las observadas en la D2 y la D3, esto es consecuencia de la menor oferta y accesibilidad a este nivel en el área rural. La proporción de NFE que residen en el área rural supera a las del área urbana en casi trece puntos porcentuales. Tanto en el área urbana como rural, una mayoría de los NFE ha cursado sólo hasta primaria -40,7% de los NFE en el área urbana y 56,8% de los NFE en el sector rural-.

Tabla 7: Proporción de niños fuera de la escuela en edad de asistir al nivel CINE3 por lugar de residencia, según sexo, 2007

Características	Área urbana		Área rural	
	Como % de la población fuera de la escuela en edad de asistir a CINE3	Como % de la población en edad de asistir a CINE3	Como % de la población fuera de la escuela en edad de asistir a CINE3	Como % de la población en edad de asistir a CINE3
Hombre	47,9%	9,7%	40,4%	18,6%
Mujer	52,1%	10,5%	59,6%	27,7%

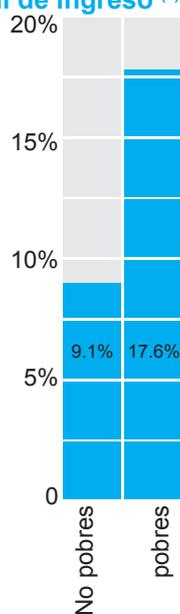
Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

En la Tabla 7 se observa que, tanto en el área urbana como rural, las mujeres tienen una mayor probabilidad de no asistir. Sin embargo, la brecha es mayor en el área rural, en ésta el 18,6% de varones en edad de asistir al nivel CINE3 están fuera de la escuela, frente a 27,7% de mujeres en igual situación. Adicionalmente, y en igual sentido que el análisis agregado, se observa que la proporción de mujeres fuera del nivel CINE3 es mayor que la de los hombres en ambas zonas.

Los resultados de la desagregación étnica permiten ver una reducida diferencia en la propensión a no asistir al nivel CINE3 que es favorable al grupo de no indígenas (figura 14); cerca a 14,4% de los adolescentes de origen indígena están fuera de la escuela, mientras que en el caso de aquellos de origen no indígena esta proporción es de 13,5%, lo que implica que al interior del grupo de NFE exista una mayoría de población de origen indígena (Tabla A16).

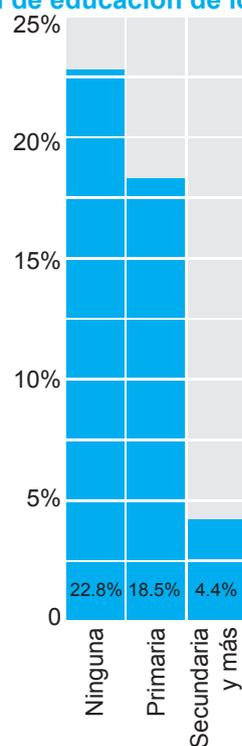
La Figura 15 muestra, al igual que en casos anteriores, que los adolescentes que provienen de hogares pobres tienen una mayor probabilidad de no asistir a secundaria u otro nivel, teniendo edad para cursar secundaria superior, lo que se traduce en 78,3% de jóvenes pobres que no cursan los niveles CINE1, CINE2 ni CINE3, teniendo edad para asistir al nivel CINE3 (Tabla A16).

Figura 15: Adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 fuera de la escuela, según quintil de ingreso ⁽¹⁾, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A16.
⁽¹⁾Ingreso per cápita del hogar.

Figura 16: Adolescentes en edad de asistir al nivel CINE3 fuera de la escuela, según máximo nivel de educación de los padres, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a Tabla A16.

Existe una relación inversa entre la educación de los padres y el abandono de la secundaria superior (CINE3); se observa que los niños con padres y madres de mayor nivel educativo tienen una menor probabilidad de abandonar o no asistir al nivel CINE3. Es interesante notar que los hijos de padres con más educación abandonan más tarde sus estudios. Así, entre los hijos de padres sin ninguna educación, 51,7% abandona la escuela luego de cursar primaria, mientras que, en el grupo de hijos con padres de mayor educación, el abandono se concentra en secundaria superior donde 67% abandonó sus estudios luego de asistir a secundaria superior.

3.3.4 Los niños fuera de la escuela y el trabajo infantil

El fenómeno del trabajo infantil (TI) está relacionado con los NFE y la comprensión de su interacción es importante tanto para lograr los objetivos de una Educación para Todos (EPT) como para la erradicación progresiva del TI. Para lograr una aproximación en ese sentido, el documento utiliza información proporcionada por el programa *UCW*²³, que está basada en datos de la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil (ENTI) de Bolivia, realizada por el INE, bajo auspicio de la OIT²⁴. Para la correcta interpretación de este apartado, es importante mencionar que la información revisada se refiere al TI en sentido de “**actividad económica**”. Es decir que, en lo que sigue, el TI debe entenderse como aquella actividad productiva que involucra a los niños en la producción económica remunerada o no y/o en tareas domésticas. En el Anexo C se profundiza en los criterios utilizados para traducir a criterios estadísticos esta definición.

El año 2008, 25,9% de la población entre 5 a 14 años estaba involucrada en la producción económica o trabajo doméstico (Tabla A17). No se evidencia diferencias por sexo si se considera de manera agregada el TI; sin embargo, si se lo descompone entre actividades económicas y trabajo doméstico se observa que entre los 12 a 14 años hay más hombres que mujeres trabajando en actividades que les exigen por lo menos 14 horas de actividad a la semana, y que entre los 5 a 14 años son las mujeres las que muestran una mayor incidencia en actividades domésticas que exigen al menos 28 horas de actividad a la semana. Si bien la presencia de TI en el área urbana no es despreciable, la mayor parte de los niños que enfrenta esta situación reside en el área rural. Así, mientras 9,0% de los niños entre 5 y 14 años del área urbana está involucrado en actividades laborales, en el sector rural esta proporción sube a 53,2%. La relación entre el nivel de educación del jefe de hogar con el TI es negativa; es decir que a mayor nivel de educación del jefe, menor es la proporción de niños realizando actividades productivas o tareas domésticas. Entre los niños de 5 y 14 años con jefes de hogar con menor educación, cerca a 44,5% está involucrado en actividades económicas o trabajo doméstico. Esta proporción se reduce a 8% en el caso de los niños con jefes de hogar de mayor educación. Una relación similar se encuentra cuando se desagrega en función a los quintiles de gasto del hogar. En los hogares con menor gasto se observan porcentajes elevados de TI, los mismos llegan a 50,9%. Por el contrario, en los niveles de mayor gasto estos porcentajes se reducen a 14,1%. La población de origen indígena tiene una mayor propensión a realizar actividades laborales. Cerca a 28,6% de niños entre 5 y 14 años de origen indígena se encuentra en esta situación, mientras que el porcentaje es de 21,6% en el caso de los niños que no tienen origen indígena. Por último, cerca a 35,2% de los NFE trabajan y 25,3% de los niños que asisten a la escuela combinan el estudio con el trabajo.

La Tabla A18 refleja la proporción de NFE y la proporción de estos que realizan actividades laborales. Es importante señalar que la proporción de NFE no coincide plenamente con los presentados anteriormente, debido a que se está considerando un único tramo de edad mientras que en el análisis anterior se discrimina en función de la edad para asistir a cada nivel. Por otro lado, se debe reconocer que la EH-2007 no es plenamente comparable con la ETI 2008, debido a diferencias metodológicas en sus respectivos muestreos, por lo que los resultados que emergen de la primera no son comparables con los resultados de que se obtienen a partir de la segunda. Sin embargo, y pese a lo mencionado, no se evidencian contradicciones, ya que en todos los casos las tendencias son similares.

La propensión que muestran los NFE a estar involucrados en actividades productivas o domésticas es ligeramente superior entre los varones. Cerca a 31,9% de varones fuera de la escuela realiza actividades laborales, mientras que entre las mujeres esta proporción es de 30,5%. Los NFE del área rural muestran una mayor incidencia de TI en relación a los NFE del área urbana. En el primer caso, 53% realiza actividades económicas o trabajos domésticos, mientras que en el segundo la proporción es 20,2%. Los NFE con padres de

23 Understanding Children's Work (UCW) es un programa de investigación conjunto que llevan adelante la OIT, UNICEF y el Banco Mundial.
24 Para más referencia ver INE (2010b).

menor educación y que residen en hogares más pobres muestran una mayor propensión a estar involucrados en el TI. Por último, se evidencia que los NFE de origen indígena tienen una mayor propensión a realizar actividades productivas, ya sea de tipo económico o doméstico.

El análisis inverso está planteado en la tabla A19, ésta muestra la proporción de niños y adolescentes que trabajan y que están fuera de la escuela. Aproximadamente, 9,2% de varones que trabajan en actividades económicas o domésticas no asiste a la escuela, frente a 8% de mujeres en igual situación. La mayor propensión a estar fuera de la escuela la tienen los niños trabajadores del área rural, ya que 9,3% de la población de interés no asiste a la escuela, frente a 6,1% de niños en similar situación del área urbana. El nivel de educación del jefe de hogar y el nivel de ingreso del hogar mantiene una relación inversa con el trabajo infantil. Es decir que a menor educación o a menor nivel económico la proporción de niños que realiza actividades económicas o domésticas que no asiste a la escuela es mayor. Es interesante notar que son los niños de origen no indígena quienes tienen una mayor propensión a estar fuera de la escuela, pues cerca a 9,8% de los ellos no asisten a la escuela, mientras que entre sus pares indígenas esta proporción es 8,1%.

El análisis conjunto de la tablas A18 y A19 permite afirmar que si bien existe una relación entre el hecho de no asistir a la escuela y el hecho de estar trabajando²⁵ -ambas variables están correlacionadas-, al mismo tiempo, estos datos son insuficientes para inferir una causalidad directa y lineal entre las mismas. Esto quiere decir que existen otros factores que influyen en la no asistencia, que van más allá de la condición laboral y que deberían ser considerados para tener certeza de las causalidades que puedan existir entre el TI y la condición de estar fuera de la escuela.

Las tablas A20 y A21 proveen información sobre las características del trabajo infantil en el grupo de NFE. Se evidencia que 60,3% de los niños entre 5 y 14 años que está fuera de la escuela está inserto en actividades domésticas, mientras que 29,2% realiza actividades de tipo económico. Al interior de este último grupo el trabajo no remunerado es el de mayor incidencia. En este caso es importante notar que, en promedio, los NFE trabajan 7,7 horas a la semana cuando realizan actividades domésticas y 30,6 horas a la semana cuando realizan actividades económicas. Si la información anterior es desagregada según sexo, se encuentra que 62,9% de las mujeres realiza trabajos domésticos, mientras que entre los hombres 30,1% realiza similares labores. En lo referente a las actividades económicas, 30,9% de varones fuera de la escuela realiza este tipo de actividad, mientras que entre las mujeres la proporción es de 27,2%. Se debe notar que la diferencia entre géneros es reducida, sobre todo en el caso del trabajo fuera del hogar –actividades económicas-. Considerando el promedio de horas trabajadas a la semana, se encuentra que son las mujeres las que trabajan un mayor número de horas promedio, tanto cuando están insertas en actividades económicas como cuando realizan trabajos en el hogar. El análisis por área de residencia muestra que en el área rural los NFE realizan tanto actividades laborales económicas como domésticas, mientras que en el área urbana la preferencia está en las actividades de tipo doméstico. Un 52,5% y 68,1% de NFE del área rural trabajan en actividades económicas y domésticas, respectivamente; mientras que en el caso de sus pares urbanos estas proporciones son de 5,9% y 52,5%, respectivamente. El promedio de horas semanales trabajadas es mayor en el área rural para cualquiera de los dos tipos de actividades –económico y doméstico-. La inserción laboral en actividades económicas reduce drásticamente conforme aumenta el nivel de educación del jefe de hogar, aunque en el caso de los trabajos dentro del hogar esta reducción es mucho más suave. Los indígenas trabajan en promedio más horas que los no indígenas cuando están insertos en actividades domésticas, mientras los no indígenas trabajan más horas semanales promedio cuando se trata de actividades económicas.

El sector agrícola exhibe la mayor proporción de NFE trabajadores, en este sector realizan actividades el 85,8% del total de niños entre 5 y 14 años que trabajan y están fuera la escuela. Si bien la desagregación por sexo refleja el importante peso del sector agrícola –89,5% de varones y 81% de mujeres realizan actividades en la agricultura- muestra también que cerca a 13,7% de las mujeres se insertan en el sector servicios. El análisis por área de residencia muestra la importancia del sector agrícola para el área rural, ya que 93,9% de los NFE trabaja en este sector. En lo referente al área urbana, las preferencias entre sectores están menos concentradas. Así, 13,5% trabaja en el sector agrícola, 16,6% en manufactura, 23,4% en comercio y 42,3% en servicios. Se observa que los NFE que trabajan y tienen jefes de hogar más educados tienden a insertarse en sectores vinculados a los servicios y al comercio, mientras que aquellos cuyos jefes tienen bajos niveles

25 Pérez de Rada (2003) encuentra que los factores que reducen la probabilidad de asistir a la escuela son los mismos que determinan incrementos en la probabilidad de trabajar. Sin embargo, esto no implica que una caída en la probabilidad de abandono de una magnitud dada sea correspondida con un incremento de igual magnitud en la probabilidad de sólo trabajar.

de educación lo hacen preferentemente en el sector agrícola. Los quintiles más bajos de gasto se orientan a la agricultura, los medios a la manufactura y comercio, y los más altos al comercio y servicios. Los NFE de origen indígena que trabajan se insertan en 87,7% en la agricultura, 6,8% en servicios, 3,5% en manufactura y 1,9% en comercio. Los no indígenas siguen una tendencia similar. Un 83,6% se inserta en la agricultura, 9% en servicios, 3,9% en comercio y el resto en manufactura. Se observa una mayor diversificación en la inserción laboral de los NFE que tienen entre 12 y 14 años, mientras que en el grupo de menor edad se tiene una marcada concentración en la agricultura.

En el análisis del TI merece una atención particular el tema de las peores formas de trabajo infantil²⁶ respecto a su relación con el acceso, permanencia y calidad educativa. En Bolivia, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS) ha identificado 23 formas de trabajo peligroso y entre éstas se ha puesto énfasis en la erradicación del trabajo en la zafra de castaña, de caña de azúcar y en la minería. Escobar et al (200X), OIT-UNICEF (2004a) y OIT-UNICEF (2004b) muestran que son 9.800 los NNA involucrados en la zafra de caña de azúcar en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, 4.672 son los involucrados en la cadena productiva de la castaña en Beni y Pando, y 3.800 los que están insertos en actividades mineras que se concentran sobre todo en Oruro, Potosí y la Paz. Se ha hecho evidente que la participación de NNA en la zafra de castaña y los problemas de salud que surgen como consecuencia de esta actividad determinan rezago escolar y bajo rendimiento, situaciones que causan un importante perjuicio en el itinerario escolar, más aún si se considera que las iniciativas de nivelación escolar de este grupo de niños son aisladas y responden a decisiones particulares de algún distrito escolar o de alguna unidad educativa. Adicionalmente, la migración de familias zafreras afecta también el acceso o permanencia en la educación de NNA, pues genera problemas de inscripción, pérdidas de plazas escolares, problemas de nivelación, bajo rendimiento, escaso aprovechamiento y abandono escolar. En el caso particular del área urbana de la Amazonía boliviana, el trabajo en la recolección y en el beneficiado de la castaña se constituye en la principal razón de abandono escolar entre los NNA²⁷. En cuanto a los NNA que participan en la zafra de caña de azúcar, se evidencia en ellos un escaso acceso a los centros educativos, un marcado abandono escolar y una baja escolaridad. Entre la población que concurre a la zafra en las zonas productoras del Departamento de Tarija, en promedio, 90% de los NNA no asiste a la escuela y entre los zafreiros de Santa Cruz el dato es de 55% de varones y 33% de mujeres excluidas de la escuela. En relación al nivel de escolaridad, OIT-UNICEF (2004a) muestra que 90% de los NNA que trabajan en la zafra en el Departamento de Tarija no supera el quinto grado de primaria y que en Santa Cruz el 50% de menores varones involucrados en la zafra no supera 5to de primaria. En el caso de la minería, OIT-UNICEF (2004b) observa que entre los NNA que trabajan en la superficie el 13% está fuera de la escuela, mientras que entre los que realizan actividades en interior mina la mitad no asiste a la escuela. Además, el estudio recalca que, en estas zonas, la mayoría de la población sólo alcanza el nivel primario de educación.

3.3.5 Hoy excluidos en la escuela - Mañana excluidos de la escuela

3.3.5.1 Indicadores de riesgo

La D4 y la D5 hacen referencia a los niños que están en riesgo de abandonar la escuela. Es evidente que todos los asistentes a la escuela enfrentan, en mayor o menor medida, el riesgo de abandonar los estudios; sin embargo, es también cierto que existen aspectos vinculados a las características del alumno, hogar, escuela y entorno que hacen que la probabilidad de abandono sea diferente de un niño a otro. En ese sentido, en este apartado, se revisan algunos indicadores que permiten una aproximación a la magnitud de la población que muestra un mayor riesgo de abandono.

a) Brecha de cobertura en el último año de inicial

Analizar la brecha de cobertura en el último año de inicial permite una aproximación a la dimensión de la población que inicia su exposición escolar con rezago²⁸. La Figura 17 ilustra esta situación para el flujo 2008 - 2009. Se observa que la brecha de cobertura en el último año del nivel inicial era de 35,2% para el total país. Al desagregar por lugar de residencia se observa que la misma es mayor en las áreas rurales. En esta zona,

26 El trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños. Convenio N. 182 OIT.

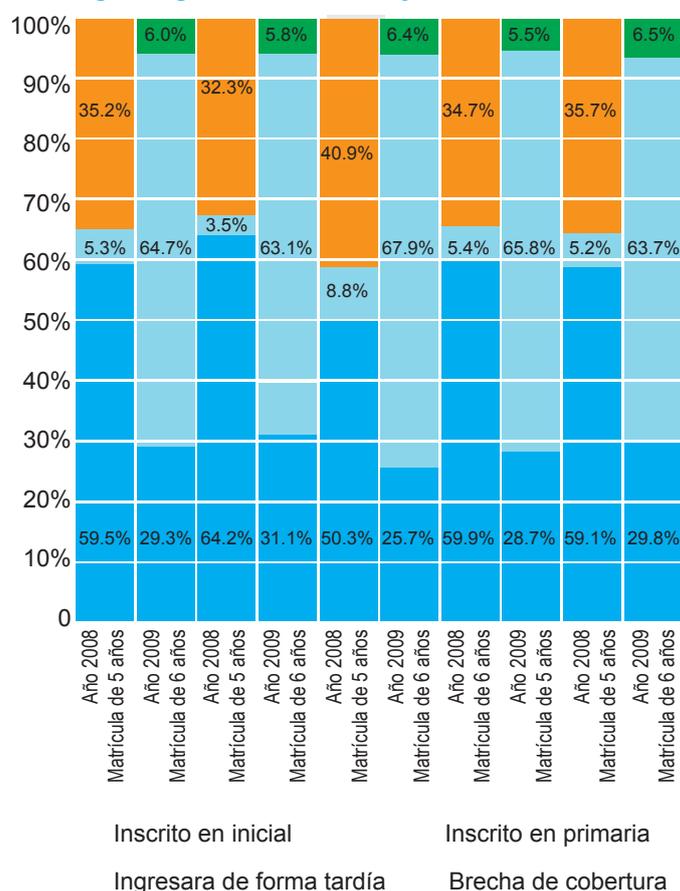
27 Escobar et al (200x)

28 Nótese que los indicadores que se presentan en este acápite consideran únicamente la matrícula, por lo que pueden diferir de los resultados discutidos en párrafos anteriores donde se consideraba además aquellos que se matricularon, pero no asistieron.

la brecha asciende hasta 40,9%, mientras que en el sector urbano llega a 32,3%. ¿Qué pasa con este grupo el siguiente año? Una gran parte se inscribe en inicial y una fracción mucho menor se mantiene fuera del sistema educativo. Específicamente, para el agregado nacional, 29,3% de niños con 6 años el 2009 asistió a inicial, 64,7% a primaria y 6% permaneció fuera del sistema educativo.

En el área urbana, casi la totalidad de los niños que el 2008 no asistieron a inicial se inscribieron. En el área rural lo hizo un poco más de la mitad de los niños que no asistieron a inicial el 2008. Por tanto, el grupo de niños que estuvo fuera del sistema es más grande en el área rural que en el sector urbano. En efecto, los datos muestran que en las áreas rurales se espera que 6,4% retorne o ingrese por primera vez a la escuela a los 7 u 8 años de edad, frente a 5,8% esperado en las áreas urbanas. Más allá del ingreso tardío que reflejan los datos, éstos dan señales sobre el rol de la oferta del nivel inicial. Así, en las zonas urbanas, la brecha en inicial no parece ser un problema vinculado a la oferta y más bien parece estar relacionado a la demanda. Esto se deduce de: i) el 2009 casi la totalidad de niños que estaba fuera del sistema el año anterior se inscribió en inicial y ii) el 2009 existía un grupo de niños de 5 años que también se inscribió a inicial en similar proporción al 2008. Por tanto, la oferta de inicial hubiera podido satisfacer la demanda de niños en edad el 2008. En las zonas rurales, la situación es diferente, allí sólo 62% del total de niños de 5 años que no asistían a inicial el 2008 se inscribió a inicial y, por tanto, la inasistencia en edad a inicial está vinculada tanto a problemas de oferta como de demanda.

Figura 17: Brecha de cobertura en el último año de inicial, según lugar de residencia y sexo, 2008-2009⁽¹⁾



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE..

⁽¹⁾La barra de la izquierda representa a los niños de 5 años de edad en el 2008, mientras que la de la derecha representa a los niños de 6 años en el 2009. Ambas poblaciones están diferenciadas en función a su exposición al sistema educativo.

La desagregación por sexo muestra una brecha de cobertura en inicial similar entre hombres y mujeres. De igual manera, la proporción de varones de 5 años que no asistieron a inicial el 2008 y que sí lo hicieron el 2009 es similar a la proporción que muestran las mujeres. Lo que sí llama la atención es que la proporción de varones que quedaron fuera de la escuela el 2009 es superior al observado en las mujeres. Este resultado podría estar reflejando un mayor abandono de los hombres en el primer grado de primaria, el tema se profundiza en

el acápite orientado a revisar el abandono. El análisis permite concluir que el ingreso tardío a primaria está compuesto por 6% de estudiantes que ingresaran de forma tardía al sistema, pues se espera que se inscriban con 7 años o más, y por un 29,3% de los niños de 6 años que ingresarán en forma tardía, porque ya asisten con rezago a preescolar.

b) Niños que asisten al 1er grado de primaria por primera vez sin haber cursado inicial

Diversos estudios sugieren que aquellos niños que asistieron a inicial antes de ingresar a primaria permanecen más tiempo en la escuela y muestran una menor probabilidad de abandonar la primaria (Barnett, 1993 y 1995; Barnett y Camilli, 2002; PNUD, 2006; Hammond et al, 2007 y Berlinski et al, 2007). En ese sentido, un indicador de situación de riesgo es el ingreso a primaria sin haber asistido previamente a la educación inicial. La Figura 18 muestra que el año 2007 un 18,8% de los niños que ingresaron a primaria por primera vez no había participado de la educación inicial, lo que implica que cerca de un quinto de la matrícula nueva inicia su exposición escolar en situación de riesgo.

La EH-2007 permite constatar que, entre los hombres, 20,3% ingresa a primaria sin exposición a la educación inicial y que en el caso de las mujeres esta proporción alcanza a 17,7%. La diferencia es mucho más marcada cuando se revisan los datos según lugar de residencia (Figura 19), ya que 28,7% de la población rural que ingresa a primaria por primera vez no asistió a inicial, frente a 9% de niños del área urbana en igual situación. Esto hace que la proporción de niños que asiste al primer grado de primaria sin haber participado de la educación inicial esté conformada en una mayoría por mujeres y residentes de zonas rurales (Figura 20).

Figura 18: Proporción de niños que asisten a primaria por primera vez, según exposición a inicial, 2007

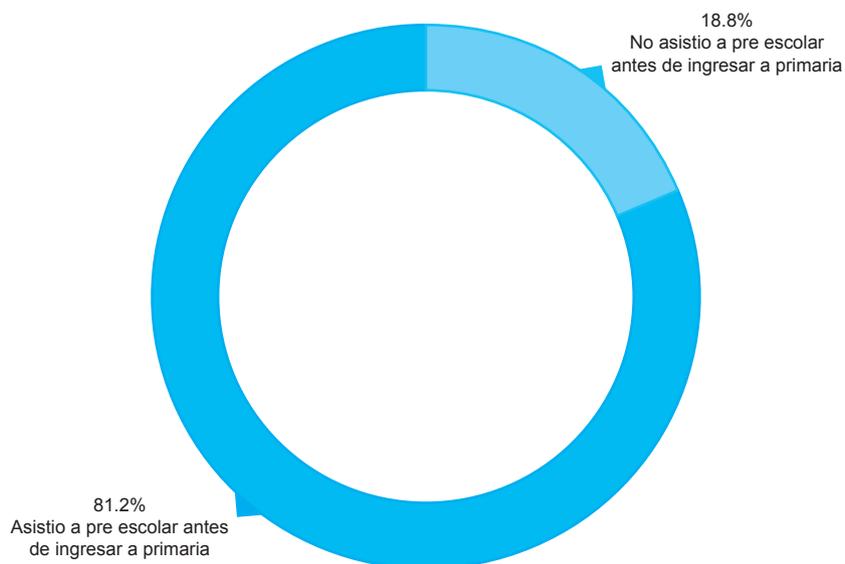
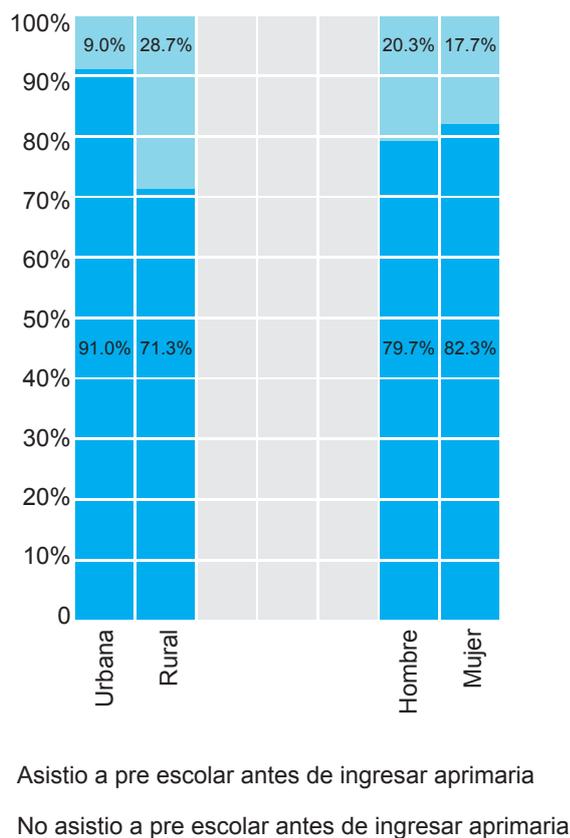
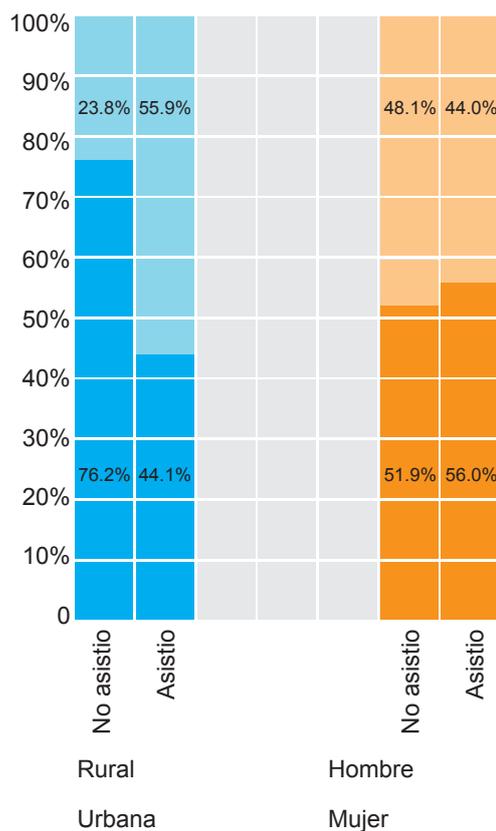


Figura 19: Niños que ingresan a primaria por primera vez, según residencia y sexo por exposición a inicial, 2007



Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Figura 20: Niños que ingresan a primaria por primera vez, según exposición a inicial por sexo y residencia, 2007



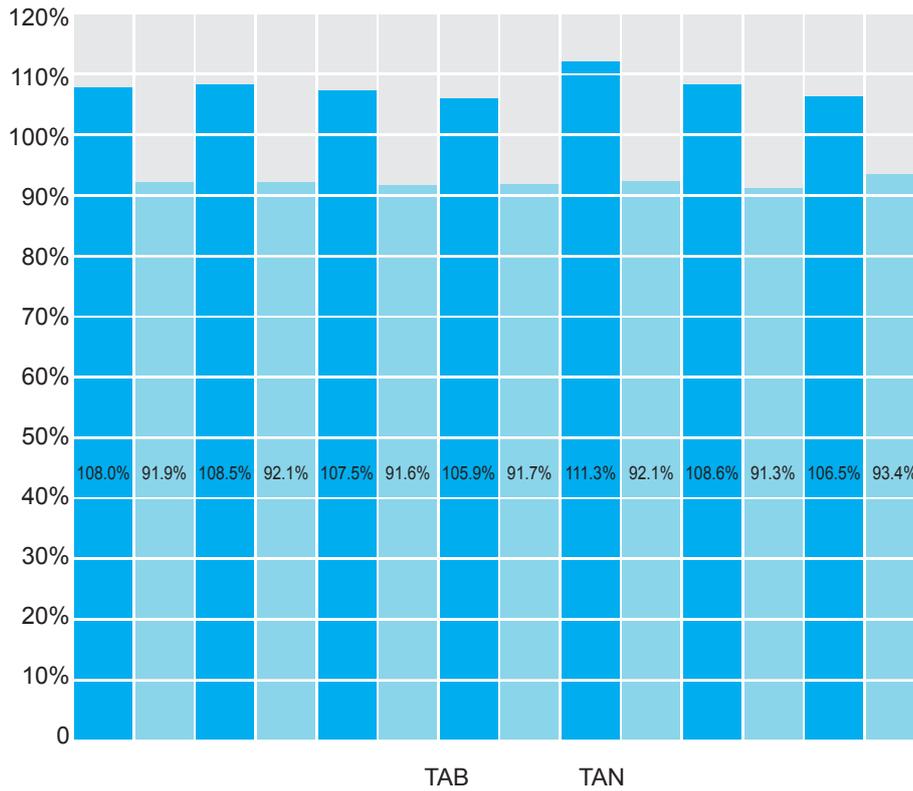
Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

c) La tasa de asistencia bruta y neta²⁹

Otra manera de aproximarse a la población en riesgo potencial de abandono es la comparación de las tasas de asistencia bruta (TAB) y neta (TAN). Si la TAB es mayor a TAN se está frente a una situación en la que el grado o nivel en cuestión atiende a una población mayor que la población objetivo –ya sea por la presencia de niños de mayor edad o menor edad que la estipulada para el grado/nivel por la norma-. El año 2007, la TAB en el nivel CINE1 no sólo fue mayor a la tasa de asistencia neta, sino que fue superior a 100% (Figura 21). Esto implica que, además de atender a población fuera de la norma, el sistema atiende a un número de población mayor a la población objetivo. La EH-2007 permite constatar que en el nivel CINE1 asisten niños menores a 6 años –aproximadamente 1,5% del total de asistentes-, y niños mayores a 11 años –aproximadamente 13,5% del total de asistentes-. Este resultado refleja la presencia de un importante retraso en el itinerario escolar, principalmente en el área rural, donde las tasas de asistencia bruta y neta son de 111,3% y 92,1%, respectivamente.

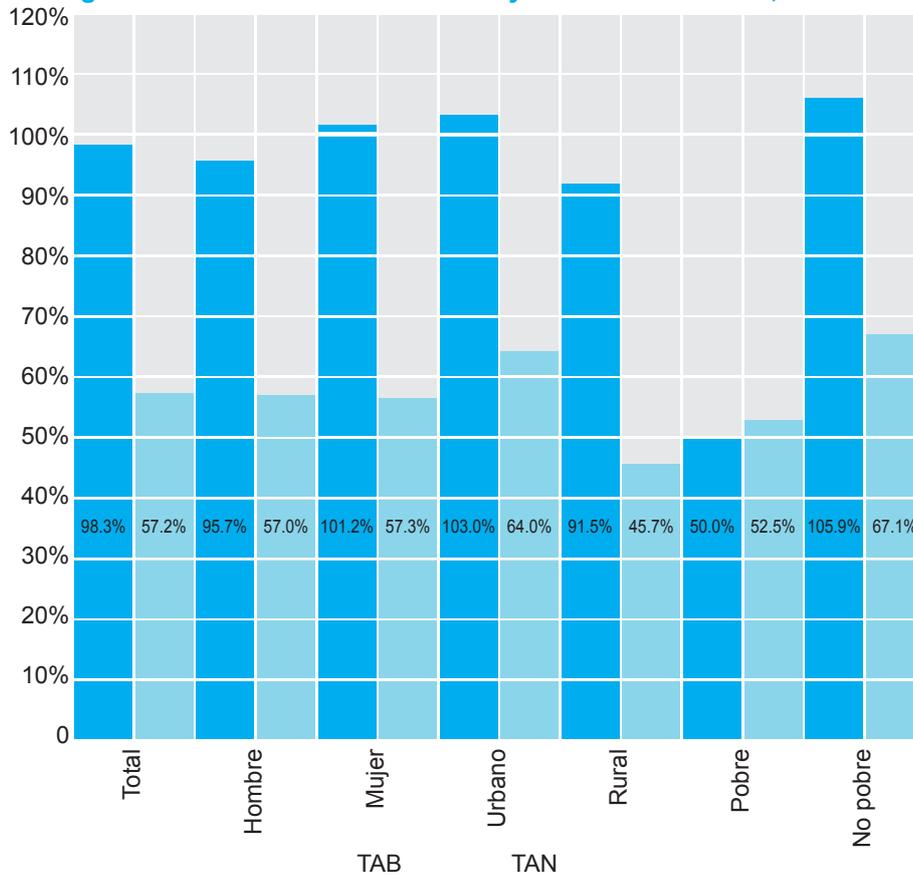
²⁹ La tasa de asistencia neta relaciona la asistencia a un determinado nivel de educación, considerando solamente a los alumnos que tienen la edad oficial, con la población en edad teórica para asistir a ese nivel. La tasa de asistencia bruta relaciona la asistencia a un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, con la población en edad teórica para asistir a ese nivel.

Figura 21: Tasa de asistencia bruta y neta al nivel CINE1, 2007



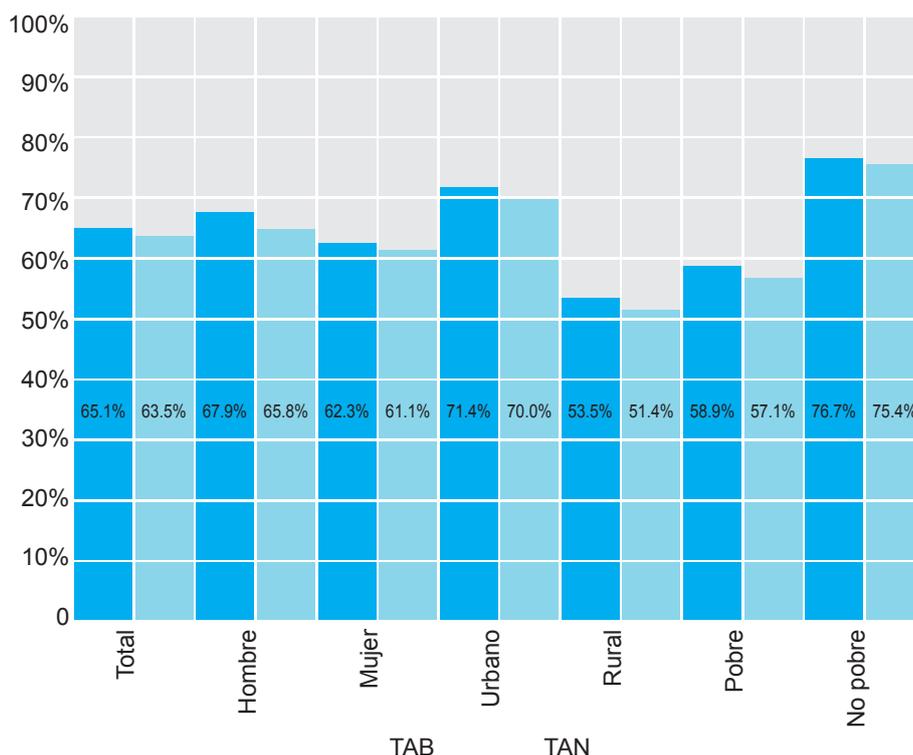
Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007

Figura 22: Tasa de asistencia bruta y neta al nivel CINE2, 2007



Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007

Figura 23: Tasa de asistencia bruta y neta al nivel CINE3, 2007



Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007

Para el nivel CINE2 (Figura 22) se concluye que éste atiende a casi 41,1% de niños que está fuera del rango de edad del nivel³⁰, de los cuales 36,4% tiene 14 o más años y 5,4% menos de 11 años. En el caso del nivel CINE3 (Figura 23) se observa que el acceso es mucho más limitado que en los casos anteriores, y que la diferencia entre la TAB y TAN es reducida, lo que refleja que además de rezago existe un problema de abandono. En este último nivel destaca la diferencia entre el área urbana y rural, situación que básicamente refleja las debilidades de oferta en el sector rural, así como el mayor costo de oportunidad que enfrentan los niños en edad de asistir al nivel CINE3.

d) El rezago escolar³¹

Las diferencias entre la tasa de asistencia neta y bruta se explican básicamente por la presencia de ingreso tardío, abandono temporal y repetición, situaciones que configuran un escenario de rezago escolar. La Figura 24 refleja la dimensión del rezago para primaria (CINE1). En ese nivel, 55,1% de los niños –aproximadamente 816 mil niños- está rezagado, ya sea por abandono temporal, entrada tardía o repetición. De este grupo de niños, 66,2% tiene un año de rezago y 33,8% mantiene un rezago de dos o más años. Entre los rezagados de este nivel existen aproximadamente 222 mil niños que sobrepasan los 11 años –edad límite para asistir al grado- reflejando lo extenso del problema (Tabla A22). La sobre edad se incrementa fuertemente en los primeros tres grados, y luego se mantiene relativamente estable. Considerando los niveles de fracaso por grado se evidencia que este comportamiento es consecuencia de la intensidad del fracaso en los primeros grados. Así, mientras en el primer grado la proporción de rezagados es de 45,8%, en sexto grado éste alcanza a 60,7%. La diferencia entre estas proporciones está reflejando, básicamente, el incremento en la repetición y abandono temporal. Es importante notar que ya desde el 1er grado de primaria existen rezagados, tanto como consecuencia del ingreso tardío, así como de los altos niveles de fracaso en 1er grado.

30 En este caso, la población objetivo es el tramo entre 12 y 13 años de edad.

31 El rezago es un indicador de riesgo debido a que el niño que demora en concluir un nivel de estudio puede enfrentar, con alta probabilidad, problemas familiares, agotamiento y/o cambio en sus preferencias por el estudio en relación a otra actividad como el trabajo, lo que aumenta la probabilidad de abandono definitivo de la escuela.

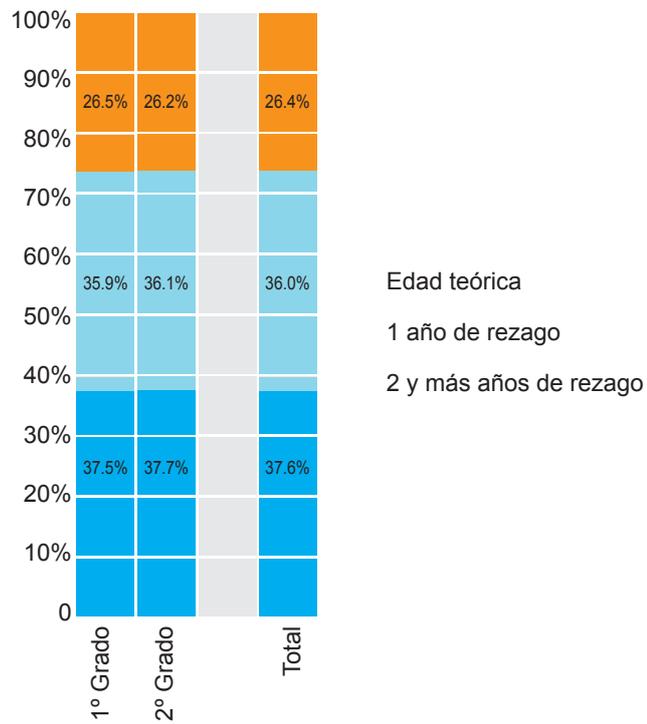
Figura 24: Proporción de estudiantes con rezago en el nivel CINE1, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE

(p) Preliminar.

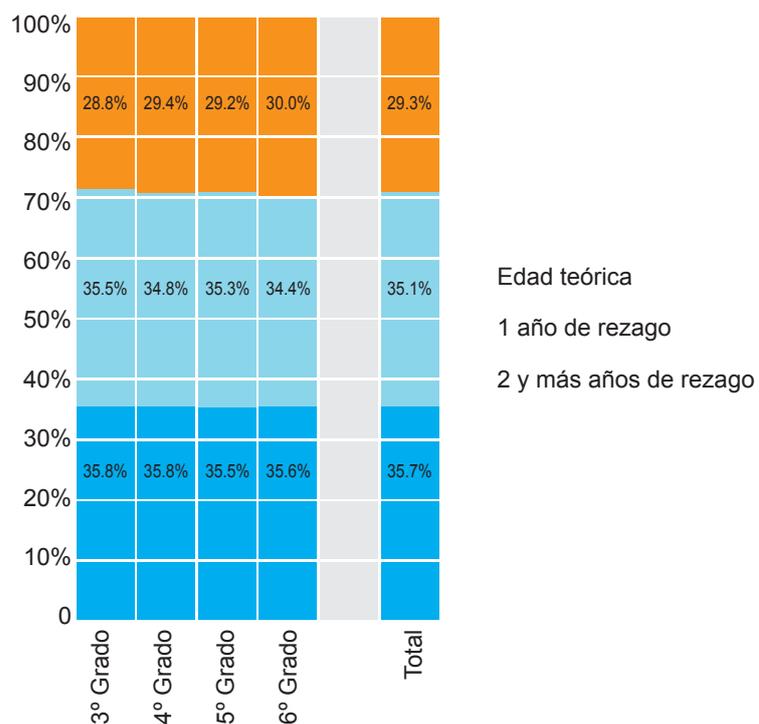
Figura 25: Proporción de estudiantes con rezago en el nivel CINE2, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

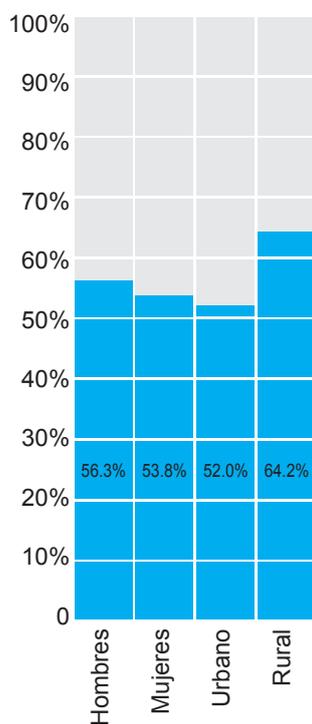
Figura 26: Proporción de estudiantes con rezago en el nivel CINE3, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

Figura 27: Rezago en el nivel CINE1, según sexo y lugar de residencia, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

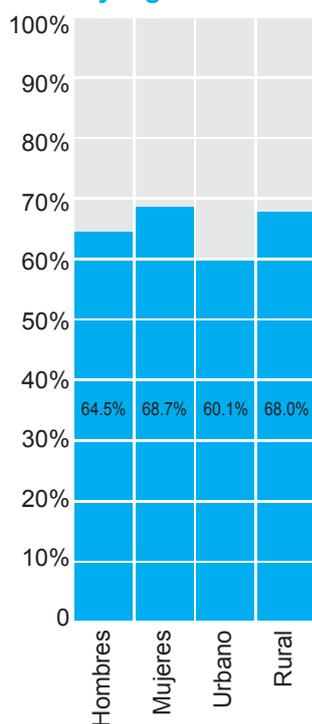
Nota: Se incluye a todos los que tienen un año o más de rezago.

(p) Preliminar.

En el nivel CINE2 (Figura 25), de cada 100 niños asistentes, 72 muestran rezago en su itinerario escolar. En este nivel, 185 mil niños tienen 14 o más años (Tabla A23) proporción que equivale a 70% del total de los niños que presentan rezago en el nivel. Comparando el rezago por grado no se evidencia diferencias significativas, en ambos cursos la tasa de rezago está alrededor de 62%. Esto no debe entenderse como una mejora en el rezago, sino más bien como una presencia de mayores tasas de abandono entre los niños con sobre edad del nivel.

En la secundaria superior (Figura 26 y Tabla A24), 64 de cada 100 asistentes presentan rezago en su itinerario escolar. Se constata una ligera tendencia creciente en el rezago de dos o más años y decreciente en el rezago de un año. Así, mientras en el primer curso se tiene una tasa de rezago de un año de 35,5%, en el último curso del ciclo esta tasa es de 34,4%. Además, el rezago de dos o más años pasa de 28,8% a 30% entre el 1er y 4to grado. Estos resultados evidencian que la intensidad del rezago se incrementa entre grados.

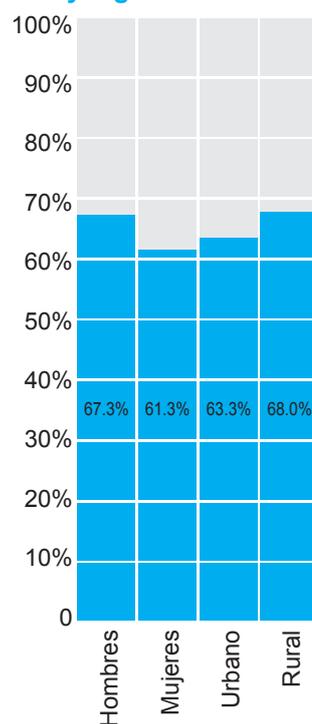
Figura 28: Rezago en el nivel CINE2, según sexo y lugar de residencia, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME - SIE.

Nota: Se incluye a todos los que tienen un año o más de rezago.
(p) Preliminar.

Figura 29: Rezago en el nivel CINE3, según sexo y lugar de residencia, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME – SIE.

Nota: Se incluye a todos los que tienen un año o más de rezago.
(p) Preliminar

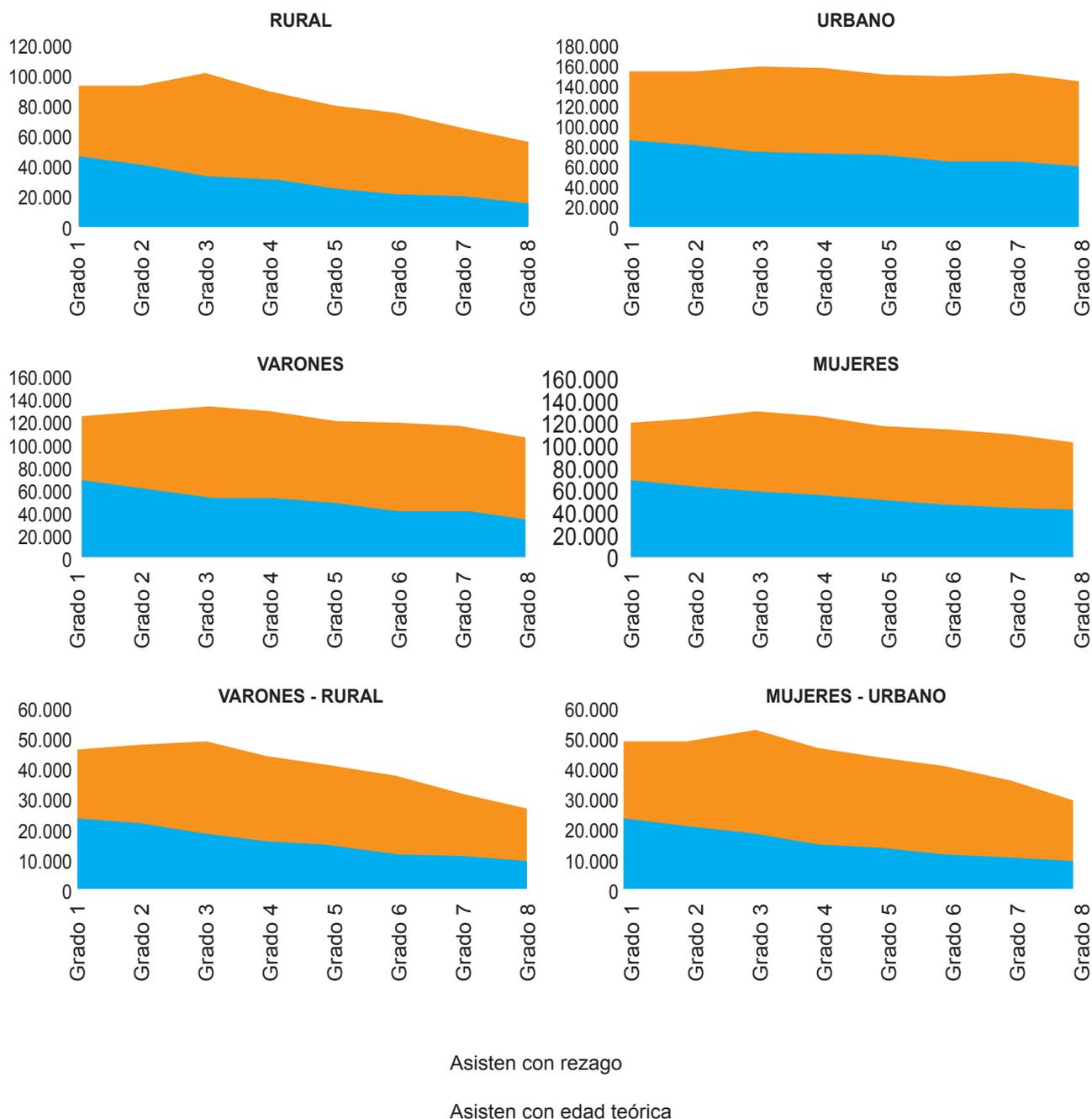
En el nivel CINE1, el rezago es mayor entre los hombres (Figura 27), aunque la diferencia con el rezago observado en el grupo de mujeres es reducida, aproximadamente tres puntos porcentuales. Existe una diferencia significativa en el rezago entre el área rural y urbana, en el primero el rezago llega a 64,2%, mientras que el segundo alcanza a 52%. En el nivel CINE2 la brecha entre hombres y mujeres cambia de sentido y son las mujeres las que presentan una mayor proporción de rezago (Figura 28); el mismo llega a 68,7%, nivel que es cuatro puntos porcentuales más alto que el observado entre los hombres.

La tasa de rezago por lugar de residencia revela la desventaja del sector rural. En esta zona, cerca a 68% de los niños que asiste a secundaria inferior muestra algún rezago en su itinerario escolar. Este resultado contrasta con el observado en el área urbana donde 60,1% de los asistentes presenta algún rezago. El rezago en la secundaria superior (CINE3) afecta más a los varones que a las mujeres (Figura 29) y muestra mayor intensidad en las áreas rurales, aunque no es tan marcada como en los casos de los niveles CINE1 y CINE2.

La Figura 30 permite analizar las disparidades en relación a la acumulación de rezago en los primeros años según sexo y lugar de residencia. De éstos, se observa que los niveles de progresión escolar en el sector rural son mucho más bajos que los encontrados para el área urbana, implicando la presencia de mayores niveles de

abandono y fracaso escolar en las zonas rurales. En lo que refiere a la diferenciación por sexo, no se evidencia diferencias significativas. El rezago es —como ya se había mencionado— mayor en las zonas rurales y entre los varones de estas áreas, ya que las rectas de matrícula por grado —que muestran tanto el área rural en su conjunto como los varones que residen en el sector rural— tienen una mayor pendiente en relación a las otras categorías.

Figura 30: Total de inscritos en edad teórica y con rezago en los niveles CINE1 y CINE2, según residencia y sexo, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME- SIE.

Nota: Se incluye a todos los que tienen un año o más de rezago. (p) Preliminar.

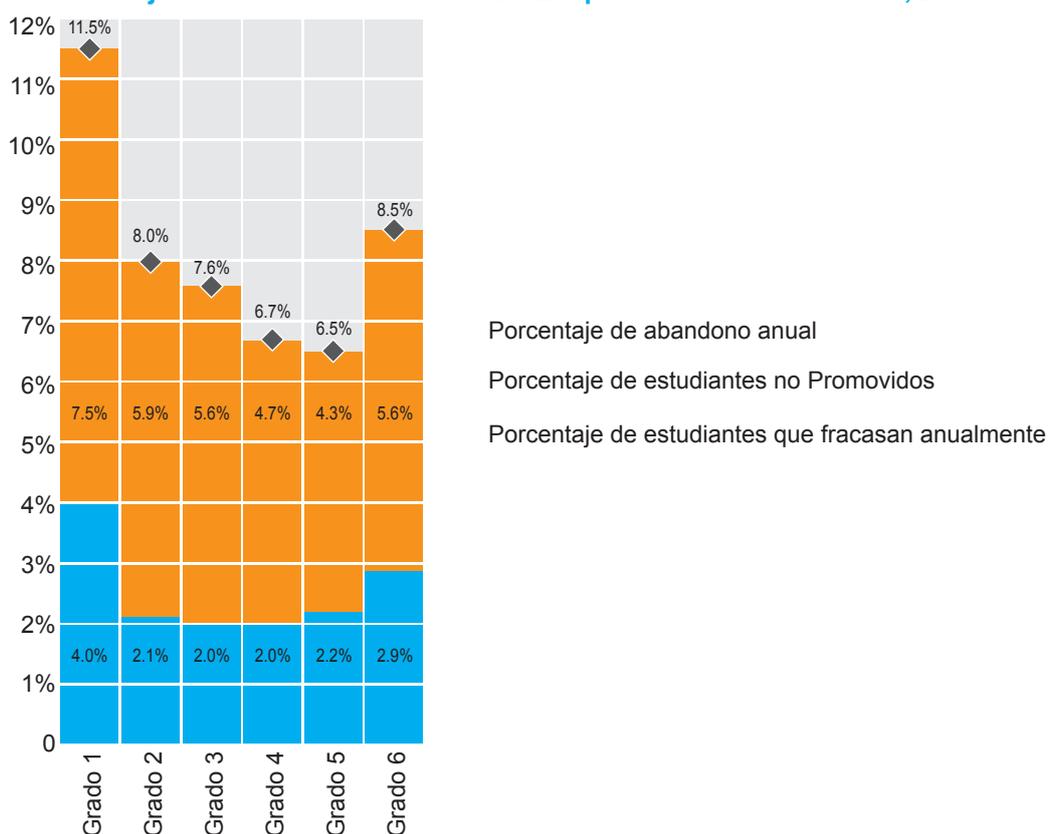
e) El fracaso escolar³²

En el nivel CINE1, el fracaso es mayor en el 1er grado (Figura 31). En este curso, 11,4% del total de matriculados fracasa. Es llamativo el nivel de abandono en el primer grado; en éste, cerca de 4% de los matriculados abandonan los estudios. En los grados siguientes, la proporción de fracasos tiende a disminuir situándose en el 5to grado en 6,5% del total de matriculados. En lo que toca al último grado de primaria (CINE1), se observa un incremento en los fracasos, los mismos llegan a 8,4% del total de la matrícula. En el nivel de fracasos observado, tiene más incidencia el fracaso por no promoción antes que por abandono. El peso de los no promovidos respecto al total de fracasos fluctúa entre 65,4% y 73,7%, mientras que el peso del abandono lo hace entre 26,3% y 34,6%.

En el nivel CINE2, el fracaso se hace más intenso (figura 32). En el primer grado, cerca a 12,6% fracasa, mientras que en el 2do esta proporción alcanza a 10,2%. Nuevamente, es la no promoción el componente que más pesa. Sin embargo, se nota un incremento en el abandono en relación al promedio observado en el nivel CINE1. Los saltos en las tasas de fracaso que se observan en el último grado del nivel CINE1 y en el primero del nivel CINE2 dan indicios sobre la presencia de problemas en la transición entre estos ciclos, validar esta hipótesis escapa a los objetivos del informe.

La secundaria superior (CINE3) muestra tasas de fracaso altas en comparación con el resto de niveles de formación (Figura 33). En el 1er grado, 16,5% de los matriculados fracasa; en el 2do grado, cerca a 12,4% de los matriculados fracasa; mientras que en el 3er grado esta proporción alcanza a 11,5%. Por último, en el 4to grado las tasas de fracaso reducen sustancialmente, llegando a comprometer a 4% de la población matriculada.

Figura 31: Porcentaje de estudiantes del nivel CINE1 que fracasan anualmente, 2009

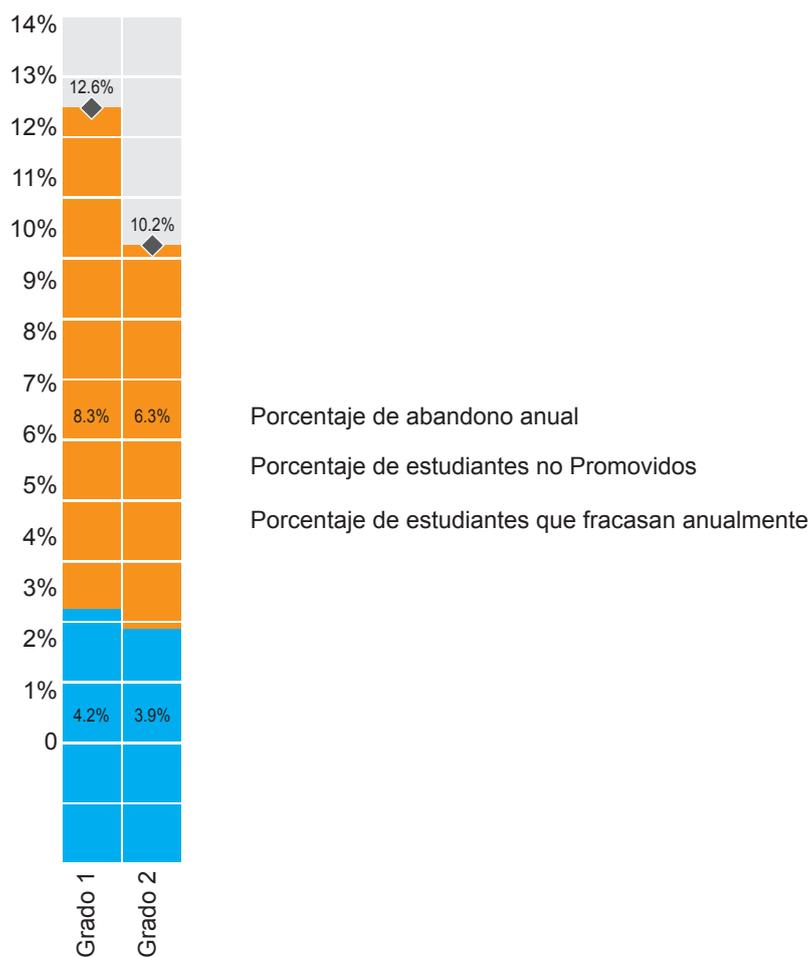


Fuente: Elaboración propia en base a ME – SIE.

(p) Preliminar.

32 El fracaso escolar está entendido como la proporción de alumnos que abandonan o no son promovidos durante una gestión escolar. Es importante hacer notar que esta definición implica una comparación entre el inicio y el final de la gestión escolar, por lo que este abandono no siempre es definitivo, ya que muchos de los estudiantes que dejan de estudiar durante la gestión se reinscriben al año siguiente.

Figura 32: Porcentaje de estudiantes del nivel CINE2 que fracasan anualmente, 2009

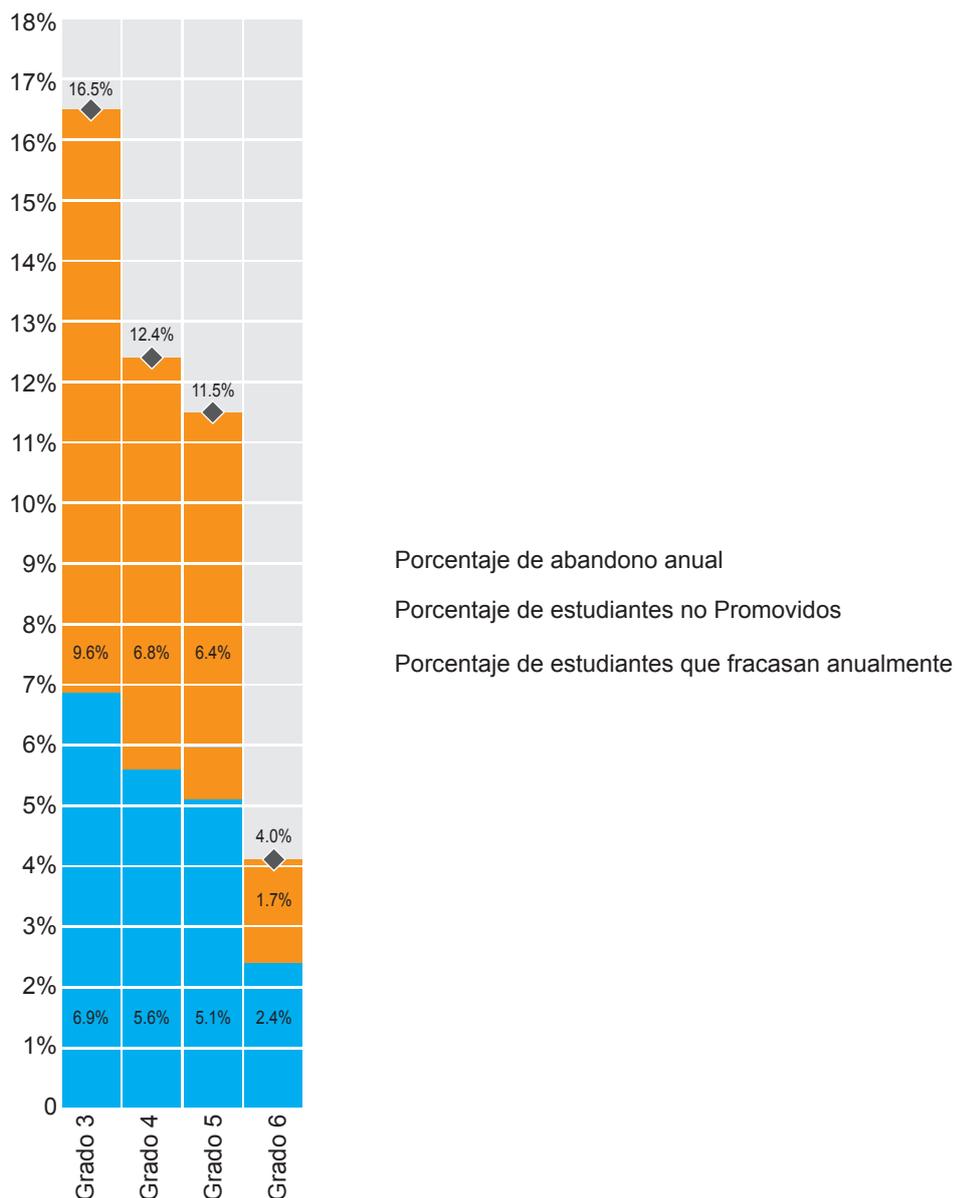


Fuente: Elaboración propia en base a ME – SIE.

(p) Preliminar

El incremento del fracaso entre el último grado del nivel CINE2 y el primero del nivel CINE3 desnuda la existencia de problemas en la transición entre niveles que merecen un análisis más profundo; sin embargo, eso escapa a los objetivos del presente informe. Esta tendencia es similar entre las áreas urbana y rural, por lo que se puede entender que las altas tasas de fracaso en este nivel no hacen diferencias de localización geográficas, sino más bien responden a un quiebre estructural al inicio del nivel CINE3.

Figura 33: Porcentaje de estudiantes del nivel CINE3 que fracasan anualmente, 2009

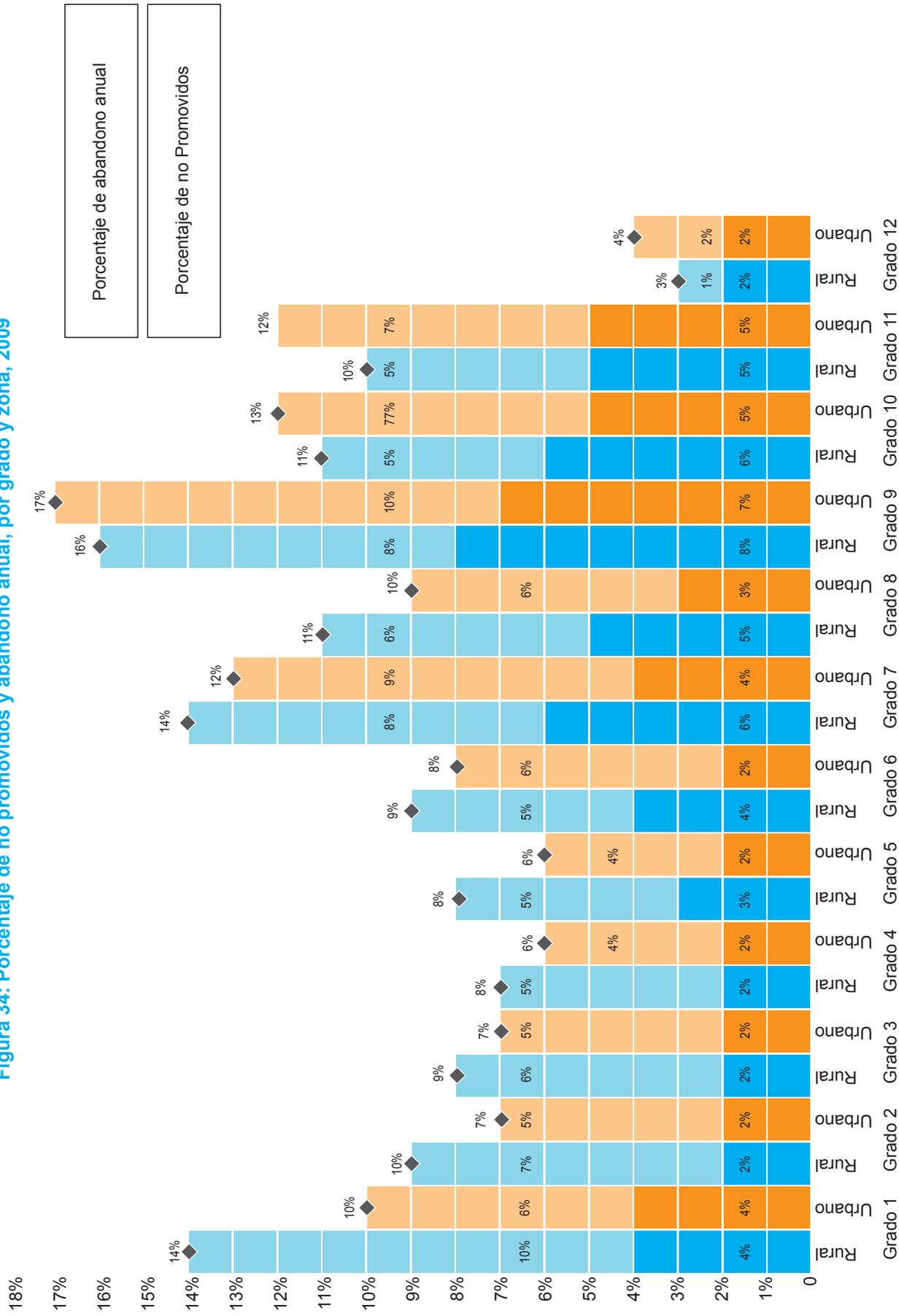


Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.
(p) Preliminar.

El fracaso escolar en todos los niveles es mayor entre los hombres (tablas A25, A26 y A27). Los niveles de fracaso para los varones son de 14,2%, 9,1% y 14,5% en CINE1, CINE2 y CINE3, respectivamente. Si bien este fracaso responde principalmente a la no promoción, se debe notar que el abandono cobra más peso conforme se avanza en la exposición al sistema escolar. El fracaso es mayor en el área rural para los niveles CINE1 y CINE2. En el caso del nivel CINE3, el fracaso es más alto en el sector urbano, aunque la diferencia que muestra con el área rural es reducida.

Desagregando la tasa de fracaso en sus componentes abandono y no promoción se tiene que en los tres niveles el abandono es siempre superior entre los hombres y entre la población rural. En el caso de la no promoción, se observa que ésta es mayor entre los hombres para todos los niveles. Cuando se desagrega por zona de residencia (tablas A25, A26 y A27), se tiene que para los niveles CINE1 y CINE3 la no promoción es más alta entre los habitantes del sector urbano, mientras que en el nivel CINE2 es mayor en el área rural.

Figura 34: Porcentaje de no promovidos y abandono anual, por grado y zona, 2009



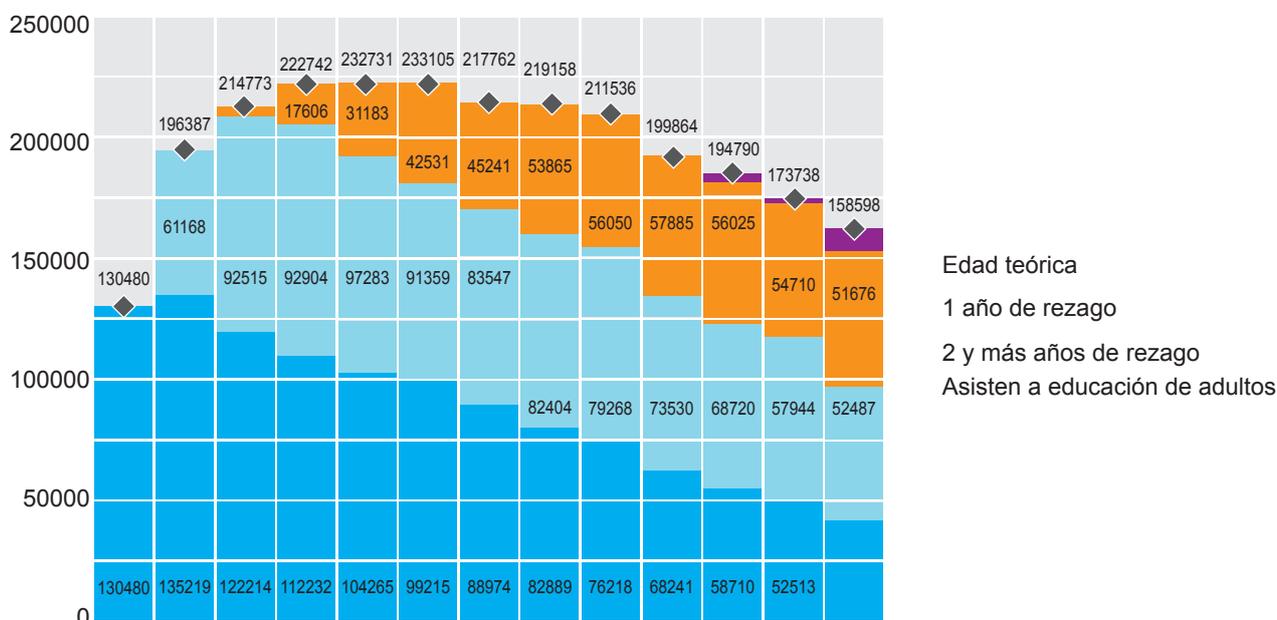
Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.
(p) Preliminar.

Por último, los niveles de fracaso anual (Figura 34) son más intensos en las zonas rurales que en las urbanas en todos los grados de los niveles CINE1 y CINE2, pero especialmente en los primeros grados de los niveles CINE1 y CINE2. En los primeros grados de primaria, el porcentaje de no promovidos es más alto en las escuelas rurales, y eso es lo que explica las diferencias en el fracaso escolar. En el nivel CINE2, el abandono anual en las zonas rurales empieza a aumentar y esto le da, junto con la no promoción, un carácter explicativo del fracaso en las zonas rurales. En el nivel secundario se revierten las tendencias. Las zonas urbanas son las que manifiestan mayores niveles de fracaso anual. Es importante considerar que estos datos deben ser analizados complementariamente con otros indicadores, ya que es muy probable que este mayor fracaso en las zonas urbanas se relacione con una mayor permanencia de los estudiantes en la escuela.

f) El abandono escolar

Caracterizar el abandono escolar no es una tarea sencilla; es un fenómeno que, al situarse en los límites del sistema entre el “adentro” y el “afuera”, resulta particularmente difícil de aprehender desde las estadísticas. Se pueden utilizar diversos métodos, y cada uno de ellos permite una aproximación solamente a algunos componentes, dejando fuera a otros. Un primer abordaje consiste en observar el esquema de escolarización por edad simple presentado en la Figura 35. Ésta permite reconocer tres etapas en el proceso de escolarización. La primera muestra la situación en el inicio de la escolaridad y se ha analizado en apartados anteriores. La segunda etapa, entre los 7 y 13 años, se alcanza una relativa estabilidad en la cantidad de inscritos, lo que permite suponer que el sistema logra mantener a la población dentro de la escuela. Las variaciones observadas se explican principalmente por el tamaño de las cohortes poblacionales, lo que significa que no se puede saber con precisión cuánto de la diferencia entre una edad y otra es abandono, y cuánto es debido a diferencias en la población. En esta etapa se incrementa significativamente el rezago. Así, mientras a los 8 años el 50% asiste con rezago y el 8% con 2 o más años de rezago, a los 13 años estos valores se incrementan a 64% y 26%, respectivamente. La tercera etapa, a partir de los 13 años, presenta una disminución significativa en la cantidad de inscritos. En este tramo comienza a manifestarse con fuerza el abandono. Adicionalmente, el gráfico incluye la información de la matrícula que asiste a educación de adultos. Tal como se puede observar, esta modalidad cubre parcialmente a la población entre 14 y 17 años que está fuera de la escuela, por lo que no se constituye en una alternativa atractiva para este grupo de edad.

Figura 35: Total de inscritos por edad, en edad teórica y con rezago, para educación regular y de adultos, 2009^(p)



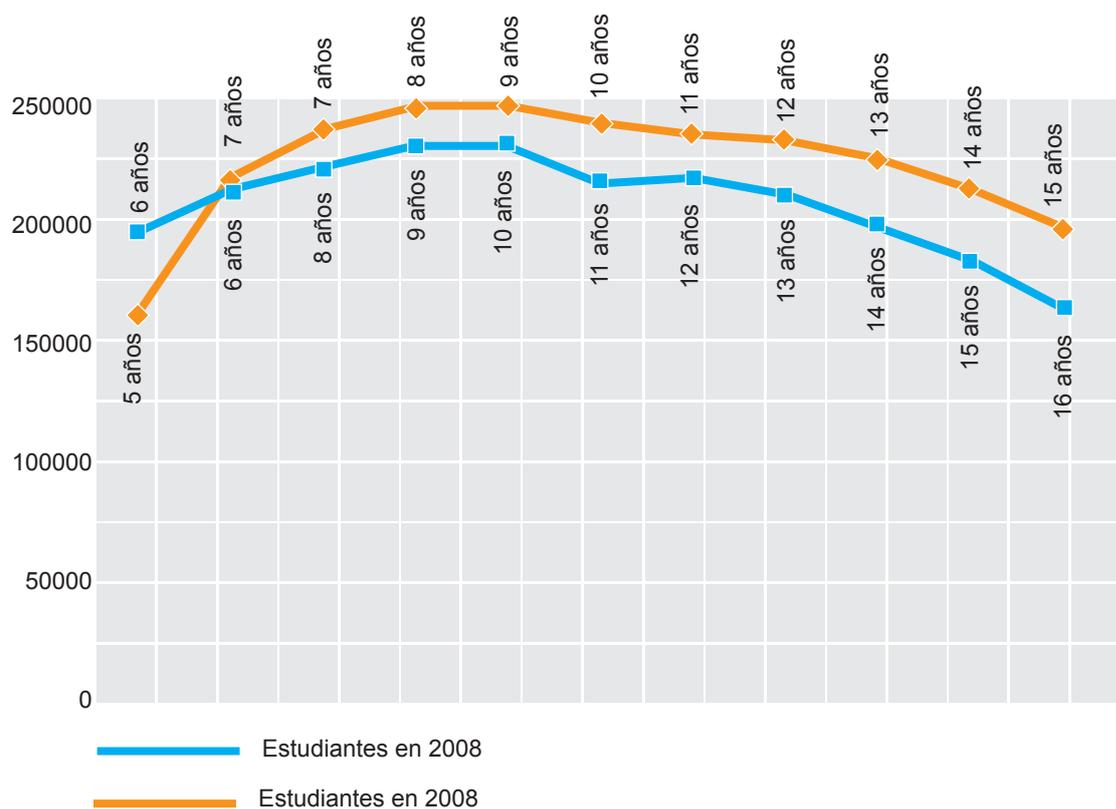
Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

Para complementar la aproximación anterior y para evitar las distorsiones que introduce el tamaño de las cohortes de edad, se presenta en la Figura 36 la conservación interanual por edad simple. El gráfico identifica

la cantidad de estudiantes por edad en el 2008 y su relación con la cantidad de estudiantes en el 2009, superponiendo en cada punto vertical la cohorte de edad simple. Existe una mayor matrícula el año 2009 en el grupo de 6 años en relación al grupo de 5 años del 2008, lo que está explicado por la existencia de niños de seis años que cursan inicial y niños que ingresan a primaria sin haber pasado por el preescolar. Se observa que el abandono empieza a manifestarse a partir de los 7 años, aunque su dimensión es reducida y se acelera entre los 11 y 12 años —coincidiendo con la transición del nivel CINE1 al nivel CINE2—. Se identifica un proceso sistemático de pérdida de matrícula que se inicia a partir de los siete años, se acelera entre los 11 y 12 años y se consolida entre los 13 y 15 años, lo que implica que a mayor edad más grande es la proporción que abandona la escuela. En el área urbana, la conservación interanual es más alta que en el sector rural (Tabla A28).

Figura 36: Conservación interanual de estudiantes por edad 2008-2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

g) La tasa de término³³

La Tabla 8 muestra que el 2009 un 89% de niños concluye el nivel CINE1 y que una proporción mayor de mujeres terminan el nivel en relación a los hombres. En lo que toca al nivel CINE2, 20,2% de niños no han culminado el nivel o no lo harán nunca. En secundaria superior (CINE3) la situación es más preocupante, ya que sólo 55,9% de los alumnos culmina este nivel, siendo la proporción de mujeres que culmina mucho más alta que la observada entre los hombres.

³³ La tasa de término proporciona una medida aproximada de la permanencia de los alumnos en la escuela, ya que mide el porcentaje de niños que termina un nivel respecto a la población que tiene edad para terminar ese nivel.

Tabla 8: Tasa de término por nivel, según sexo, 2009

	6to de primaria	2do de secundaria	6to de secundaria
Hombres	88,5%	78,0%	53,9%
Mujeres	89,5%	81,7%	58,0%
Total	89,0%	79,8%	55,9%

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

h) La tasa de transición³⁴

La tasa de transición muestra que, durante el año 2007, 95 de cada 100 estudiantes transitan exitosamente de primaria hacia secundaria inferior (CINE2). Vistas las cifras por sexo se tiene que la tasa es mayor para los varones en relación a las mujeres, aunque la diferencia no es lo suficientemente amplia como para considerar la existencia de disparidades de género, ya que el IPG no sobrepasa el límite tolerable³⁵. Entre los hombres, 96 alumnos de cada 100 logran matricularse en el nivel CINE2, mientras que en el caso de las mujeres son sólo 94 de cada 100 las que logran esta transición con éxito.

Tabla 9: Tasa de transición del nivel CINE1 al nivel CINE2

	Total	Hombres	Mujeres	IPG
2007	95,1	96,0	94,1	0,98
2006	90,0	90,5	89,6	0,99

Fuente: IEU.

i) La situación de escolaridad de los jóvenes de 15 años

El 2007, cerca de 13,5% de los jóvenes de 15 años se encontraba fuera de la escuela (Tabla 10). Es importante notar que casi la totalidad de estos jóvenes han asistido a la escuela, es decir que en algún momento de su itinerario escolar abandonaron los estudios.

Tabla 10: Condición de asistencia en jóvenes de 15 años, 2007

Condición de asistencia	15 años
Fuera de la escuela	13,5%
No han ingresado nunca a la escuela	0,0%
Abandonaron los estudios	13,5%
Estudiantes que ingresan a primaria por primera vez	0,1%

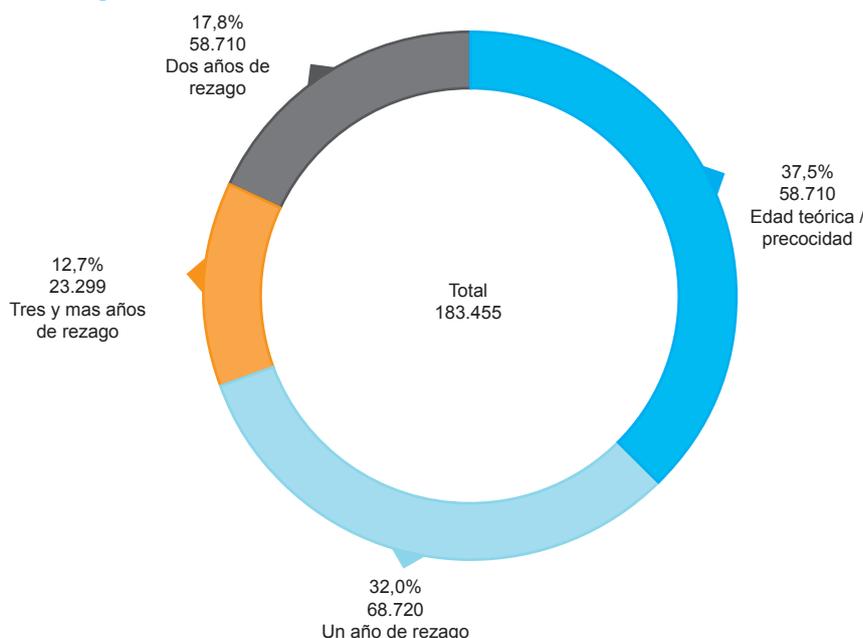
Fuente: Elaboración propia en base a EH 2007.

Entre quienes no asisten, pero asistieron, la cantidad de años promedio de asistencia es de 5,7 años, mientras que para aquellos que asisten a la escuela en esta edad, la cantidad de años promedio aprobados es de 8,5 (Tabla A29). Si se considera que un alumno de 15 años debería tener 10 años de escolaridad, entonces los datos muestran que quienes asisten con 15 años de edad lo hacen con niveles de rezago altos. A partir de los datos administrativos del 2009 se puede construir un panorama preciso de la situación de rezago para el grupo de 15 años de edad (Figura 37). El perfil muestra que de cada 10 estudiantes de 15 años, tres asisten en edad teórica/precocidad, cuatro asisten con un año de rezago y tres asisten con dos o más años de rezago; situación que evidencia el importante peso del rezago en el itinerario escolar, tal y como ya se había mencionado anteriormente.

34 La tasa de transición está definida como el número de nuevos ingresos al primer grado del ciclo superior en un año determinado, expresado como porcentaje del número de alumnos matriculados en el último grado del ciclo anterior durante el año escolar previo. Por tanto, este indicador refleja la capacidad del sistema para retener a los alumnos.

35 Valores de IPG entre 0,97 y 1,03 son considerados tolerables y, por tanto, no implican la presencia de disparidades de género.

Figura 37: Situación de la matrícula de 15 años, 2009^(p)



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

Con el fin de conocer la trayectoria escolar que tuvo en promedio el grupo de 15 años de edad se realiza un análisis comparativo de las cohortes de edad simple para el 2005 y 2009 (Tabla 11). Se evidencia que la cantidad de estudiantes que asistía en edad teórica se redujo a la mitad. Es decir que cerca de 57.000 estudiantes tuvieron su primer fracaso entre los 11 y 15 años; además, es altamente probable que varios de los que fracasaron lo hayan hecho en más de una oportunidad. Si se considera que 57.000 estudiantes tuvieron su primer fracaso entre los 11 y 15 años se puede deducir que muchos estudiantes que asistían el 2005 con un año de rezago vuelven a fracasar. Como consecuencia, la cantidad de estudiantes con dos años de rezago se incrementa en 33% y la cantidad de estudiantes con tres y más años de rezago prácticamente se duplica. Por último, se debe prestar atención a la existencia de 35.000 jóvenes que habiendo asistido a la escuela a los 11 años de edad la abandonaron antes de los 15 años.

Tabla 11: Trayectoria escolar cohorte de 11 años, 2005-2009^(p)

11 años – Año 2005		15 años – Año 2009	
Asiste con edad teórica/precocidad	116.513	Asiste con edad teórica/precocidad	58.710
Asiste con un año de rezago	65.509	Asiste con un año de rezago	68.720
Asiste con dos años de rezago	24.652	Asiste con dos años de rezago	32.726
Asiste con tres y más años de rezago	11.696	Asiste con tres y más años de rezago	23.299
Total	218.370	Total	183.455
		Abandona entre los 11 y 15 años	34.915

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

j) La actividad laboral de los niños y el riesgo de exclusión

La Tabla A30 refleja, a partir de datos de la ETI, que 92,8% de los niños que realizan actividades económicas o domésticas asisten a la escuela. No se evidencia diferencias significativas cuando se analiza por género y origen étnico. La proporción de niños involucrados en actividades laborales que asisten a la escuela es mayor entre la población que reside en el área urbana, entre la población más educada y entre los hogares con mayor nivel socioeconómico del hogar. Algo similar sucede si se revisa la proporción de niños que no trabaja y que asiste a la escuela. En éstos, tampoco se evidencia diferencias significativas por género y origen étnico. Como en el anterior análisis, los niños con jefes educados asisten en mayor proporción a la escuela que sus pares con padres menos educados. Además, los hogares con mayor gasto inducen a una mayor asistencia a la escuela,

mientras que lo contrario sucede con los hogares de menor gasto. La desagregación según lugar de residencia halla que la asistencia es mayor en el área urbana, en esta zona cerca a 96,4% de los niños que no realiza actividades productivas asiste a la escuela, mientras que en el área rural esta proporción es de 92,2%.

3.4 Resumen analítico

El capítulo se basa en el análisis de “Cinco Dimensiones de la Exclusión (5DE)”. Estas cinco dimensiones (5DE) están presentes en tres niveles de educación –inicial (CINE0), primaria (CINE1) y secundaria inferior (CINE2)- y comprenden a dos diferentes grupos de población: **los niños que no asisten a la escuela** y **los que van a la escuela, pero están en riesgo de abandonar los estudios**. La dimensión 1 (D1) considera a los niños en edad pre escolar (CINE0) que no están dentro de la educación inicial o primaria. Las dimensiones 2 y 3 (D2 y D3) captan la población fuera de la escuela que tiene edad escolar para asistir los niveles CINE1 y CINE2 respectivamente. Se considera también dos dimensiones que incorporan a los niños que asisten al nivel CINE1 o al nivel CINE2 y que están en riesgo de exclusión, denominadas Dimensión 4 (D4) y Dimensión 5 (D5) respectivamente. Adicionalmente, el marco conceptual se extiende para incorporar a los **excluidos** la secundaria superior (CINE3) y a los que asisten al nivel CINE3 pero con riesgo de abandonar.

Los datos de la EH del 2007 muestran que la D1 incluye a 39,2% de la población de 5 años, la D2 representa aproximadamente a 6,3% del total de la población entre 6 y 11 años. En esta dimensión, es importante señalar que de cada 100 niños que la componen 64 asisten a inicial. Nótese que este grupo de niños cuando ingrese a primaria pasará a formar parte del grupo de población en riesgo debido al rezago con el que inician su educación escolar. La D3 incluye a 3,7% de la población entre 12 y 13 años. Estas tres dimensiones conforma el grupo de **excluidos de la escuela** y representan a 6,5% del total de la población entre 5 y 17 años de edad. La D4 comprende a 48,9% del total de niños que asiste al nivel CINE1, mientras que la D5 está constituida por 51,4% de la población que asiste al nivel CINE2. Estas dos últimas dimensiones constituyen el grupo de **excluidos en la escuela** y representan aproximadamente a 49,8% de la población que asiste a los niveles CINE1 y CINE2. En lo que hace a la situación en el nivel CINE3, los datos muestran que la población entre 14 y 17 años que no asiste a secundaria superior (CINE3), secundaria inferior (CINE2), primaria (CINE1) ni a la educación técnica llega a representar a 14,1% de ese rango de edad y que 47,3% de la población que asiste al nivel CINE3 puede ser considerado en situación de riesgo; es decir, como **excluidos en la escuela**. La cuantificación agregada refleja que 40% de la población entre 5 y 17 años o no asiste a la escuela (**excluida de la escuela**) o, si lo hace, se encuentra en situación de riesgo de abandono (**excluida en la escuela**). Si además se incluye en el análisis al nivel CINE3, se tiene que esta proporción alcanza a 52,5% de la población entre 5 y 17 años.

El análisis sugiere considerar, de manera general, como grupos vulnerables a las niñas, a los niños que residen en el área rural, a los niños en situación de pobreza, a los niños de origen indígena y aquellos cuyos padres tienen bajos niveles de educación. Aquí es importante analizar dos elementos que particularizan a las D1 y D2. En el caso de la D1, son los varones los que presentan una mayor probabilidad de estar excluidos, por lo que en este caso las políticas de género deben apuntar hacia este grupo. En el caso de la D2, y considerando el origen étnico, los no indígenas presentan una mayor probabilidad de estar fuera de la escuela al igual que los residentes del área urbana; sin embargo, antes de pensar en políticas diferenciadas para estos dos grupos se recomienda estudios en mayor profundidad.

Luego de revisar un conjunto amplio de indicadores de riesgo, se identifica que entre los principales factores para la determinación de esta situación están el ingreso tardío, el rezago y el fracaso escolar. Los datos para el 2009 muestran que el ingreso tardío está compuesto por 6% de estudiantes de 6 años que no asisten a inicial ni a 1er grado de primaria, pero que se espera se inscriban a primaria con 7 años o más, y por 29,3% de niños de 6 años que están asistiendo a inicial cuando según edad deberían estar en primaria. Esto quiere decir que 35% de esta cohorte de edad tiene retraso en su itinerario escolar antes de iniciar la primaria. Por otro lado, la comparación de la tasa de asistencia bruta y neta da indicios sobre la dimensión del rezago escolar, éste afecta en primaria (CINE1) a cerca de 816 mil niños, de los cuales 66,2% presenta un año de rezago y 33,8% restante dos o más años de rezago. En el 1er curso de este nivel el rezago alcanzaba a 45,8% de los alumnos y en el último grado éste llega a 60,7%. El incremento que muestra el rezago entre grados está reflejando el aumento de la repetición como del abandono temporal. Algo similar sucede en los niveles CINE2 y CINE3, donde 72 y 74 de cada 100 asistentes muestra rezago, respectivamente. Llama la atención la proporción de fracasos en el 1er grado del nivel CINE1, en éste, 11,4% del total de matriculados fracasa. En el nivel CINE2 el fracaso se

hace más intenso, sobre todo en 1er grado, donde 12,6% de la matrícula fracasa, situación que da indicios sobre la presencia de problemas en la transición entre ciclos. La secundaria superior (CINE3) muestra tasas de fracaso altas en comparación con el resto de niveles de formación, las mismas superan el 16,5% en el primer grado. Nuevamente, son las mujeres y los residentes del área rural los grupos que se constituyen como los más vulnerables.

4. Barreras y cuellos de botella en relación con las 5DE

Como se evidencia en el Capítulo III, la proporción de NFE es importante; por tanto, luego de tener una idea sobre la magnitud y características de los NFE, cabe preguntarse ¿cuáles son los factores que inciden en esta situación? Es de esperar que estos factores estén vinculados directamente con la demanda, la oferta y el contexto institucional, y que además interactúen, se superpongan y se refuercen en diferentes niveles, como son la región, la escuela y el hogar, condicionando así la exposición al sistema educativo y consolidando un sistema causal que influye en el éxito o fracaso escolar. En lo que sigue del capítulo, se intenta una descripción de los factores que actúan como barrera en la educación y se analiza su vínculo con las dimensiones de exclusión presentadas en el capítulo anterior. Para los fines del capítulo se han dividido a las barreras en tres grupos: i) barreras de demanda que consideran dos subgrupos que son las barreras socioculturales y las barreras económicas; ii) barreras de oferta que se divide en barreras materiales y barreras simbólicas y iii) barreras de gestión.

4.1 Barreras vinculadas a la demanda

4.1.1 Barreras socioculturales

Este grupo de barreras hacen referencia a las creencias y percepciones que tienen los distintos actores sobre el proceso educativo. Muchas de estas creencias y percepciones son de carácter subjetivo y, por tanto, están influenciadas por aspectos de carácter cultural y sobre todo temporal³⁶. Entre las barreras socioculturales identificadas están:

a) Expectativa educativa limitada

Esta barrera tiene su origen en la presencia de actitudes de discriminación étnica. Al respecto, CARE (2006:1), citando a Yapu (2004), señala que *las percepciones sobre las discriminaciones sociales, étnicas y raciales se encuentran aún muy presentes en la vida cotidiana, reflejándose en las prácticas, actitudes de “malos tratos”, estereotipos, estigmatizaciones, etc. que se dan en diversos lugares y/o contextos*. Esta situación –históricamente presente en la sociedad boliviana- junto a otros factores de contexto, como la pobreza y la desigualdad, ha generado que los hogares pobres, los hogares de origen indígena y los hogares rurales vean limitadas las expectativas educativas que tienen para sus hijos. Aquí es importante notar que “*expectativa limitada*” no quiere decir que estos grupos desconozcan el valor que tiene la educación para lograr una mejor calidad de vida, lo que quiere decir es que, pese a valorar la educación y reconocerla como una alternativa para no reproducir generacionalmente sus condiciones de vida, las circunstancias en las que se desenvuelven hacen que el nivel educativo que pueden alcanzar sus hijos sea menor que su expectativa. Así Treviño (2003), en base a información del LLECE, evidencia la presencia de expectativas limitadas sobre el futuro educativo, tanto entre los padres como entre los niños de áreas rurales. El mencionado estudio muestra que los padres de niños que residen en zonas rurales, y que son de origen indígena, piensan que sus hijos no llegarán a la educación superior y que trabajarán después de cumplir con la educación primaria. El trabajo también constata que las expectativas de los padres están correlacionadas con las que tienen los hijos sobre su futuro escolar³⁷; es decir que los niños con padres que tienen baja expectativa sobre su futuro educativo [*el de sus hijos*] tienen también bajas expectativas respecto a su propia educación. Por su parte, Gutiérrez y Fernández (2011) mencionan que las expectativas de las niñas en el área rural giran en torno a lo que perciben como accesible, más que por lo que sus padres esperan, por lo que una parte quiere dedicarse en el futuro a actividades típicamente rurales, como hacer queso y pastear ovejas; otra quiere ejercer la docencia y los menos desean continuar estudios superiores. Al respecto, Reid (2008: 90) señala que los maestros ven frustrados como *los estudiantes rurales con demasiada frecuencia aspiran a ser “sólo un agricultor” o “sólo un ama de casa” en lugar de esforzarse para ir a la universidad-y convertirse en un profesional*³⁸, Reid (2008) también mencionan que los alumnos, pese a reconocer el valor de la educación, por lo general, responden a la pregunta sobre

36 Es importante hacer notar que si bien en muchos casos las barreras socioculturales hacen a factores vinculados a la demanda también pueden presentarse en la oferta educativa.

37 Treviño (2003: 94-97).

38 Reid (2008:90). La traducción es propia.

su futuro diciendo que se van a casar o que quieren trabajar, pocos son los que dicen que quieren seguir estudiando hasta el nivel universitario.

Otra forma de contrastar lo que se “*quiere*” vs lo que se “*puede*”, en términos de logro educativo, es revisar el perfil de movilidad educativa entre padres e hijos. Al respecto, Zambrana (2011:93) constata que *pese a las mejoras observadas en la movilidad educativa éstas no han sido suficientes para traspasar la barrera de la educación secundaria y superior. Los hijos que provienen de familias con bajo nivel educativo, que por lo general son de origen indígena y/o residentes del área rural, no llegan a secundaria y menos aún a la educación superior.*

En el área urbana, el reconocimiento del valor de la educación es mayor, sobre todo porque la educación es vista como el elemento fundamental para lograr un ascenso social. Los padres del área urbana anhelan que sus hijos culminen el bachillerato y mejor si continúan estudios superiores. Sin embargo, las características discriminadoras del mercado laboral urbano hacen que para los hogares más pobres y los indígenas el “invertir en educación” sea una acción con muy pocas posibilidades de uso (Guaygua, 2011); esta situación, además de generar frustración, desalienta la expectativa educativa de los niños.

“¿Siempre existe esto en el sector urbano; de dónde vienes? De una escuela rural, no lo aceptan porque creen que no sabe... existe todavía la mentalidad en el sector urbano y ese es un problema”.

Tomado de Escobar et al (2004:152)

La percepción que tengan los maestros sobre el futuro educativo de los alumnos es también un elemento importante a la hora de identificar las barreras educativas. Este es un tema poco trabajado y exige un mayor análisis. Empero, una aproximación a la expectativa docente respecto a los alumnos puede ser abordada a partir del cómo ven los maestros a sus alumnos. Reid (2008) afirma que en muchos casos los profesores, pese a reconocer el valor de la educación para sus alumnos y expresar con optimismo y esperanza que los mismos “*pueden llegar a la universidad y profesionalizarse*”³⁹, tienen sesgos a la hora de discriminar entre alumnos buenos y malos. Básicamente, se refieren a los alumnos buenos y malos con los mismos descriptores usados para distinguir entre estudiantes urbanos y rurales⁴⁰. Así, para muchos maestros, el mal alumno proviene de una familia que no lo apoya en sus estudios, tiene parientes que lo abandonan constantemente y muestra poco interés en participar de las actividades de la clase. De similar forma el alumno rural es descrito por los maestros como aquel que está cansado y falta de concentración en las actividades del aula, cuyos padres (indígenas campesinos) lo abandonan porque deben trabajar largas horas en el campo y no lo ayudan en sus estudios y deberes porque son nada o poco educados. Es decir que *mal alumno* es prácticamente sinónimo de *alumno rural*, lo que muestra que los docentes tienen pocas expectativas para sus alumnos rurales que, como se mencionó, son en una mayoría pobres y de origen indígena; pero, además, esta descripción también trae consigo la identificación de *mal padre* como *padre rural*, criterio que está revelando la existencia de prejuicios hacia el sector rural. Por tanto, parece ser que las expectativas docentes para los alumnos rurales son mucho más bajas que aquellas que se tiene para los niños del área urbana.

b) Embarazo adolescente

El embarazo adolescente⁴¹ tiene impactos claros en la educación. Al respecto, el Ministerio de Educación (2004) señala que a partir de los 13 años las mujeres empiezan a abandonar la escuela más aceleradamente, coincidiendo esto con el inicio de la edad fértil. Por otro lado, Escobar et al (2004) constata que entre las adolescentes de la amazonia boliviana un 27% alude el embarazo como causa de abandono escolar; por lo que el embarazo adolescente parecería ser una condicionante para que las niñas no continúen en la escuela, sobre todo en la zona de los llanos⁴². Si se suman las prácticas discriminatorias, cada vez menos habituales, pero no por eso inexistentes, de los profesores y las actitudes hostiles de compañeros de estudio, se configura una situación que culmina con el abandono temporal o definitivo de la escuela. Por último, si considera el

39 Este punto de vista no está limitado a los maestros del área urbana, sino que es generalizado entre los maestros.

40 La descripción de alumnos urbanos y rurales no sólo está presente en maestros urbanos, sino también en maestros rurales.

41 Ver Anexo D para tener una dimensión de la problemática del embarazo adolescente.

42 Ver Maletta (2005) para un análisis del riesgo de embarazo adolescente por región.

hecho que las madres precoces, por lo general no tienen la edad suficiente como para ingresar al EPA o ESA, entonces se configura una barrera sociocultural que impide a la mayoría de adolescentes embarazadas o con hijos continuar los estudios.

“Algunas chicas, si se salen del colegio, es porque están embarazadas. ...”

Entrevista a una adolescente de Pando, tomada de PNUD (2006:313)

“Otro problema es el de los matrimonios y embarazos tempranos. Los guaraníes forman familia de muy jóvenes y ya no asisten más al colegio. También es entendible, porque después del colegio ¿qué?”

Entrevista a Directora Distrital Huacareta, tomado de Lizárraga (2011:27)

“Bueno, el tema de los embarazos es un problema. Nosotros tenemos embarazos tempranos a veces desde 7mo u 8vo. Y, claro, ya no podemos recibir a las chicas en el colegio..., aunque nos las arreglamos: el año pasado, una buena alumna quedó embarazada y le dimos permiso para que tenga al bebé y luego ella continuó estudiando. Pero, en general, los de la cultura guaraní forman familia a muy temprana edad y eso también pasa acá en el colegio. Además, como muchas veces, los jóvenes viven en cuartos alquilados o con familiares..., falta el control de la familia.”

Entrevista a Directora Escuela Amistad A, tomado de Lizárraga (2011:27)

“¿El embarazo es un motivo para que dejen de ir al colegio? Sí. A veces las chicas no van al colegio por vergüenza, vergüenza porque se supone que los compañeros todo el tiempo la van a bregar (molestar). ¿Y las molestan? A veces se las molesta” (Adolescentes - GCI urbano).

Entrevista a adolescente, tomado de Escobar et al (2004:154)

“¿Hay chicas que estando embarazadas van a clases? Sí, hay. ¿Y ustedes qué opinan de que una chica que esté esperando familia vaya al colegio? Está mal. ¿Qué está mal, estar embarazada o que vaya al colegio embarazada? Que estando embarazada vaya al colegio, está mal” (Niños de 10 a 13 años, GCI rural).

Entrevista a niños de 10 a 13 años, tomado de Escobar et al (2004:154)

c) Discriminación de género

En Bolivia, aún existe una visión patriarcal al interior de muchas familias – sobre todo indígenas y del área rural- donde lo masculino prevalece sobre lo femenino, impulsando privilegios de género en función de la condición sexual. Reid (2008) afirma que el “campo” es un lugar tradicional y conservador, donde los hombres exponen su machismo en detrimento de los ideales de equidad de género. Al respecto, Wanderley (2003) señala que las hijas mujeres participan con mayor frecuencia en tareas del hogar y de crianza de animales, reproduciendo así el rol de maternal dentro el hogar y que la brecha en relación a las actividades que realizan los hombres dentro el hogar se van ampliando con la edad de los hijos. Básicamente, las tareas más pesadas y productivas son reservadas para los varones y las livianas y reproductivas son efectuadas por las mujeres (Llanos, 2002). Si bien esta situación discriminatoria ha mostrado una tendencia decreciente que ha llevado a que en muchos casos las brechas educativas entre niños y niñas se reduzcan considerablemente, éstas están aún presentes y se manifiesta sobre todo al interior de los grupos indígenas del área rural, donde muchas veces los padres sólo ven en el futuro de sus hijas el ser amas de casa y, por tanto, no las mandan a la escuela; mientras que, por el contrario, impulsan a sus hijos varones a seguir estudiando (Gutiérrez y Fernández, 2011). Al respecto, Jiménez (2004) afirma que las niñas quechuas asisten en menor proporción a la escuela y permanecen en ella por menos tiempo respecto a otros grupos. El mismo autor evidencia que, una vez que las niñas indígenas se matriculan, tienen una mayor probabilidad de abandonar los estudios en relación a sus pares no indígenas. En igual sentido, Jiménez, Landa y Yáñez (2006) muestran que las niñas quechuas y aymaras tienen una menor probabilidad de asistir a la escuela en relación a sus pares varones. Por otro lado, Duryea, et al (2007) señala que en el caso de las comunidades indígenas de Bolivia las mujeres reciben relativamente menos educación que los varones.

“Este problema [de las menores tasas de graduación entre las mujeres] es principalmente debido a los prejuicios. Bueno, ahora ya está desapareciendo. Pero, sobre todo en el área rural, se piensa que porque son niñas no tienen que estudiar. Antes era peor. Antes ellas no tenían que inscribirse en la escuela, en absoluto, porque se suponía que las mujeres tendrían que hacer todo el trabajo doméstico, asistir a los padres y los hermanos, y sólo los hombres podían estudiar. Bueno, eso ha cambiado, pero una gran parte de ellas [las familias] continúan con un cierto prejuicio. Las niñas llegan a un cierto grado y después tienen que ayudar”.

Entrevista a un maestro tomada de Reid (2008:166)

“...ella sí quiere que su hija vaya a estudiar, pero que su marido, en cambio, piensa que las niñas sólo deben aprender a cocinar, tejer y hacer las tareas de casa ayudando al marido...”

Opinión de una madre, tomada de Gutiérrez y Fernández (2011:149)

Nota: Las negrillas son propias y fueron introducidas para aclarar el texto. La traducción es propia.

Por lo tanto, la evidencia apunta a un área rural que exhibe una cultura pseudo-machista, donde las actitudes de discriminación de género de la familia misma se constituyen en el obstáculo para la escolaridad de las niñas.

4.1.2 Barreras económicas

Como en otras situaciones, en la decisión de asistencia escolar, los factores económicos tienen un rol importante. Diversos estudios han mostrado que la situación económica de un hogar determinan los logros educativos de los miembros de menor edad. Así, en hogares en situación de pobreza, el logro educativo, en promedio, es menor que el observado en hogares con mejor situación económica⁴³. En los hechos, la pobreza se traduce en una situación de insuficiencia de ingresos y bajos o nulos niveles de bienestar que hacen que el costo de enviar al niño a la escuela sea elevado en relación al beneficio que se puede lograr en el corto plazo, si el niño trabaja en lugar de estudiar o simplemente no asiste a la escuela y el hogar ahorra el gasto que implica su asistencia. Entonces, cuando el costo es elevado, el mismo actúa como una especie de velo o barrera que sólo permite ver a la educación como algo oneroso y no como algo importante para el bienestar futuro, deteriorando así la percepción sobre el valor del retorno de la educación. Tres tipos de barreras económicas han sido identificadas en el caso de los hogares bolivianos, estas son:

a) El costo educativo

Los costos educativos hacen referencia al conjunto de gastos que están vinculados a la exposición escolar. Estos costos pueden ser agrupados en tres categorías: i) costos directos, como son la matrícula y las mensualidades; ii) costos indirectos, como son los útiles escolares, los textos, los uniformes y el transporte, entre otros y; iii) costos asociados que hacen a los pagos adicionales que apoyan el funcionamiento del establecimiento, como por ejemplo el aporte para mejorar la infraestructura. La Tabla 12 permite conocer esta estructura en más detalle. Se observa que el costo promedio anual de mantener un niño en dependencia privada es de Bs 2.954 (aproximadamente 354 dólares americanos) mientras que en dependencia pública el mismo es de Bs 354 (aproximadamente 44 dólares americanos). Si se considera que el ingreso promedio anual por persona en el quintil más bajo el año 2005 era de Bs 1.927 (aproximadamente 238 dólares americanos), entonces el costo en dependencia pública representa 18,4% del ingreso per cápita anual de los más pobres. Es decir que pese a que los costos educativos entre los quintiles más bajos de la distribución son menores en términos absolutos, en términos relativos muestran una incidencia elevada. Lo que implica que cuanto más pobre es la familia, la carga educativa se hace más pesada y, por tanto, la barrera definida por los costos educativos es más elevada⁴⁴. Se debe entender que estos costos no son estáticos, pues a medida que los niños avanzan en su itinerario escolar

43 UDAPE-UNICEF (2008) muestra que existe una relación positiva entre la asistencia a la escuela y el nivel de ingresos de la familia, así en los hogares con ingresos más bajos la probabilidad de asistencia son más bajas.

44 Sobre el impacto de esta barrera, Jiménez (2004) sugiere que los niños que residen en hogares con mayor nivel de ingreso tienen mayores probabilidades de permanecer en la escuela, mientras que aquellos que residen en hogares de bajos ingresos muestran una mayor probabilidad de abandonar la escuela, en la misma línea, UDAPE-UNICEF (2008) constata que todo incremento en el ingreso disponible del hogar trae consigo mejoras en el gasto destinado a la educación de los niños, lo que debería reflejarse en mejores desempeños dentro la escuela.

se incrementan en función de los requerimientos de cada grado; por tanto, esta barrera no sólo determina si se realiza o no la inscripción al sistema escolar, sino que también influye en la decisión de abandonar la escuela⁴⁵.

Tabla 12: Estructura del gasto de los hogares en educación (1), 2005

	Educación privada	Educación pública
Costos directos	65.0%	2,1%
Costos indirectos	16,8%	61,3%
Costos asociados	18,2%	36,6%
Gasto Total Niño/Año	2.954bs	354bs

Fuente: Tomado de UDAPE y UNICEF (2008:48)⁽¹⁾ Los gastos mensuales fueron anualizados.

“Sí, pedimos material, pero no mucho, una cartulina o una mechilla; a veces los papás no pueden comprar y los chicos no quieren venir. Yo tengo muchos problemas para conseguir material de trabajo”.

Entrevista a un maestro de Kollpa Khasa, tomada de Lizárraga (2011:16).

“Hace dos años que ya no voy a la escuela, fui hasta quinto. Mi hermano hace más años que no va porque es enfermo de la cabeza, así dice mi papá. A mí me gusta la escuela, yo quisiera ir otra vez. Dice mi papá que si hubiera plata me mandaría otra vez”.

Niño zafrero de 12 años, Santa Cruz, tomado de OIT-UNICEF (2004a:19).

b) Costo de oportunidad

Una segunda barrera de tipo económico viene definida por el concepto de **costo de oportunidad**. Este concepto hace referencia al ingreso que el hogar podría percibir si el menor se dedica también a trabajar en lugar de sólo estudiar o se dedica sólo a trabajar abandonando los estudios. Cuanto mayor sea el costo de oportunidad mayor será la probabilidad de ingresar al mercado laboral y, por tanto, la calidad de la educación se deteriora llegando, en el extremo, al abandono escolar. Al respecto, Rodríguez (1994) dice que en Bolivia el efecto de incorporar al mercado de trabajo a niños y jóvenes en edad de estudiar es el retraso escolar, en algunos casos, y la deserción, en otros. Por otro lado, Yáñez (2010), luego de controlar por un conjunto amplio de variables, evidencia que cuanto mayor es el ingreso que el menor pueda obtener en el mercado laboral mayor es la probabilidad de que no estudie; pero, al mismo tiempo, cuanto mayor sea el ingreso del hogar la probabilidad de estudiar aumenta -es decir que si la familia logra alcanzar umbrales de subsistencia no tendría la necesidad de enviar a los niños a trabajar⁴⁶.

45 Gutiérrez y Fernández (2011:152) argumentan que “cumplir los requerimientos de las unidades educativas en uniformes implican un gasto económico y hasta dispendio; en más de los casos, son otro factor por el que las niñas abandonan la escuela. Y es que las necesidades son apremiantes e impiden cumplir con los requerimientos escolares; que son mayores en secundaria.”

46 Este argumento fue planteado ya por Basu y Ven (1998)

“Porque mi mamá a veces no tenía plata para mis recreos o para mis útiles, y por eso [trabajo].”

Entrevista tomada de Carrillo (2007: 52, 56)

“...gracias a mi trabajo compro materiales, bolígrafos y más cosas, también con mi dinero también he ayudado a mi mamá a comprar una azúcar, fideos y cosas para mi casa.”

Entrevista tomada de Carrillo (2007: 52, 56)

“Yo soy profesor interino y trabajo en la mañana y tarde... en la noche preparo mis materias. No tengo mucho tiempo para estar detrás de mi hijo... Año pasado estaba en colegio diurno... Se ha aplazado porque en varias materias no había presentado trabajos... Por eso este año le he puesto en nocturno. De día está vendiendo en una tienda. Yo le dije, has tenido oportunidad de estudiar en diurno, lo que yo no tuve, no has sabido aprovechar. Ahora tienes que trabajar y estudiar porque el sueldo que gano no alcanza para hacerte repetir cada curso a dos años... Por eso está trabajando...”

Entrevista a un padre de El Alto, tomada de Llanos y Moreno (2002:118)

“Existe abandono, el año pasado, de 148 alumnos sólo han terminado 120. Tres han cambiado de unidad educativa, el resto abandona por trabajo, los padres pierden su trabajo y los hijos tienen que irse a **trabajar**”.

Entrevista al director del Colegio Eduardo Abaroa en Charaña, tomado de Lizárraga (2011:31)

Nota: Las negrillas son propias y fueron introducidas para aclarar el texto.

Adicionalmente, se debe considerar que el costo de oportunidad de la población en edad escolar se incrementa con la edad de los niños -sobre todo entre los hogares en pobreza-, por tanto, la probabilidad de permanecer en la escuela también se va reduciendo. Si se reconoce que la pobreza afecta, sobre todo a las familias rurales y a los grupos indígenas, entonces se puede entender que el costo de oportunidad afecta sobre todo a estos grupos, los mismos que se ven imposibilitados de ver más allá de las circunstancias inmediatas y por tanto relegan la educación de los niños priorizando su incorporación al mercado laboral y negando de esa manera la posibilidad de romper el círculo de pobreza en el futuro a sus hijos. Al respecto Quezada (s.f.) dice que “...el acceso a la educación formal está determinado por las condiciones de trabajo, que impiden a muchos grupos enviar a sus hijos a la escuela más allá de cierto límite de edad, ya que requieren de su fuerza de trabajo para la subsistencia”.

c) Migración

Vinculado a la situación económica del hogar está la posibilidad de migrar en busca de mejores oportunidades. Por lo general, los padres que migran lo hacen en compañía de sus hijos, quienes dejan la escuela en el lugar de origen y en ocasiones no continúan sus estudios en el lugar de destino, ya sea porque estas no existen o porque no hay espacio y, si bien, en otras ocasiones logran continuar sus estudios lo hacen en condiciones que limitan su desempeño educativo situación que genera retraso, repetición y abandono. Tal vez uno de los ejemplos más duros de esta situación sean las familias que migran a la zafra de azúcar. Al respecto, Escobar et al (2004) refleja que las jornadas de trabajo de más de 12 horas, la temporalidad de la zafra -entre mayo y noviembre- reñida con el calendario escolar y la escasa y distante oferta de centros educativos, entre otros factores, determinan que gran parte de los NNA involucrados en esta actividad abandonen los estudios. En lo que hace a la calidad de la enseñanza que reciben los migrantes, entendida esta a partir de los resultados en rezago y repitencia, prácticamente no ha sido investigada. La excepción es el trabajo de Vera et al (2011) que, para el caso de aquellos niños que migran junto a su familia al área urbana, encuentran que estos tienen sistemáticamente un mayor rezago y repitencia que los niños residentes en el lugar de destino, situación se profundiza si además el migrante es de origen rural. Por tanto, y como afirma Lizárraga (2010) *en las regiones donde no hay posibilidades económicas, los jefes de familia emigran en busca de mejores oportunidades, sacrificando en muchos casos la permanencia de los niños en la escuela ya que estos los acompañan*, por lo que la condición de migrante viene a convertirse en una barrera para el acceso y permanencia escolar.

“Aquí muchos migran y algunos se llevan a sus hijos con ellos. Otros los dejan con los abuelos o parientes, pero la mayoría se los llevan, sobre todo cuando ya son grandecitos de 11-12 años, se los llevan a que aprendan a trabajar... y a los niños les gusta ganar plata, se acostumbran a eso y a veces abandonan la escuela. Otros van y vuelven con los padres, hasta que cuando son grandes ya a veces se quedan.”

Entrevista a profesor de Tacopaya, tomada de Lizárraga (2011:13)

“Inscriben a los niños, pero no los mandan por temas económicos, los padres emigran a la zafra o se van a Cobija en busca de trabajo, pero allí no encuentran espacio en las escuelas. Entonces los sacan o no terminan su traspaso.”

Entrevista a Director Unidad Educativa Germán Busch, tomada de Lizárraga (2011:33)

4.2 Barreras vinculadas a la oferta

Las barreras de oferta tienen que ver con problemas de insuficiencia y calidad de la oferta educativa sin importar que estas sean materiales o simbólicas. Las principales barreras identificadas son:

a) La existencia y calidad de la infraestructura escolar

En Bolivia la oferta educativa aumentó en los últimos años (Tabla 13), como consecuencia del impulso dado a la educación primaria por el Programa de Reforma Educativa, por las leyes de Participación Popular (1994) y de Municipalidades (1999) que transfirieron responsabilidades a los municipios en lo referido a infraestructura, equipamiento y desayuno escolar y por el apoyo del Gobierno a la mejora de la infraestructura educativa (Yapu, 2010:21). Datos del Ministerio de Educación muestran que el 2000 existían en dependencia pública 14.787 unidades educativas mientras que el año 2009 el número era de 16.558 unidades. En este último año se tenía 2,6 unidades educativas en el área rural por cada unidad del área urbana, situación que refleja el problema de la dispersión poblacional que se tiene en el sector rural. Sin embargo, y pese a los avances en el número de unidades educativas, la calidad de estas es aún baja. El año 2007, de las 14.706 edificaciones educativas que existían en todo el país, 2,3% usaban maderas o adobes para el asiento de los estudiantes, 77,5% tenía toma de agua potable y 63,2% tenía energía eléctrica, 82,7% disponía de alcantarillado, cámara séptica o pozo ciego. Pero además, 2% de las unidades educativas funcionaba en edificios alquilados y 25,2% no tenía patio de recreación (Ministerio de Educación, 2010). Cuando se desagrega por nivel de educación, se encuentra que las condiciones de la infraestructura en primaria son regulares, mientras que en secundaria se nota una carencia y abandono de la infraestructura educativa (Ministerio de Educación; s.f.).

Tabla 13: Unidades educativas según zona

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009(p)
Bolivia	14.787	15.493	15.674	15.063	15.359	15.527	15.596	15.888	16.027	16.558
Urbano	3.872	4.270	4.352	3.934	4.077	4.117	4.162	4.295	4.324	4.583
Rural	10.915	11.223	11.322	11.129	11.282	11.410	11.434	11.593	11.703	11.975

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

La Figura 38 muestra la desigual oferta existente entre el área urbana y rural. Se observa que en el área urbana la relación entre el número de aulas en los niveles CINE1 y CINE2 es de 3,2 mientras que en el sector rural esta relación es de siete aulas en el nivel CINE1 por cada aula del nivel CINE2. Similar situación se observa para la relación entre los niveles CINE1 y CINE3. Los datos sugieren que la oferta de escuelas con todos los grados y niveles educativos disminuye conforme el estudiante progresa en su itinerario escolar. Esta situación es más marcada en el área rural, donde la baja densidad de población hace que en los niveles CINE2 y CINE3 se imparta en muy pocas escuelas y que en los lugares más alejados sólo se oferte algunos grados del nivel CINE1 a través de la modalidad unidocente y multigrado⁴⁷. Al respecto, Yapu (2011:21) comenta para el área rural de Chuquisaca –comentario que puede ser fácilmente extrapolado al resto de zonas rurales- sobre la

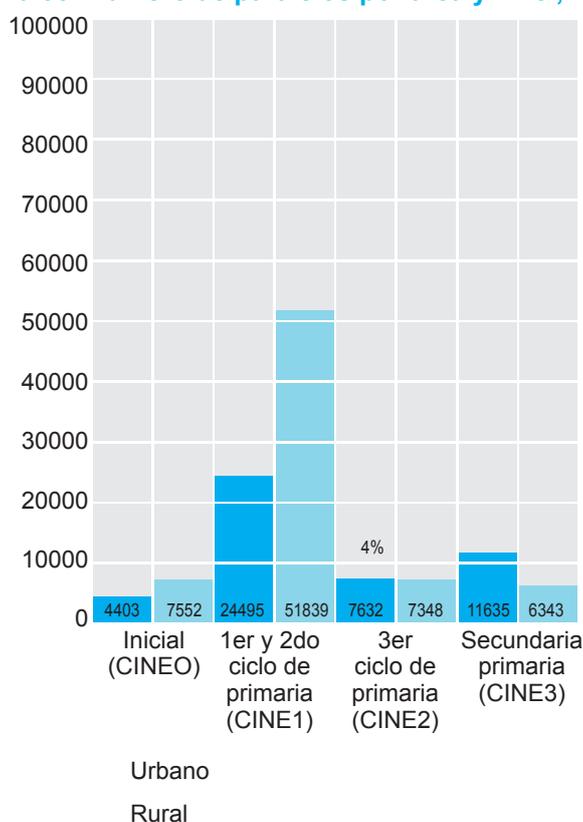
47 Generalmente las aulas multigrado ofrecen de 1ro a 3ro de primaria o de 1ro a 4to de primaria.

evidente necesidad de realizar nuevas construcciones para secundaria y de readecuar las aulas construidas como cursos únicos para primaria y que ahora funcionan como aulas multigrados. En estas zonas -las rurales-, como afirma Lizárraga (2011) *“el problema de inasistencia se presenta cuando los niños terminan todos los grados que oferta la escuela multigrado o la escuela asociada que existe en la comunidad. En esos casos, para continuar sus estudios tienen que ir al núcleo escolar más cercado, y dado que la distancia a estos núcleos no deja de ser representativa, en algunos casos los padres prefieren que los niños deserten”*.

“La escuela, así como la zona, no cuenta con energía eléctrica ni agua potable, solamente está disponible un pozo no muy profundo del cual se abastecen niños y maestros, la poza se encuentra cerca de la posta sanitaria al lado de la escuela (por las tardes los maestros van a un río no muy caudaloso que se encuentra a unos 300 metros de la población donde se bañan y lavan sus cosas”.

Tomado de UNESCO (2002:88)

Figura 38: Número de paralelos por área y nivel, 2007



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

b) La accesibilidad a los centros educativos

Una de las causas de abandono y bajo rendimiento escolar en el área rural es la distancia. Datos del ME confirman que los alumnos que abandonan o que no se matriculan tienden a residir en lugares que están ubicados al doble de distancia de la escuela que los que si se matriculan y asisten (Banco Mundial 2006). Adicionalmente, y como ya se mencionó, en el área rural, el déficit de unidades educativas con primaria completa y con secundaria es más alto, lo que implica que la distancia que un alumno debe transitar para poder acceder a estos niveles es mayor y por tanto, de la mano de una mayor distancia, aumenta la probabilidad de abandono. Estimaciones del Banco Mundial (2006) muestran que la distancia a los establecimientos educativos es un factor importante para el abandono, ya que cada kilómetro de distancia adicional entre la vivienda y la escuela reduce la probabilidad de asistir a la escuela.

“Por decir, yo atiando hasta tercero, posteriormente a los que les toca 4° grado necesariamente tienen que trasladarse hacia la comunidad de Qiqi, al núcleo donde se atiende hasta quinto grado. El trayecto es peligroso, es totalmente pedregoso, el lugar es realmente inaccesible. Cuando llueve, hay ríos, más que todo es cuestión de rayo. Como es altura no quieren mandar los padres, especialmente a las mujercitas tienen un recelo tremendo, más que todo por la distancia y como son un poquito mayorcitas, tienen ese recelo de que cometan ese error como todo joven o podrían pasar violaciones, entonces tienen ese miedo. Las alumnas mayorcitas están fluctuando entre los trece a los dieciséis años y les toca a quinto o cuarto pero ya no van. Necesariamente este año estoy queriendo abrir hasta quinto, trasladar ítems o consolidar ítems, para que pueda trabajar, es necesario porque existen bastantes mujeres que no estudian”.

Entrevista a profesor de la comunidad de Jach'a del norte de Potosí tomada de Jiménez (2001:87)

“.....cuando llueve es muy peligroso [asistir] por la existencia de muchos ríos, quebradas y rayos”.

Entrevista a profesor de la comunidad de Chuki uta Norte de Potosí tomada de Jiménez (2001:87)

Nota: Las negrillas son propias y fueron introducidas para aclarar el texto.

Sumado al problema de la distancia está el problema de seguridad para los niños que deben caminar por largos espacios de tiempo por caminos y sendas deshabitadas. Llegar a la escuela por caminos de tierra y/o cruzando ríos y quebradas en temporada de lluvias puede convertirse en una tarea muy peligrosa, especialmente para los niños de menor edad. La distancia que separa a las viviendas de la escuela afecta de manera particular a las niñas y adolescentes de mayor edad, ya que las expone a potenciales situaciones de acoso y violencia sexual (Meschwitz y Sanabria; 2004). En suma, se crea un sentimiento de inseguridad en los padres de familia que está asociado a las grandes distancias que los NNA en áreas rurales deben recorrer para asistir a la escuela, lo que condiciona a que el niño ingrese a la escuela mucho más tarde o que no continúe sus estudios. Entonces la distancia sumada a la inseguridad y el mal estado de las vías de acceso configuran una mixtura de barreras que afectan sobre todo a los más pequeños y a las niñas del área rural.

c) Disponibilidad de laboratorios, útiles y libros

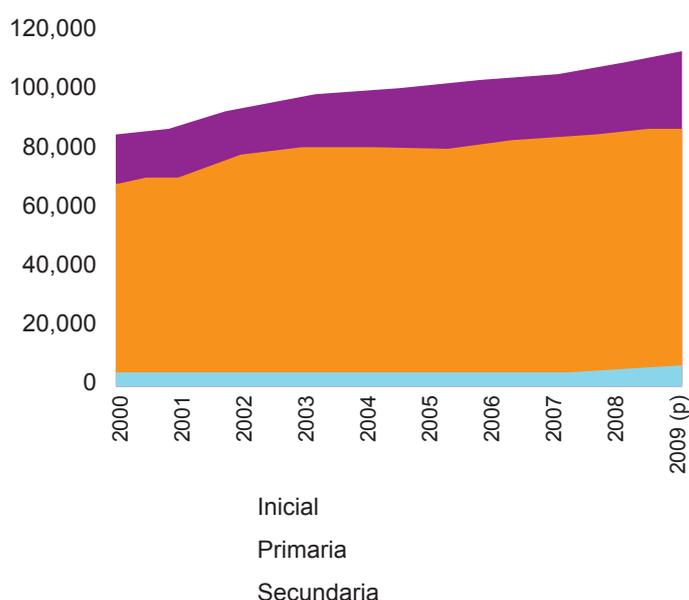
A pesar de que Bolivia ha avanzado mucho en la implementación de bibliotecas escolares -65% y 67% de las escuelas rurales y urbanas, respectivamente cuentan con biblioteca-, aún existen deficiencias importantes en la distribución de material didáctico. El Ministerio de Educación, UNICEF y Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa (2011) señalan que el 2010, del total de escuelas rurales con biblioteca, sólo 24% disponía de libros suficientes y 71% no contaba con mobiliarios adecuados. Si bien la situación en el área urbana es más alentadora también existen unidades con deficiencias en libros -28%- y mobiliario -29%-. Los laboratorios son casi inexistentes en el área rural, donde sólo el 5% de las unidades educativas rurales cuentan con laboratorios de biología, el 9% con laboratorios de física y el 16% con laboratorios de química. En el área urbana se tiene un 17% de unidades con laboratorios de biología, un 31% con laboratorios de física y un 40% con laboratorios de química. El acceso a tecnologías como internet es también limitado en las escuelas públicas, sólo el 25% de las unidades educativas cuentan con telecentros⁴⁸. Por otro lado, UNICEF (2011) a partir de datos para 44 municipios encuentra que muchas de las aulas no están ambientadas en consonancia con las actividades pedagógicas que en ellas se realizan. Si a esto se suma que muchas escuelas del área rural tienen limitaciones en materiales básicos para su funcionamiento como son el papel, los lápices y las tizas -ya que muchos municipios no asignan el adecuado presupuesto para estos rubros- se configura una situación donde el rendimiento y la motivación de los alumnos pueden verse reducidos y por tanto la probabilidad de retrasos y/o abandono es mayor. Sin embargo, pese a esta situación no se ha evidenciado estudios que profundicen en esta temática, por lo que este es un tema de investigación pendiente.

48 Un telecentro es un espacio diseñado para que los alumnos y maestros tengan acceso a computadoras e internet.

d) La oferta de profesores

El número de docentes en dependencia pública ha venido aumentando de manera sostenida, habiendo pasado de 84.191 docentes el año 2000 a 111.678 el año 2009 (Figura 39). Este impulso responde al marcado impulso que desde el 2006 le da el Gobierno Nacional a la creación de nuevos ítems⁴⁹ para maestros. Es importante notar que la mayor cantidad de docentes están en primaria (niveles CINE1 y CINE2). En este nivel se concentraba el 72% del total de la oferta de docentes mientras que en inicial y secundario se tenía el 5% y 22,8% respectivamente. La tasa de crecimiento interanual del número de docentes es mayor en inicial y secundario. Así entre 2005 y el 2009 la tasa de crecimiento de docentes en los niveles CINE1 y CINE2 fue de 9,4%, del nivel inicial 22,6% y del nivel CINE3 27,9%. Gran parte de este crecimiento estuvo dirigido al área rural, por tanto, el mayor crecimiento en inicial y secundario y la concentración en el área rural están reflejando el esfuerzo por satisfacer la demanda en los ciclos y zonas que presentan mayor déficit de profesores. La tasa de crecimiento del número de docentes ha impactado en la relación alumno-maestro. Esta disminuye de 48 el 2004 a 38 el 2008 en inicial, de 23 a 22 en primaria y de 27 a 22 en secundaria.

Figura 39: Número de docentes según nivel educativo dependencia pública

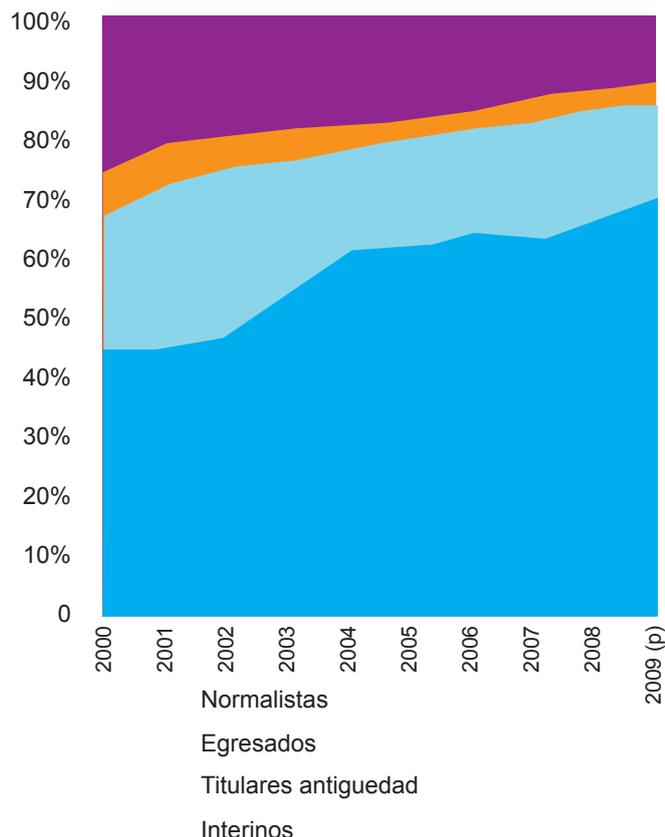


Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE

Sin embargo, las brechas existentes entre la oferta y demanda de profesores medida a partir de horas docente aún persisten y son, sobre todo en el área rural, un obstáculo para el acceso equitativo a la educación. Al respecto, Vera (2009) señala que el balance entre el número de horas ofrecidas y demandadas resulta en un déficit que alcanza en promedio 15 mil ítems que se concentra en los niveles de inicial y secundario, sobre todo del área rural. Innegablemente, esta situación refleja la presencia de una dominancia financiera en el sistema educativo que impide que esta brecha se cierre. Básicamente, se puede afirmar que la cantidad de ítems que emergen de la planificación del ME está limitada por restricciones presupuestarias que muchas veces comprometen la viabilidad de la planificación. Además de las restricciones presupuestarias, la asignación de ítems debe enfrentar situaciones de inflexibilidades del mismo gasto educativo. Esta situación se expresa en la asignación o mantenimiento de ítems en regiones donde el número de estudiantes es cada vez más reducido frente a crecientes necesidades en las regiones receptoras (Galindo, 2011:96).

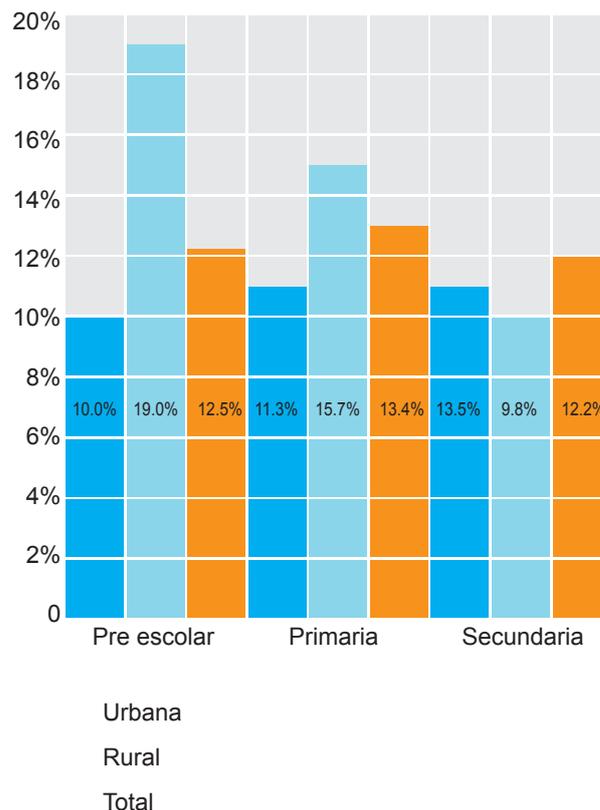
49 Un ítem representa un puesto de personal docente regular debidamente numerado en la planilla presupuestaria y en la planilla de pago de sueldos.

Figura 40: Número de docentes según titulación, dependencia pública



Fuente: Elaboración propia en base a tabla A31.

Figura 41: Participación de docentes interinos y titulados por antigüedad-dependencia pública



Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

Además del aspecto cuantitativo de la oferta de docentes es también importante el aspecto cualitativo. Es conocido que la calidad de los docentes influye tanto en el rendimiento como en la motivación de los alumnos. Por tanto, se puede entender que una educación de calidad es el principal motivador para aumentar la matrícula y reducir el abandono. En ese sentido, un elemento fundamental para que el docente pueda actuar con calidad tiene que ver con la formación que tiene. Una primera aproximación a la calidad del docente puede ser realizada a partir del análisis comparativo entre número de docentes titulados de universidades y normales y el número de docentes interinos y titulados por antigüedad –que son aquellos que no cuentan con formación pedagógica-. Se podría esperar que a mayor número de docentes con formación especializada -egresados y normalistas- mejor sea la calidad de la educación que se ofrece. Los datos para Bolivia muestran que la cantidad de docentes interinos y titulados por antigüedad ha venido disminuyendo en los últimos años. La Figura 40 muestra que mientras el año 2005 los interinos y titulados por antigüedad representaban 19,5% del total de docentes, el 2009 se reduce a 13,1%. En contrapartida, entre el 2005 y 2009, la participación de los docentes normalistas y egresados se incrementa de 80,5% a 86,9% siendo el incremento mayor en el grupo de profesores normalistas. Esta evolución podría llevar a pensar en mejoras en la calidad de los docentes, más si se considera que UNICEF (2010) afirma que “en relación a la variable nivel de formación, la tendencia registrada es que los y las docentes normalistas son quienes mejor desempeño tienen” en cuanto a práctica docente. Sin embargo, cuando se analiza la participación de interinos y titulados por antigüedad según nivel educativo se observa que su número es aún alto en inicial y primaria, sobre todo del área rural (Figura 41). Esto apunta a que la calidad de los profesores es más baja en las zonas rurales en relación a las urbanas, reflejando otra forma de desequilibrio entre estas zonas. Adicionalmente cabe mencionar que en la actualidad no existe dentro del programa de formación docente la especialización en educación inicial, siendo los profesores de este nivel profesores con formación para primaria o secundaria y/o técnicos en educación parvularia de institutos técnico, aspecto que repercute en la calidad de la práctica docente en este nivel.

“Sí, se ha notado que en los últimos años la matrícula de la educación secundaria es el que más ha crecido a comparación de inicial y primaria. Esto se debe principalmente a que progresivamente se ha incorporado a docentes de la especialidad reduciendo a cero el interinato “.

Entrevista a Director Distrital de Mojocoya, tomada de Yapu (2011:35)

e) Las características pedagógicas

Si bien se reconoce que hace falta mayor investigación sobre la práctica pedagógica en el sistema educativo de Bolivia, el informe recoge dos aspectos que pueden tener efectos en el rendimiento y por tanto pueden ser considerados como barreras. Estos son:

El uso de castigos (físicos o verbales): UNICEF (2010) muestra que 63% de los docentes en 44 municipios establecen un orden de convivencia unilateral en el aula, el mismo que se refleja en la práctica de llamar reiteradamente la atención de los niños para corregir conductas que el docente desapruueba. Por otro lado, Gutiérrez y Fernández (2011) evidencian que el castigo físico aún persiste, sobre todo en las zonas rurales del país donde los maestros no dudan en alzar la voz, jalar los cabellos o golpear con un puntero/madera cuando se molestan. En el mismo sentido, Calla (2005:11) haciendo referencia a primaria afirma que no se ha podido revertir el uso de la violencia física expresada a través del castigo como forma de educar.

“El profesor tiene un palito cuadrado ... pega a los que no le hacen caso o a los que son flojos”.

Alumna de 6to grado, localidad Cantapa, tomado de Gutiérrez y Fernández (2011:77)

“El profesor sabe sacar su *kinsacharani* de su maletín y darnos, una vez a la ... le ha hecho llorar “

Alumna de 7mo grado, localidad Cantapa, tomado de Gutiérrez y Fernández (2011:77)

El desconocimiento de la diversidad cultural: Si bien en Bolivia se ha venido impulsando una educación intercultural bilingüe que se oriente a respetar la diversidad cultural, en los hechos esta práctica ha mostrado serias deficiencias. Así por ejemplo, UNICEF (2010) estudiando alrededor de 44 municipios se encuentra que sólo dos quintas partes de los profesores reconocen la diversidad cultural de su aula y la toma en cuenta en la preparación y desarrollo de sus clases, los tres quintos restantes o no reconocen la diversidad o si lo hacen no la toman en cuenta. Esta situación es también observada por Gutiérrez y Fernández (2011), quienes estudiando en profundidad dos municipios rurales evidencian que los profesores tienden a desarrollar la clase en idioma castellano y a utilizar los idiomas nativos de manera circunstancial y sólo como apoyo para explicar algunos contenidos. Por tanto, la evidencia parece señalar que en entornos rurales el uso de idiomas nativos en la enseñanza es limitado y, en la práctica, esto implica que la educación intercultural bilingüe sea más bien –como argumenta Gutiérrez y Fernández (2011)- un “*bilingüismo sub-alternizado*” que desconoce las preferencias de los alumnos; que en una mayoría prefieren el uso de su lengua materna para comunicarse tanto dentro como fuera del aula⁵⁰.

Durante una clase en el curso inicial, la profesora presento el dibujo de una gallina y la nombro como tal en castellano. Cuando pregunto ¿qué es? Uno de los niños respondió “*huallpa*” – gallina en aymara-. La profesora replicó no se llama así se llama gallina.

Tomado de Gutiérrez y Fernández (2011:79)

Este desconocimiento de la diversidad cultural se expresa también en la actitud de profesores frente a sus alumnos migrantes. Al respecto Vera (2011:20) citando diversas investigaciones argumenta diciendo que los

50 En los municipios estudiados en UNICEF (2010) sólo la cuarta parte de los estudiantes utilizan el castellano como lengua de comunicación mientras que tres cuartas partes de los docentes utilizan este idioma para su práctica pedagógica en aula.

profesores pueden adoptar una actitud “pluralista” con relación al proceso de aculturización de los migrantes pero una actitud “asimilacionista” cuando se trata de la educación, lo cual estaría conduciendo a la marginalidad de los estudiantes migrantes y evitando que los residentes se beneficien de la diversidad. Así el tratar de apurar su asimilación a partir de evitar el uso de su lengua materna en la escuela puede provocar situaciones que terminen con el abandono escolar.

4.3 Barreras vinculadas a la gestión

Bolivia en los últimos años ha mostrado un marcado esfuerzo por mejorar su sistema educativo. Prueba de ello es el sistemático incremento que el presupuesto destinado a educación ha mostrado (para ver datos sobre el gasto educativo revisar la Tabla 17 y la estructuración de un nuevo modelo de gestión educativa a partir de la implementación de la LASEP. Sin embargo, se debe reconocer que pese a estos esfuerzos existen algunos aspectos vinculados a la gestión que dificultan el proceso educativo.

a) La gobernanza

La gestión educativa en un contexto de descentralización de atribuciones, como es el caso de Bolivia, está marcada por la existencia de conflictos entre los actores que de una u otra forma afectan los resultados educativos. Contreras y Talavera (2004) afirman que estos problemas hacen sobre todo a la ausencia de coordinación entre los gobiernos municipales y los gobiernos departamentales, la falta de capacidad técnica en el ámbito descentralizado -que dificulta gestionar, desarrollar e implementar proyectos- y la existencia de una cultura centralizadora en el nivel central. La conjunción de estos elementos genera un escenario donde la gestión se hace muy difícil y por tanto alcanzar los resultados educativos planteados se hace cuesta arriba. Si bien el trabajo citado es de hace siete años atrás sus observaciones no han perdido vigencia. Por ejemplo, Galindo, (2011:195) a partir de entrevistas a funcionarios del ME constata que *“esta instancia no tiene intención de ceder el control de los órganos administrativos de la gestión educativa en el nivel departamental, y ceden en el municipal sólo en la medida en que les sirva para captar recursos destinados a infraestructura y equipamiento”*. En el mismo sentido, Yapu (2011:XV) para el área rural de Chuquisaca afirma que *“el manejo administrativo de la educación estuvo fraccionado por la presencia de diferentes “poderes” -direcciones distritales, alcaldías, Servicio Departamental de Educación, (SEDUCA), Ministerio de Educación— que no coordinan esfuerzos y mucho menos integran iniciativas”*. Otro ejemplo, se evidencia en las pugnas entre el ME y algunos gobiernos departamentales por imponer autoridades educativas departamentales. Estos y otros casos similares terminan por constituir un escenario poco propicio para la gestión de la política educativa.

4.4 Vinculando las barreras con la exclusión

Tomando en cuenta el conjunto de barreras descritas en párrafos anteriores, en la matriz que sigue se presentan un ejercicio que esquematiza la relación entre las barreras y las 5DE. Es importante mencionar que en la mayoría de los casos las barreras no sólo tienen un impacto directo, sino que además de influir en las decisiones de asistencia refuerzan otras barreras las mismas que a su vez influyen en las decisiones de asistencia. Sin embargo, la ausencia de información hace que el informe se abstraiga del análisis de estas interrelaciones y la presentación en los impactos directos.

Las barreras socioculturales se manifiestan en actitudes y prácticas que tienen arraigo en las diferentes sociedades y culturas, varias de estas prácticas configuran en sí mismo una barrera a la educación. Muchas veces la coyuntura social condiciona las percepciones sobre las posibilidades educativas y esto en el caso de las poblaciones pobres, indígenas y sobre todo rurales hace que las expectativas educativas sean limitadas, pese al reconocimiento que pueda existir sobre el valor de la educación. Este tipo de limitaciones parece tener una influencia media en los niveles CINE1 y CINE2, y mayor relevancia cuando se trata del nivel CINE3. Otra práctica que se consolida como barrera es la actitud hacia el embarazo adolescente que convierte a esta situación en una barrera relevante para el grupo de niñas y adolescentes en edad fértil. La influencia de esta barrera se presenta en el segundo grado del nivel CINE2 y en todo el nivel CINE3, condicionando no sólo el abandono sino también configurando escenarios de riesgo. Otra barrera que emerge de las prácticas y actitudes de la sociedad, sobre todo rural pero no ausente en el sector urbano, es la discriminación de género. Si bien es cierto que esta situación ha tendido a disminuir, sobre todo en los primeros grados de primaria, aún está presente en el nivel CINE2 y sobre todo en el nivel CINE3. En el primer caso la influencia es relativamente baja mientras que en el segundo cobra más importancia.

Tabla 14: Barreras identificadas en fuentes secundarias según dimensión

Barreras vinculadas a la demanda	Barreras vinculadas a la oferta						Barreras vinculadas a la gestión				
	Socioculturales		Económicas		Existencia y calidad de la infraestructura educativa						
	Limitación en expectativas	Discriminación de género	Embarazo adolescente	Costo Educativo	Costo de oportunidad	Migración familiar	Accesibilidad a centros educativos	Disponibilidad de materiales, útiles y libros	Oferta de profesores	Desconocimiento de la diversidad cultural	Gobernanza
Dimensión 1	□		▲	▲		□	▲				□
Dimensión 2	□		▲	□	□	□	▲				□
Dimensión 3	□	□	▲	□	□	□	□				□
Dimensión 4	□		▲	□	□	▲	□	▲	□	▲	□
Dimensión 5	□	□	▲	□	□	▲	□	▲	□	▲	□
<p>NNA que no asisten al nivel CINE3 ni a otro nivel teniendo edad</p>											
	▲	□	▲	▲	▲	□	□	▲	□		□
<p>NNA que asisten al nivel CINE3 y están en situación de riesgo</p>											
	▲	□	▲	▲	▲	□	□	▲	□	▲	□

Fuente: Elaboración propia.

▲ Mayor importancia relativa □ Importancia media □ Menor importancia relativa.

En entornos de pobreza, como es el caso de Bolivia, un factor determinante para la asistencia a la escuela es la situación económica del hogar. Esto implica que los costos educativos y de oportunidad se constituyan en dos importantes barreras. La primera influye en la conformación de la totalidad de dimensiones mientras que el segundo tiene presencia a partir de los últimos grados del nivel CINE1 y va cobrando mayor relevancia conforme el niño tiene mayor edad llegando, en el caso del CINE3, a constituirse en una barrera determinante. Al respecto, tanto Santa María (2011) como Lizárraga (2011) muestran en sus estudios que con una frecuencia elevada los niños y los padres atribuyen el haber abandonado los estudios a motivos económicos vinculados con la falta de dinero para pagar los estudios y/o la necesidad de colaborar con su trabajo a los ingresos del hogar.

Por otro lado, de la mano de la situación de pobreza surge la necesidad de migrar por motivos económicos, lo que se constituye en una barrera que tiene incidencia en todas las dimensiones, aunque su relevancia es más notoria en la D4, D5 y entre los NNA que asisten al nivel CINE3, ya que salvando casos excepcionales como la migración a la zafra de azúcar o castaña donde la probabilidad de no continuar estudios es alta, la tendencia general es que el niño migrante continúe sus estudios y enfrente desde el aula las implicancias de su condición.

La carencia de infraestructura educativa y la calidad de la existente en su relación con las 5DE son consideradas por separado. La primera, es un factor que condiciona sobre todo en el área rural la asistencia a todos los niveles con excepción de los primeros grados del nivel CINE1. Sin embargo, su importancia es diferenciada, siendo de mayor relevancia para explicar la inasistencia en los niveles CINE0, CINE2 y CINE3 mientras que en caso del nivel CINE1 su importancia es baja ya que la oferta de este nivel casi cubre toda la demanda, con excepción de algunas zonas rurales donde la oferta del nivel no es completa. En lo que hace a la calidad de la infraestructura, esta es determinante para la configuración de la D4, D5 y del grupo de NNA que asisten al nivel CINE3, tanto en el área rural como urbana del país. En los tres casos su importancia es relativamente baja.

La accesibilidad a los centros educativos, sobre todo en el área rural, es otra barrera que influye en la generalidad de dimensiones. Esta es importante cuando se considera la estructura de las D1 y D2, en el último caso la importancia se centra en los primeros grados del nivel CINE1. En relación a la D3 la accesibilidad a los centros educativos tiene una importancia menor en relación a otras barreras. En el resto de dimensiones su importancia varía en relación al género de la persona. Así en las D4 y D5 la distancia es una barrera con importancia relativa media en el caso de los varones pero de muy importante en el caso de las mujeres. Algo similar sucede en el caso de los NNA excluidos y en riesgo de exclusión del nivel CINE3, para los varones esta barrera es de menor importancia mientras que para las mujeres es mucho más importante.

La disponibilidad de materiales dentro las aulas y en las escuelas si bien no es considerado como un factor que incida en la decisión de abandonar los estudios, sí influye en la actitud y motivación del niño que asiste a clases. Así, ésta barrera influye en la configuración de la D4, D5 y el grupo de NNA que asisten al nivel CINE3 pues aumenta la probabilidad de que el niño se encuentre en riesgo de abandonar los estudios. La brecha existente entre la oferta y la demanda de profesores influye sobre la calidad de la enseñanza y sobre la motivación de los alumnos. En ese sentido se reconoce que afecta a la D4, D5 y el grupo de NNA que asisten al nivel CINE3.

El desconocimiento de la diversidad cultural, que se traduce sobre todo en relegar los idiomas indígenas a un segundo nivel dentro del proceso de enseñanza, se constituye en una barrera fundamental para todos los NNA de origen indígena que asisten a la escuela y cuya primera lengua no es el castellano sino un idioma indígena. En lo que hace a las barreras de gestión, se puede intuir que si bien afectan al proceso educativo, tienen una influencia baja en relación a otras barreras el momento de decidir la asistencia a la escuela.

5. Estrategias y Políticas

El análisis de las políticas y estrategias es abordado en dos niveles, primero se revisa la política de protección social del Gobierno con un foco en aquellos programas que influyen en los resultados educativos, ya sea de manera implícita o explícita, y en un segundo nivel se analizan las políticas del sector educación concentrando la revisión en las acciones emprendidas por el ME y complementado las mismas con algunas de las acciones ejecutadas por instancias territoriales (Gobernaciones y Municipios).

5.1 La Política de Protección Social

La Política de Protección social del Gobierno, se orienta a fortalecer la construcción de un modelo social, económico y estatal basado en la interculturalidad, intraculturalidad y plurilingüismo, con un enfoque centrado en la población y en la comunidad y reconociendo las diferencias, las identidades y las capacidades de los diferentes grupos de población. En este contexto, el año 2007 se crea la Red de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS_DIC)⁵¹, que a partir de un enfoque integral se orienta a favorecer la articulación, el monitoreo y la evaluación de los programas sociales. Según el DS29246 los programas que contemplados en RPS-DIC eran: los programas de generación de empleo de corto plazo “Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria” (PROPAIS) y “Empleo Digno e Intensivo de Mano de Obra” (EDIMO); los programas de generación de oportunidades y activos sociales: “Mi Primer Empleo Digno”, “Bono Juancito Pinto”, “Desnutrición Cero” y “Renta Dignidad”; y los Programas de Desarrollo Integral Comunitario (DIC), Comunidades en Acción, Comunidades Solidarias y Comunidades Recíprocas. Sin embargo, en los hechos la implementación de la RPS-DIC fue un fracaso, entre otros aspectos, porque su articulación era conceptualmente muy difícil debido a la naturaleza intrínseca y diferenciada de los programas que la integraban⁵². Ante esta situación, en septiembre de 2007, mediante el DS 29227, el Gobierno de Bolivia dio prioridad a la implementación y ejecución del Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza-Plan Vida. Éste se constituye en un marco de referencia que busca promover el crecimiento y el desarrollo económico local e incrementar la productividad, proporcionando condiciones y servicios para la generación de ingresos y empleo digno; garantizar el acceso regular a los alimentos en cantidad y calidad suficientes para cubrir las necesidades nutricionales de cada grupo de edad, fortaleciendo los patrones sociales y culturales saludables de provisión y consumo de alimentos; lograr que las comunidades pobres extremas mejoren su alimentación y que incrementen sus ingresos; viabilizar el acceso a recursos financieros y no financieros para la construcción, adecuación y mejora de la vivienda digna; promover el acceso a la salud, derechos y educación bajo los principios de inter-sectorialidad, integralidad, interculturalidad y participación social; incrementar las capacidades de autogestión territorial, productiva y social de las comunidades y garantizar la integralidad y complementariedad de las intervenciones, en apego a los usos y costumbres. En este marco convergen los esfuerzos del Gobierno Central, a través de los ministerios sectoriales y de Planificación del Desarrollo, de los Gobiernos departamentales y municipales y de los actores sociales organizados. Por tanto, en este contexto, cabe preguntarse ¿En qué medida el esquema de protección social plantea acciones que afecten la problemática de los NFE? La revisión de programas, que se presenta en los siguientes párrafos, permite estructurar una respuesta.

5.1.1 El Bono Juancito Pinto

El BJP sobresale como la principal medida de carácter educativo del sistema de protección social de Bolivia. El BJP es una transferencia condicionada de carácter autoselectivo que tiene como objetivo incentivar la matriculación y permanencia escolar, por lo tanto, es una medida orientada a la demanda que busca reducir los costos educativos y/o de oportunidad que enfrenta un hogar con el fin de favorecer la asistencia y permanencia en la escuela. El programa tiene un carácter universal y otorga una transferencia de Bs 200 una vez al año, a todo niño entre 6 y 18 años que asiste a la escuela pública en cualquier punto del país.

A la fecha y luego de cinco años de vigencia del BJP, se pueda afirmar con certeza que el mismo ha contribuido a aumentar la cobertura. Al respecto, Yáñez (2010) afirma que el Bono habría generado los incentivos suficientes para que cuatro de cien niños en edad de asistir a primaria que no asistían retornen o se inscriban por primera vez a la primaria. Esto implica un incremento en la matrícula de 3,6 puntos porcentuales como consecuencia

51 Más detalles en el DS 29246 de agosto de 2007.

52 Como argumenta Morales (2010), citando a Pando (2007), los programas tenían dinámica propia y ningún incentivo para favorecer los esfuerzos de coordinación de la RPS-DIC.

directa de la implementación del bono. Si bien esta variación a primera impresión parece reducida, evaluada a la luz de los elevados niveles de cobertura en primaria —el año 2009 la cobertura bruta era 98,9% y la neta de 87,1%— se reconoce el logro alcanzado. El estudio mencionado también identifica que el impacto es mayor entre los pobres, entre la población del área rural, entre las mujeres y en la población indígena; es decir entre los grupos más vulnerables. En lo que hace a la permanencia y retención, los datos del SIE evidencian una mejora en los indicadores desde la implementación del bono, sin embargo no sería correcto atribuir la misma sólo al BJP, por lo que sólo se puede conjeturar que este tuvo un impacto positivo pero cuya dimensión se desconoce.

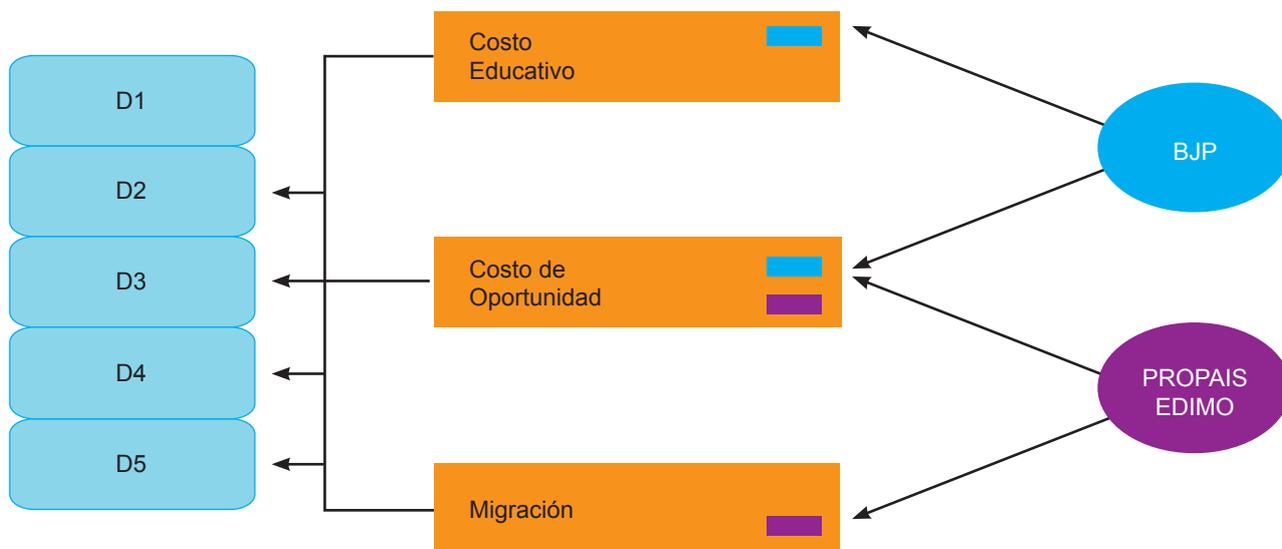
Se debe destacar que el costo operativo del BJP no supera el 4% del total transferido, lo que implica que los costos asociados a cada transferencia no superan a 1,1 dólares americanos. Este es un monto reducido si se considera que el Bono se entrega en las escuelas y de manera personal a cada alumno. El elemento que explica los bajos costos es la participación de la Fuerza Armadas (FFAA) como ente pagador, aspecto que se constituye en una innovación operativa en programas de este tipo. Además, se debe destacar que el Bono cuenta con un control social riguroso ejercido por las organizaciones sociales vinculadas a cada unidad educativa, el mismo que garantiza que el bono llegue a quien tiene que llegar.

Empero, y más allá de los logros alcanzados, para profundizar los mismos es importante **diseñar estrategias que permitan llegar con más fuerza a los grupos más vulnerables**. Este reto pone en evidencia la necesidad de balancear los costos asociados a una mayor focalización con el incremento que se pueda lograr en los impactos, por lo que los análisis beneficio-costo que sean necesarios deben ser realizados antes de definir el rumbo de la política.

5.1.2 Programas de Empleo de Corto Plazo

Es importante considerar en el análisis a otros programas como son el PROPAÍS y el programa de Empleo Digno Intensivo de Mano de Obra (EDIMO) que si bien no inciden de manera directa en aspectos educativos, porque su objetivo principal no recae sobre el sector educación, sí afectan el nivel de ingreso del hogar y de esa manera pueden influir en la decisión de asistencia escolar. Ambos programas se orientan a la generación de empleo temporal para la población con menor capacidad de generación de ingresos de los municipios pobres y de aquellos que hayan enfrentado catástrofes naturales. Si bien no se tiene evidencia que confirme el impacto de estos programas sobre variables educativas, al afectar los mismos al ingreso del hogar se puede conjeturar que influyen también en la probabilidad de migración por motivos económicos haciendo que esta situación se postergue o descarte, acción que implica que la probabilidad de que los niños abandonen la escuela para acompañar a sus padres también se reduzca. Adicionalmente, también influyen en la probabilidad de inserción de los hijos en el mercado laboral, ya que el otorgar un ingreso a los padres, además de compensar el ingreso perdido, influyen en el costo de oportunidad de los niños, lo que tiene relación con la probabilidad de estar excluido.

Figura 42: Programas de la Política de Protección Social vinculadas a la exclusión educativa



Fuente: Elaboración propia.

- Impacto negativo + Impacto positivo

Retomando la pregunta planteada y luego de revisar los programas de protección social que hacen a la problemática de los niños fuera de la escuela, se puede afirmar que los programas de protección social que inciden sobre las barreras a la educación basan su actuación en el uso de transferencias monetarias. En el caso del BJP la transferencia actúa de manera directa ya que se constituye en un incentivo para el desarrollo humano. En cambio los programas de empleo temporal lo hacen de manera indirecta, pues ayudan a reponer la pérdida en el ingreso del hogar que generan shocks transitorios –ej. desastres naturales- y a partir de esa acción influye en la decisión de asistencia. Como se observa en la Figura 42, estos programas reducen las barreras económicas –costo educativo, costo de oportunidad y migración– que dificultan el acceso a la educación, afectando así la composición de las D2, D3, D4 y D5.

5.2 La política educativa y las 5DE

La política educativa se encuentra enmarcada a la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) y a la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez (LASEP). La primera además de considerar a la educación como un derecho que el Estado debe garantizar define los lineamientos básicos de la misma, a saber una educación descolonizadora, comunitaria, intracultural, intercultural y plurilingüe, productiva territorial y científica tecnológica. La segunda proporciona el marco jurídico necesario para el diseño, implementación y ejecución de los programas educativos⁵³. En lo que hace a la problemática de los NFE, la LASEP plantea de manera concreta los siguientes objetivos:

Tabla 15: Objetivos de la Ley Avelino Siñani Elizardo Pérez vinculados a las 5DE

Vinculadas a la demanda	Vinculadas a la oferta	Vinculadas a la gestión
Formular e implementar, desde todos los niveles de Gobierno del Estado Plurinacional, programas sociales específicos que beneficien a las y los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan y permanezcan en el sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte y material escolar; en áreas dispersas con residencias estudiantiles y se estimulará con becas a las y los estudiantes de excelente aprovechamiento en todos los niveles del Sistema Educativo Plurinacional (Art. 5 inciso 11).	Desarrollar la formación integral de las personas y el fortalecimiento de la conciencia social crítica de la vida y en la vida para Vivir Bien, que vincule la teoría con la práctica productiva. La educación estará orientada a la formación individual y colectiva, sin discriminación alguna, desarrollando potencialidades y capacidades físicas, intelectuales, afectivas, culturales, artísticas, deportivas, creativas e innovadoras, con vocación de servicio a la sociedad y al Estado Plurinacional (Art.5 inciso 1).	Consolidar el Sistema Educativo Plurinacional con la directa participación de madres y padres de familia, de las organizaciones sociales, sindicales y populares, instituciones, naciones y pueblos indígena originario campesinos, afrobolivianos y comunidades interculturales en la formulación de políticas educativas, planificación, organización, seguimiento y evaluación del proceso educativo, velando por su calidad (Art. 5 inciso 5).
	Desarrollar una formación científica, técnica, tecnológica y productiva, a partir de saberes y conocimientos propios, fomentando la investigación vinculada a la cosmovisión y cultura de los pueblos, en complementariedad con los avances de la ciencia y la tecnología universal en todo el Sistema Educativo Plurinacional (Art.5 inciso 2).	Garantizar la calidad de la educación en todo el SEP, implementando estrategias de seguimiento, medición, evaluación y acreditación con participación social (Art. 5 inciso 18.).
	Contribuir al fortalecimiento de la unidad e identidad de todas las y todos los ciudadanos como parte del Estado Plurinacional, así como a la identidad y desarrollo cultural de los miembros de cada nación o pueblo indígena originario campesino, y al entendimiento y enriquecimiento intercultural e intracultural dentro del Estado Plurinacional (Art. 5 inciso 3).	

⁵³ Al respecto Morales (2010) señala que el problema más serio para la ejecución de los programas en el sector educación era la falta de una normativa legal que se enmarque en los lineamientos del PND. Esta situación es diferente a partir de la nueva LASEP.

Vinculadas a la demanda	Vinculadas a la oferta	Vinculadas a la gestión
	Cultivar y fortalecer el civismo, el diálogo intercultural y los valores éticos, morales y estéticos basados en la vida comunitaria y el respeto a los derechos fundamentales individuales y colectivos (Art. 5 inciso 8).	
	Garantizar el acceso a la educación y la permanencia de ciudadanas y ciudadanos en condiciones de plena igualdad y equiparación de condiciones (Art. 5 inciso 10).	
	Implementar políticas educativas de formación continua y actualización de maestras y maestros en los subsistemas Regular,...(Art. 5 inciso 13).	
	Desarrollar programas educativos pertinentes a cada contexto socio-cultural, lingüístico, histórico, ecológico y geográfico, sustentados en el currículo base de carácter intercultural (Art. 5 inciso 15).	
	Establecer procesos de articulación entre los subsistemas y la secuencialidad de los contenidos curriculares desde la educación inicial en familia comunitaria hasta la educación superior de formación profesional (Art. 5 inciso 16).	
	Promover la investigación científica, técnica, tecnológica y pedagógica en todo el Sistema Educativo Plurinacional, en el marco del currículo base y los currículos regionalizados (Art. 5 inciso 20).	
	Implementar políticas y programas de atención integral educativa a poblaciones vulnerables y en condiciones de desventaja social (Art. 5 inciso 22).	

Fuente: Elaboración propia.

Como se entiende, la LASEP plantea un marco formal claro y ambicioso en cuanto a objetivos y alcances, al mismo tiempo plantea un reto muy importante: el de implementarla. Asumiendo este reto, el Plan Estratégico Institucional 2010-2014 del Ministerio de Educación plantea un conjunto de políticas educativas orientadas a operativizarla LASEP a partir de los siguientes ejes programáticos⁵⁴: el **eje de oportunidad y equidad** que se orienta a democratizar los servicios de la educación; el **eje de educación de calidad** que contribuye con la implementación de la transformación curricular y las condiciones necesarias para una educación con pertinencia social y transformación social; el **eje de la educación productiva** que se relaciona con el desarrollo de saberes y conocimientos en la producción material y afectiva de la comunidad y la sociedad y el **eje de fortalecimiento de la gestión Educativa**, que apunta al desarrollo de capacidades para la prestación de servicios y para una participación activa de los actores de la sociedad y a establecer mecanismos normativos que reglamente la implementación y accionar del SEP. Se debe hacer notar que la **participación y control social** se constituye en un elemento fundamental para garantizar y legitimar la construcción, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas educativas. Estos ejes están conformados por un conjunto de programas y proyectos, muchos de los cuales son relevantes para la problemática de los NFE. La Tabla 16 presenta estos proyectos y la barrera(s) sobre la(s) que intervienen. Muchos de estos programas y proyectos se vienen ejecutando ya desde algunos años atrás, otros están en su fase piloto y otros están aún por implementarse. Un repaso sucinto de estas medidas y su efecto sobre las barreras, -evidenciado o esperado-, se presenta a continuación.

54 Ver Ministerio de Educación(2010b) y (2009)

Tabla 16: Ejes programáticos, programas y proyectos que abordan la problemática de los NFE

Eje	Programa	Proyecto	Barrera
Oportunidad y equidad	Acceso y permanencia	Bono Juancito Pinto (BJP)	Costo educativo
		Internados Rurales y Transporte Escolar (IRTE)	Costo de Oportunidad Costo educativo Infraestructura Accesibilidad a centros educativos
		Programa de Alimentación Escolar (PAE)	Costo educativo
		Estrategia de Atención y Educación a la Primera Infancia	Infraestructura Calidad de los maestros Práctica Pedagógica Disponibilidad de materiales, útiles y libros
Educación de calidad	Transformación curricular	Desarrollo, Transformación Curricular y Gestión Institucional del Sistema Educativo Plurinacional (DTCGI)	Desconocimiento de la Diversidad Cultural
		Producción y dotación de materiales educativos para la transformación en la educación regular (PDME)	Disponibilidad de Materiales, útiles y libros
	Formando educadores	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Escolar (PROMECA)	Calidad de los maestros Práctica pedagógica
		Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI)	Calidad de los maestros Práctica pedagógica
		Programa de Especialización y Actualización de Maestros de Secundaria (PEAMS)	Calidad de los maestros Práctica pedagógica
		Itinerarios Formativos (IF)	Calidad de los maestros Práctica pedagógica
	Infraestructura y equipamiento educativo	Fortalecimiento de la gestión social con metodología y alcance social	Existencia y calidad de la infraestructura
Fortalecimiento de la Gestión Educativa	Fortalecimiento de la Gestión Institucional	Fortalecimiento de la capacidad normativa y gerencial	Barreras vinculadas a la gestión

Fuente: Elaboración propia en base a información del ME.

5.2.1 Programas de Acceso y Permanencia

Además del BJP –discutido anteriormente- dentro de este programa están el programa de Internados Rurales y Transporte Escolar, el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la Estrategia de Atención Educativa a la Primera Infancia.

a) Internados Rurales y Transporte Escolar

Ejecutado por el ME desde el 2009 tiene como objetivos reducir las tasas de abandono e incrementar las tasas de accesibilidad priorizando un enfoque de género y centrando su actuación en el área rural. El proyecto se viene ejecutando en municipios priorizados por criterios de pobreza medida por NBI, empero en las intervenciones venideras se dará mayor prioridad a los municipios priorizados que se encuentren en las fronteras. Estos criterios de focalización permiten que el programa se concentre en dos de los grupos más vulnerables en relación al acceso a la educación: la población pobre e indígena. El proyecto consiste en dotar a los municipios de las denominadas ciudadelas estudiantiles, que son centros educativos, que según proyecto contarán con dormitorios, aulas escolares, biblioteca, viviendas para maestros, laboratorios, talleres y campos deportivos; todo esto con el mobiliario y equipamiento necesario, en implementar procesos pedagógicos acordes con la nueva visión educativa y en implementar el servicio de transporte escolar; este último a cargo de los gobiernos municipales. En la actualidad se ejecuta la etapa de construcción de las ciudadelas en los municipios: Cuatro Cañadas, Chayanta, Ocurí, Santuario de Quillacas y Charazani.

La estructura de financiamiento está compartida entre el ME y los municipios. El primero se encarga del componente infraestructura y equipamiento mientras que los segundos, con sus propios recursos, ejecutan el componente de transporte escolar. Es importante destacar que la experiencia lograda en la gestión e implementación de los primeros proyectos ha mostrado la necesidad de contar con mejores niveles de coordinación entre ME, prefecturas y municipios –sobre todo en lo que a la estructura de financiamiento se refiere-, y además ha traslucido la importancia de establecer instrumentos y/o sistemas de seguimiento que permitan, a los niveles de gobierno involucrados, el análisis y evaluación de resultados.

Como se entiende por lo explicado, el proyecto opera como un articulador de la demanda y la oferta de educación. El abordaje sobre la demanda es operativizado a partir de los componentes de internado y transporte, los mismos que permiten reducir los costos educativos que enfrentan las familias y los riesgos que las mismas perciben cuando sus hijos deben caminar largos trechos en situaciones de riesgo para su seguridad. El abordaje sobre la oferta se resume en la provisión de infraestructura escolar para secundaria donde no existía y de hospedaje para que NNA de zonas distantes puedan quedarse internos durante la semana sin tener que recorrer grandes distancias. Se espera que el programa resulte en un incremento de la asistencia a secundaria y en una mejora en la calidad educativa.

b) Programa de alimentación Escolar (PAE)

El PAE se basa en las experiencias municipales que promovían y atendían programas de alimentación complementaria en las escuelas, conocido como “Desayuno Escolar”. La evaluación de estas experiencias realizada por la FAM el año 2008 expresa que *“no alcanzaron los estándares esperados ya que en algunas áreas se ha perdido el objetivo central de la alimentación complementaria que es el de proporcionar o complementar los nutrientes que reciben los escolares en sus hogares y en algunos casos aún no se ha cobrado conciencia efectiva de este propósito”*⁵⁵. En este contexto, surge el PAE como una instancia de carácter nacional que implementa objetivos y lineamientos estratégicos en los niveles departamental y municipal. El PAE tiene como objetivo apoyar la atención regular a escuelas primarias y mejorar las capacidades de aprendizaje de los niños a través del alivio del hambre a corto plazo. En la actualidad el PAE opera en 19 municipios de los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Tarija a través de unidades técnicas ejecutoras que dependen de los gobiernos municipales. Datos del Programa Mundial de Alimentos (PMA) confirman que al año 2007, 111 mil niños –entre 6 y 14 años- que asisten a 1.569 escuelas recibieron en el marco del PAE alimentos fortificados -56% de aporte energético recomendado- y antiparasitarios dos veces al año.

Este programa opera de manera similar que una transferencia monetaria, sólo que en este caso la transferencia es en especie, por lo que se espera reduzca los costos educativos y/o de oportunidad facilitando así el acceso y permanencia en la escuela. Si bien es claro que el PAE ha impactado en el estado de nutrición y salud de los menores⁵⁶, no se cuenta con evidencia sobre su impacto en asistencia y/o mejoras en el rendimiento en clases, por lo que estudios en ese sentido son necesarios.

c) Atención Educativa a la Primera Infancia (AEPI)

El Programa tiene como objetivo *“garantizar el acceso y permanencia de los niños y niñas menores de 6 años en el sistema Educativo Plurinacional, en condiciones de plena igualdad, sin discriminación social, cultural, lingüística ni económica, con participación en el desarrollo local, en alianza con sus comunidades y autoridades; a través de diversas modalidades de atención y educación desarrollándose plenamente en el seno de su familia y sus comunidades en un ambiente humano y libre”*. El AEPI será implementado en 116 Municipios priorizados a partir de criterios de vulnerabilidad alimentaria, estos deberán ser los mismos que los seleccionados por el Plan Desnutrición “0” implementado por el Ministerio de Salud con el fin de brindar una atención integral al grupo objetivo. En la actualidad, el Programa está en fases iniciales y se espera que su implementación sea paulatina. La población beneficiaria del programa serán los niños menores de seis años, los padres de familia, las maestras y educadoras que atienden a los niños menores a seis años, la comunidad y las organizaciones sociales.

El AEPI propone para el logro de sus objetivos las siguientes líneas de acción: i) Participación y Movilización Social orientada a profundizar las relaciones de correspondencia y complementariedad en los procesos de

55 FAM (2008:15).

56 Para datos sobre la evaluación del desayuno escolar en el estado nutricional ver FAM (2008).

formulación de políticas para la atención y educación integral. ii) Diversificación de modalidades de atención educativa, a partir de la consideración de modalidades que se brinden con y en la comunidad y que fortalezcan el rol de la familia en su ambiente cotidiano y modalidades que se brinden en ambientes educativos estructurados con ofertas educativas tanto escolarizadas, como no escolarizadas y mixtas. Un aspecto importante del AEPI es que diversificará las modalidades para la atención de la población de comunidades que por el reducido número de niños cuatro y cinco años no cuentan con infraestructura. iii) Fortalecimiento a la calidad de la educación en familia comunitaria a partir de la transformación curricular, de la formación y actualización de maestros para el nivel inicial en familia comunitaria, de garantizar recursos humanos para la atención de las modalidades de educación no escolarizada, de generar condiciones favorables tanto de ambientes físicos y psicológicos y de la elaboración de pautas de desarrollo y aprendizaje. iv) Fortalecimiento de la Gestión que permita tener una nueva visión de gestión institucional, con participación social e intercultural que genere capacidades técnico administrativas, financieras, legales en el Sistema Educativo Plurinacional para la primera infancia. La puesta en marcha de estas cuatro líneas de acción deberá mejorar el acceso y la cobertura educativa de la primera infancia acorde a la diversidad sociocultural del país. Es importante reiterar que al igual que en otros programas del ME, la participación social es la base tanto para la planificación como para la ejecución, seguimiento y evaluación de este programa.

Se espera que este programa afecte de manera directa a la composición de la D1 a partir un incremento – cuantitativo y cualitativo- de la oferta de infraestructura y docentes para el nivel inicial. Adicionalmente, el hecho de focalizar en municipios pobres y del área rural asegura que el mismo llegue a los grupos más vulnerables y por otro lado al actuar de manera coordinada con el programa de Desnutrición “0” asegura que los niños no presenten deficiencias nutricionales que perjudiquen su posterior desempeño educativo.

5.2.2 Programas orientados a mejorar la oferta

Estos pueden ser divididos en tres categorías: la primera incorpora al conjunto de programas orientados a mejorar la práctica docente tanto en aula como en la escuela; la segunda concentra sus esfuerzos en la transformación curricular que el nuevo marco legal exige y; la tercera se orienta a mejorar e incrementar la infraestructura escolar existente.

5.2.2.1 Formando educadores

Mejorar la calidad de la educación implica, entre otros elementos, asegurar la existencia de procesos de formación de maestros. Es evidente, que todo esfuerzo por mejorar la calidad de los maestros debería tener algún impacto en la problemática de la exclusión educativa. Sin embargo, al no contar con un sistema de seguimiento difícilmente se puede saber la dimensión del impacto. Este es el contexto en el que la mayor parte de los programas que se presentan a continuación se ejecutan. Si bien en algunos casos se cuenta con un seguimiento de resultados en ningún caso se tiene una evaluación de impacto. Los proyectos de este programa son:

a) Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza Escolar (PROMECA)

El PROMECA es ejecutado desde el 2003 por el ME y está dirigido a maestros en servicio de unidades fiscales de nivel primario. El objetivo del PROMECA es mejorar el desempeño de los docentes en el marco de acciones que promuevan el protagonismo de los niños en su aprendizaje⁵⁷. El Programa ha desarrollado instrumentos que permiten la capacitación, el intercambio de experiencias y la implementación del *Estudio Pedagógico Interno (EPI)*. La capacitación está dirigida a los maestros en las áreas de mejoramiento de clase, mejoramiento de la administración y gestión del ambiente comunitario. La formación permanente que impulsa el PROMECA adquiere un carácter práctico con el EPI que responde de manera directa y puntual a los problemas que se presentan en el aula. El EPI, adecuado a las características del Sistema Educativo Plurinacional y a las necesidades de formación de los maestros y maestras, promovió una nueva cultura de trabajo al interior de las unidades educativas y ha mejorado significativamente la autoestima y el trabajo del maestro en el aula. La observación en aula ha mostrado que la EPI ha modificado la cultura docente promoviendo el trabajo en equipo, la planificación, la innovación, la autocrítica y la crítica constructiva. En lo que hace a la administración educativa, la EPI ha impulsado estructuras administrativas más horizontales y participativas.

57 El PROMECA entiende por protagonismo educativo de los niños como un aprendizaje donde los niños piensan y aprenden de manera crítica y creativa a través del intercambio de conocimientos propiciado por el maestro.

Si bien no se cuenta con una evaluación de impacto, si se han realizado evaluaciones de proceso y resultado, los mismos que señalan que se ha capacitado a 11.768 maestros de primaria y que las mejoras del desempeño de estos maestros pueden ser observadas desde el plano profesional, mediante el perfeccionamiento de sus prácticas de trabajo en el aula, hasta el plano personal mediante el cambio de actitud hacia los niños y niñas y hacia sus mismos colegas. Al respecto el informe de evaluación de medio término de JICA, de 2007, señalaba que la capacitación provista por el PROMECA ha generado cambios, paulatinos pero sólidos, en el desempeño de maestros y directores, en las actitudes de padres de familia y en los aprendizajes de los niños. El informe también evidencia que los directores que son parte del programa dirigen su unidad educativa como una comunidad de estudio, que los padres apoyan el trabajo de los maestros, sobre todo, si estos son dinámicos y activos y que algunos maestros ya tienen una alta capacidad para planificar y ejecutar la clase haciendo a los niños protagonistas de la educación. El informe también evidencia que en las escuelas de intervención *“los maestros y niños están altamente integrados y han alcanzado un alto nivel de calidad de la clase que no es común en otras unidades educativas”*.

b) Programa de Profesionalización de Maestros Interinos (PPMI)

Este Programa es ejecutado por el ME, opera con fondos de la canasta de cooperantes al sector educación y tiene como fin desarrollar la profesionalización de maestros interinos y titulares por antigüedad en ejercicio docente en los niveles de educación inicial, primaria y secundaria a través de los Institutos Normales Superiores Públicos, bajo la modalidad bilingüe y el enfoque intercultural. Los resultados de este Programa se plasman en la paulatina disminución de maestros interinos y el aumento en el número de maestros normalistas y profesionales que se observan en las estadísticas educativas. El Programa sólo cuenta con indicadores de resultado que muestran que hasta la fecha se capacitó a 12.548 maestros en todo el país, por lo que realizar evaluaciones de impacto son una demanda importante para una correcta evaluación del programa.

c) Programa de Especialización y Actualización de Maestros de Secundaria (PEAMS)

El PEAMS es financiado y ejecutado por el ME. Este programa busca mejorar la calidad del desempeño docente a partir de una actualización de los docentes en servicio bajo la modalidad semipresencial. Está dirigido a maestros normalistas (titulados) de educación regular que trabajan en el nivel de educación secundario del Servicio de Educación Pública de todo el territorio nacional.

Hasta el momento el Programa capacitó a 3.027 maestros normalistas de secundaria y se tiene previsto que hasta el 2012, se alcance a atender a aproximadamente el 50% de maestros de nivel secundario formándolos en aspectos disciplinares y en didácticas específicas de las especialidades ofrecidas por el Programa.

d) Programa de Itinerarios Formativos (PIF)

Los Itinerarios Formativos están en etapa de implementación y son una modalidad formativa, desarrollada por ME, que garantiza procesos de formación para maestros en servicio de todo el país, enfocados en la práctica del aula y de las unidades educativas. El programa opera bajo una modalidad de formación continua, está dirigido a maestros del SEP y su característica principal radica en su orientación a la práctica. El PIF se desarrolla en tres momentos: el presencial, el de aplicación en las unidades educativas y el aula y el de socialización e intercambio de experiencias. Los objetivos del Programa son: desarrollar cursos de formación continua de maestros en todo el país, articular programas acreditables y sistemáticos en el marco del Sistema Plurinacional de Formación de Maestros y generalizar los Itinerarios Formativos como estrategia para la formación continua en todo el país.

5.2.2.2 Transformación curricular

a) Desarrollo, Transformación Curricular y Gestión Institucional del Sistema Educativo Plurinacional

Mejorar la calidad de educación en Bolivia implica, entre otros aspectos, asegurar procesos de formación del estudiante y de la formación de maestros, en ese sentido se orienta el Proyecto de Desarrollo, Transformación Curricular y Gestión Institucional que lleva adelante el ME. El proyecto, que está en una etapa inicial, busca la implementación de la transformación curricular, en el marco de una política educativa descolonizadora, comunitaria, productiva, científica, técnica tecnológica, intra e intercultural, plurilingüe y participativa en todos los niveles y modalidades del SEP con el propósito de consolidar la nueva visión de desarrollo plasmada en la NCPE. Es importante destacar que este proceso, que está en implementación, reconoce el importante rol que

tienen tanto docentes como las organizaciones sociales en la construcción de la nueva currícula, por lo que se desarrolla con la permanente participación del magisterio, pueblos indígenas -a través de los CEPOS- y representantes de la sociedad civil. El programa está en una etapa de implementación por lo que aún no se cuenta con información para evaluar sus resultados.

5.2.2.3 Infraestructura y equipamiento

a) Programa de Infraestructura Educativa, Equipamiento y Proceso Pedagógicos a través de los Gobiernos Municipales (PIEE_GM)

El PIEE-GM busca operativizar la política nacional de educación por medio de la generación de condiciones óptimas de infraestructura, mobiliario y una mejora de los procesos pedagógicos con pertinencia cultural y productiva. Para lograr esto el Programa construirá, ampliará, mejorará y dotará de talleres y computadoras a escuelas y colegios de los municipios del país, además de generar procesos pedagógicos que impulsen la recuperación de saberes y potencien la vocación productiva de la región.

El PIEE-GM tiene como ámbito de acción el conjunto de niveles y ámbitos del SEP, en una primera etapa focaliza en municipios rurales e indígenas y en una segunda pretende abarcar la totalidad de municipios. Es importante destacar que el PIEE-GM rescata todas las experiencias acumuladas del proyecto de Fortalecimiento de la Calidad y Equidad de la Educación (PFCEE) y del Programa Municipal de Educación (PROME), ejecutados entre los años 1999-2005. Esta experiencia se plasma en una plataforma de gestión participativa, democrática y descentralizada que se convierte en la base para implementar la política educativa definida en la LASEP desde los municipios.

El programa opera directamente con los municipios, quienes elaboran los proyectos según la guía metodológica del PIEE-GM, el ME evalúa los mismos y dado el caso los aprueba. En este último caso, se firman convenios donde se establecen los costos del proyecto, las contrapartes requeridas y las responsabilidades de todos los involucrados. El programa se caracteriza por realizar la transferencia de recursos de manera directa en el caso de proyectos menores y vía Fondo Productivo Social (FPS) en el caso de proyectos de mayor envergadura. Se debe mencionar que la idea es facilitar la ejecución del proyecto, por lo que el PIEE-GM impulsa iniciativas que por su tamaño no requieren licitación pública, procesos de autoconstrucción y la contratación de microempresas. Es importante destacar que este programa cuenta, en su diseño, con un equipo liderado por el ME para el monitoreo y seguimiento de los proyectos ejecutados.

5.2.3 Fortalecimiento de la gestión

En el marco de la LASEP se hace necesario desarrollar una nueva visión de gestión institucional con participación social e intercultural (Ministerio de Educación 2009) que se oriente a apuntalar los esfuerzos por mejorar la calidad educativa que el ME está ejecutando. En ese sentido continuar con los esfuerzos de fortalecimiento institucional, de modernización de los sistemas de información y de transparencia son relevantes para SEP. Las acciones que se ejecutan en ese sentido son:

a) Análisis de datos, seguimiento y monitoreo

La planificación estratégica del ME plantea establecer sistemas de información confiable, oportuna y pertinente que respondan al nuevo Sistema Educativo Plurinacional. Con ese fin se está fortaleciendo el SIE y se ha creado el Observatorio Plurinacional de Calidad Educativa. Ambas acciones responden a la necesidad de replantear los mecanismos de seguimiento, medición, evaluación y acreditación incluyendo en estos la participación de la sociedad organizada. Se espera que el SIE sea la instancia de provisión soporte tecnológico y de información para la gestión educativa en Bolivia, mientras que el OPCE sea la instancia técnica, especializada e independiente que permita el seguimiento, medición, acreditación y evaluación periódica de la calidad educativa de la enseñanza.

b) Programa de Transparencia y Seguimiento

La Ley 070, en el Artículo 90 define la participación social y comunitaria de los actores sociales, comunitarios, madres y padres de familia con representación y legitimidad, vinculados al ámbito educativo. La participación social comunitaria comprende la estructura, mecanismos, composición y atribuciones dirigidas al apoyo en el desarrollo de la educación, sujeta a reglamentación. El ME, a través del Programa Transparencia y Seguimiento

busca operativizar este mandato. Para eso en Plan Estratégico Institucional, 2010-2014 del Ministerio de Educación, se plantea al programa como el instrumento que permita consolidar las instancias de participación social comunitaria en el SEP, el mismo tiene el fin de involucrar directamente a la comunidad en problemáticas educativas. Adicionalmente, el programa busca garantizar el derecho de la comunidad a la información a través de la Rendición Pública de Cuentas a la Sociedad Civil. El programa es muy joven y no cuenta con información suficiente para su evaluación.

5.3 El gasto en educación

Bolivia destina una proporción importante de recursos a la educación. El gasto educativo ha mostrado un incremento constante, tanto en términos nominales como en relación al PIB, tal y como se observa en la Tabla 17. Sin embargo, pese a estar creciendo sostenidamente no ha sido suficiente para evitar la existencia de problemas en el acceso a secundaria y en la calidad de la educación del SEP en general.

Tabla 17: Gasto en Educación

	2006	2007	2008
En millones de Bs			
Gasto total en educación	6128,1	7103,2	8416,5
Como porcentaje del PIB			
Gasto corriente	5,3%	5,5%	5,4%
Gasto en inversión	1,4%	1,4%	1,6%
Gasto total en educación	6,7%	6,9%	7,0%

Fuente: Elaborado con datos de UDAPE e información tomada de Murillo (2010).

La prioridad social del gasto en educación es alta, como se observa en la Tabla 18 el sector educativo tiene la mayor representatividad relativa en el gasto social, lo que confirma la prioridad que el Estado le da al sector educativo.

Tabla 18: Distribución del Gasto Público Social

Sector	2007	2008
Protección del medio ambiente	3%	3%
Vivienda y servicios básicos	6%	4%
Salud	19%	17%
Actividades recreativas y culturales	5%	6%
Educación	40%	38%
Protección social	27%	31%

Fuente: Elaborado con datos de UDAPE

Revisando la estructura del gasto en educación se evidencia un predominio del gasto corriente, el mismo que está compuesto, sobre todo, por el pago de sueldos y salarios (Tabla 19), como afirma Galindo (2011:77) "*con esta estructura del gasto corriente resulta prácticamente imposible encarar componentes fundamentales, como el del gasto corriente en materiales educativos*". Sin embargo, es importante destacar la reducción del peso de la partida de sueldos y salarios en el total del gasto, sobre todo si se considera que la misma se incrementa naturalmente cada año por conceptos como el bono de antigüedad y el ingreso de nuevos maestros al SEP.

Tabla 19: Estructura del gasto en educación

	2000	2004	2006	2007	2008
Sueldos y salarios	77%	76%	70.1%	68.7%	68%
Inversión	7%	11%	9.7%	10.0%	10%
Otros gastos	16%	13%	20.2%	21.3%	22%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

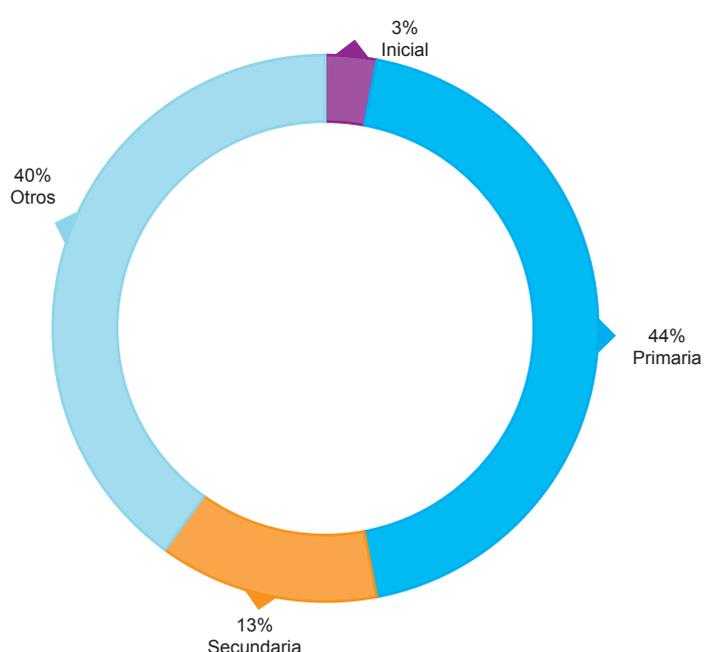
Fuente: Murillo (2010)

Incluye el pago de luz, agua y equipamiento.

Se debe mencionar que el gasto en inversión y otros gastos son habitualmente cubiertos con recursos de los gobiernos locales mientras que el pago de salarios, si bien está cargado presupuestariamente a las gobernaciones, tiene su origen en fondos del Tesoro General de la Nación (TGN). Si se considera el gasto que efectivamente va a los niños, es decir el gasto dirigido a los niveles inicial, primario, secundario, servicios auxiliares y desayuno escolar se observa que (Figura 43) la mayor parte del gasto se destina al nivel de primario, situación que responde a la mayor concentración de matrícula del nivel y a la prioridad otorgada al nivel en la década pasada.

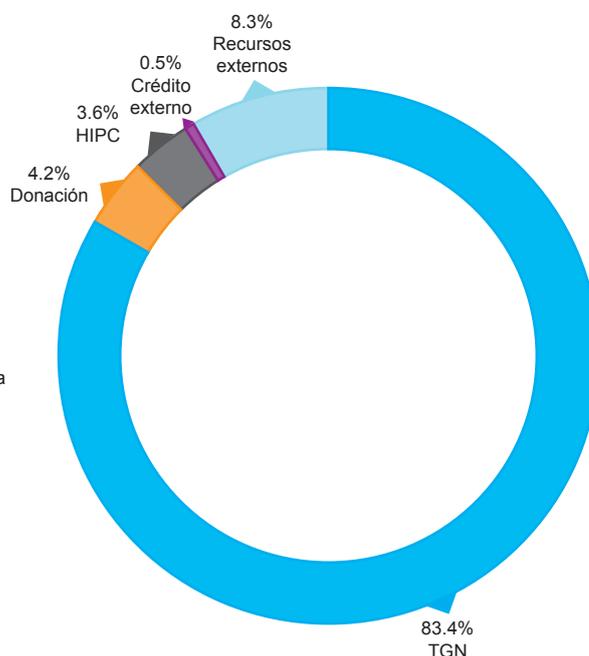
En la Figura 44, se muestra la estructura de financiamiento del gasto en educación. Se cuenta con cinco fuentes: TGN, crédito externo, recursos HIPC⁵⁸, recursos y donaciones externas. Los recursos del TGN se destinan casi en su totalidad a cubrir los gastos corrientes, mientras que los otros recursos se orientan al gasto en inversión. Pese a los esfuerzos del Ministerio por mejorar la esta situación, es aún evidente que muchos de los programas muestran una seria vulnerabilidad financiera dado que su funcionamiento depende básicamente de recursos externos. Está es una constante en el sector que debe ser revertida.

Figura 43: Gasto en educación por nivel de educación, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de UDAPE
Nota: En otros se incluye educación universitaria, educación post secundaria no universitaria y el programa de alfabetización “Yo si Puedo”.

Figura 44: Financiamiento del gasto en educación, 2010



Fuente: Ministerio de Educación

58 Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

5.4 Iniciativas locales

A nivel local, la política educativa más extendida es el Desayuno Escolar. Según informes de la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), el 2008, cerca a 87% de los municipios destinaban recursos propios y o de cooperación al Desayuno Escolar. La oferta se concentra en primaria e inicial, ya que el 100% y 94% de unidades escolares de estos ciclos reciben desayuno escolar en los municipios que tienen el programa. En la mayoría de los municipios este programa ha alcanzado matices de derecho adquirido por la comunidad (FAN; 2008), lo que hace que los actores sociales mantengan un control cercano y además están constantemente demandando mejoras en la calidad del servicio y ampliación de cobertura.

A nivel municipal, ha venido cobrando importancia la implementación de sistemas de Transporte Escolar, los mismos que en la generalidad tienen como objetivo facilitar el acceso a NNA a la escuela buscando evitar la deserción y abandono. En la mayoría de los municipios que han implementado este programa el mantenimiento y refacción de las movilidades, así como el combustible y pago del conductor corre por cuenta del municipio, mientras que la adquisición de los vehículos es realizada vía donación de cooperantes, sean estas agencias u ONG, aunque también existen casos donde el municipio corre con todos los gastos. Si bien no todos los municipios cuentan con información sistematizada que permita ver el impacto del programa, existen casos como el del municipio de Bermejo que evidencia, para varias de las escuelas que gozan del transporte escolar, una disminución de la deserción que ha llevado el índice casi a cero.

En algunos municipios se otorgan bonos contra la deserción, como es el caso de Punata donde los niños de cinco a 13 años reciben el valor de Bs 100 en guardapolvo, zapatos y pantalones o el Tomina que otorga un bono estudiantil consistente en libros de texto y material escolar. Este último municipio implementó también un seguro estudiantil que cubre enfermedades comunes, accidentes y curaciones para todos los alumnos de los niveles inicial, primario y secundario.

Informes de la FAN dan cuenta de la existencia de iniciativas locales para promover la construcción y funcionamiento de internados escolares, que vienen a ser alternativas para impulsar el acceso y permanencia escolar. Experiencias como el Hospedaje Estudiantil en Familia desarrollado en los municipios de Colquechaca, Pocoata, Uncía, LLallagua y Chayanta en cooperación con la Fundación Pueblo han probado ser efectivas para disminuir los niveles de deserción.

Si bien muchas de estas intervenciones han mostrado ser exitosas, existen casos como los documentados por Yapu (2011:XV) donde se evidencia que en contextos rurales, de alta pobreza y baja productividad agrícola el BJP, la creación de internados y la mejora en el transporte escolar no han logrado frenar la migración y la deserción escolar.

Por último, y más allá del éxito relativo de estas iniciativas y del interés que se observa en muchos municipios por replicarlas, se debe reconocer que a nivel local muchas iniciativas tienden a fracasar o no implementarse por lo amplio de las limitaciones de gestión y las debilidades financieras de muchos municipios. Un ejemplo concreto es el caso de Tarabuco que dotaba a los niños de mochilas, diccionarios y cuadernos pero por motivos financieros tuvo que ser suspendido.

5.5 Remarcas

La revisión del conjunto de políticas permite identificar algunos elementos que se consideran merecen ser remarcados. Estos son:

- La Ley 070 Avelino Siñani – Elizardo Pérez, establece los lineamientos de la nueva política educativa en Bolivia, constituyéndose así en el referente formal para el diseño, implementación y evaluación de las acciones de política en el sector. Sin embargo, su implementación exigirá mejoras cualitativas al interior del ME y de instancias locales en aspectos vinculados a la calidad de gestión, calidad de recursos humanos y financiamiento de programas.
- Una gran parte de las políticas revisadas focaliza sus intervenciones en base a criterios de pobreza y de localización, priorizando en las zonas rurales más pobres. Esta forma de implementar la política garantiza que las mismas afecten a dos de los grupos identificados en los perfiles como vulnerables para una mayoría de dimensiones: los niños que residen en áreas rurales y la población pobre. Al mismo tiempo y dada la elevada correlación que existe entre el residir en el área rural y el origen

indígena, se estará incidiendo también sobre la población indígena que es otro grupo sobre el cual se deben centrar esfuerzos.

- El BJP difícilmente podrá tener más impacto en la matrícula del alcanzado hasta ahora, por lo que se hace necesario empezar a discutir la posibilidad de que su carácter auto selectivo se combine con criterios de focalización más claros. Pensar en montos diferenciados por lugar de residencia o por grado que se cursa puede ayudar a aumentar la matrícula en los últimos grados de primaria a niveles similares que los observados en los primeros grados de ese nivel.
- En lo que hace a la formación docente, se ha avanzado bastantes programas que como el PROMECA, PEAMS y PPMI han mostrado un buen desempeño y alcanzado a la población objetivo, empero en todos ellos hace falta avanzar hacia la consolidación de sistemas de seguimiento, medición, y evaluación con criterios homogéneos que permitan contar con evidencia concreta sobre el impacto de la capacitación sobre el desempeño de los alumnos.
- El desarrollo e implementación de la nueva currícula se orienta hacia una reconceptualización de la enseñanza a partir de la revalorización de las culturas y saberes de las comunidades; por tanto, deberá -en un mediano plazo- eliminar los obstáculos que el desconocimiento de la diversidad implica. No se puede esperar que esto suceda de inmediato, ya que la experiencia de la Reforma Educativa muestra que introducir cambios de esa naturaleza toma mucho tiempo, por lo que para acelerar los resultados hace falta desarrollar instrumentos prácticos que permitan que la nueva propuesta pueda ser implementada lo antes posible en el aula.
- De la mano de la nueva currícula viene la necesidad de contar con materiales apropiados para su implementación. En este punto, no basta con la voluntad que el Ministerio de Educación manifiesta para proveer los mimos, hace falta un compromiso de los gobiernos locales por hacer que los centros educativos cuenten de manera permanente con estos materiales.
- Un elemento fundamental, pero delicado, es el vinculado al financiamiento de la educación. Hacen falta mecanismos que garanticen la sostenibilidad de los recursos y paulatinamente disminuyan la dependencia de los recursos externos. Pensar en un fondo para la educación a partir del rendimiento de las Reservas Internacionales puede ser una idea interesante.
- La propuesta del AEPI, basada en la aplicación de sistemas educativos no convencionales para la educación inicial en localidades que por sus características demográficas no pueden contar con infraestructura educativa, puede ser replicada en otros niveles educativos. En ese sentido, es necesario explorar en modalidades alternativas de provisión del servicio que se adapten a las necesidades específicas de la población rural.
- Es importante generar e implementar medidas de política que incentiven la inscripción de los niños a primer grado de inicial en edad, tanto desde la oferta como de la demanda.
- Por último, si bien la política aborda una gran parte de las barreras a la educación, se nota la ausencia de políticas que se orienten a desarrollar las competencias y capacidades para atender problemas como el ingreso tardío, la repitencia y la sobre edad, tanto en la escuela como en el aula.

6. A manera de conclusión

El informe centra su interés en los niños excluidos de la escuela y en aquellos que asistiendo a la misma presentan ciertas condiciones que hacen que sean considerados en riesgo de abandono. Se evidencia que la D1 incluye a 39,2% de la población de 5 años; la D2 representa aproximadamente a 6,3% del total de la población entre 6 y 11 años, de los cuales, 64% asiste a inicial, por lo que no está propiamente fuera del sistema educativo. La D3 incluye a 3,7% de la población entre 12 y 13 años, mientras que para el CINE3 los datos muestran que la población entre 14 y 17 años que no asiste llega a representar a 14,1% de ese rango de edad. Por tanto, una primera conclusión sitúa a los niveles CINE0 y CINE3 como aquellos donde la no asistencia se concentra y, por tanto, como niveles que deben ser objeto de acciones de política.

En lo referente a la población en riesgo de abandono, se estima que 48,9% del total de niños que asiste al nivel CINE1 está en esa situación, mientras que en los niveles CINE2 y CINE3 la proporción es de 51,4% y 47,3%, respectivamente. Los factores que más influyen para situarse en riesgo son el ingreso tardío, el rezago y el fracaso escolar. Para el 2009, los datos sobre ingreso tardío muestran que el 35% de la cohorte de edad que debería iniciar o está iniciando su educación tiene retraso en su itinerario escolar antes de iniciar la primaria. El rezago escolar afecta en el nivel CINE1 a cerca de 816 mil niños, de los cuales 66,2% presenta un año de rezago y 33,8% restante dos o más años de rezago. En el 1er curso de este nivel el rezago alcanzaba a 45,8% de los alumnos y en el último grado llega a 60,7%, lo que refleja el aumento de la repetición y del abandono temporal. En los niveles CINE2 y CINE3 el rezago llega a 62% y 64%, respectivamente.

La comparación **entre excluidos de la escuela y excluidos en la escuela** permite identificar la importancia que tiene la segunda categoría dentro el Sistema Educativo Plurinacional. La evidencia permite afirmar que en los niveles CINE1 y CINE2 el reto se plantea en términos de la retención de alumnos, mientras que para el nivel CINE3 los problemas hacen tanto a la retención como a la cobertura.

El análisis sugiere considerar, de manera general, como grupos vulnerables a las niñas, a los niños que residen en el área rural, a los niños en situación de pobreza, a los niños de origen indígena y aquellos cuyos padres tienen bajos niveles de educación. Este conjunto de características inciden sobre la probabilidad de estar excluido de la escuela o excluido en la escuela y, por tanto, deberían constituirse en pautas para la focalización de la política. Sin embargo, focalizaciones muy desagregadas implican también mayores costos de administración, por lo que optar por uno o dos criterios parece ser coherente, tanto desde el punto de vista financiero y desde una perspectiva operativa. En ese sentido, el que varias de las intervenciones de política focalicen en el área rural y en la población indígena se constituye en garantía de impacto sobre los grupos vulnerables, más aun si se considera que los niveles de pobreza son más altos entre la población que muestra esas características.

Lo amplio de la pobreza en Bolivia pone en evidencia que del conjunto de barreras identificadas, aquellas vinculadas a aspectos económicos se constituyen entre las más importantes. En ese sentido, iniciativas como el BJP y el desayuno escolar son herramientas de gran valor para mejorar la cobertura escolar. Profundizar las mismas y garantizar su financiamiento son tareas importantes.

Se concluye que uno de los desafíos más importantes, en el corto plazo, será el de expandir la oferta en secundaria, sobre todo en el área rural. En ese sentido, otorgar un mayor impulso a iniciativas como los internados escolares y estructurar modalidades alternativas que faciliten el acceso a secundaria se hacen necesarios. Por otro lado, el abordaje de la educación inicial es también urgente por lo que apurar la implementación y ejecución del programa AEPI debe constituirse en prioritario.

Si bien las opciones de política que se ejecutan enfrentan desde diversas perspectivas a diversas barreras, se evidencia la ausencia de una política clara que enfrente las barreras socioculturales. Tal vez la nueva currícula pueda impulsar cambios generacionales en el mediano y largo plazo; sin embargo, también hace falta actuar en el corto plazo, éste es un reto pendiente que va más allá de la simple promulgación de leyes.

El informe evidencia la necesidad de contar con programas que se orienten específicamente al tema de la inscripción en edad –sobre todo en inicial-, rezago, fracaso y reinserción escolar. Hacen falta programas específicos de retención y seguimiento que permitan trabajar con este grupo de niños de manera más intensa. Por ejemplo, se pueden implementar programas preventivos que impulsen el desarrollo de un sistema de seguimiento del progreso académico a partir de los datos del SIE. Este, a partir de indicadores de alerta temprana, debería identificar a los estudiantes con mayor riesgo de abandono, para luego proporcionarles el soporte académico necesario para evitar el abandono.

El análisis de los programas muestra que no existe una política articulada que permita incorporar sistemáticamente una estructura de monitoreo y evaluación. Cada programa, de forma independiente, incorpora instrumentos y diseña evaluaciones muy distintas y aplicadas en momentos de tiempo que no siempre responden a la pertinencia del programa. Por tanto, se hace necesario que el ME cuente con una unidad específica que se haga cargo de esa tarea, permitiendo la evaluación y retroalimentación de los programas.

Por último, se deja en claro que este informe es sólo el primer intento por abordar la problemática de la exclusión de y en la escuela de manera integral, por lo que se espera sea el inicio para que se generen nuevas investigaciones, con otras aproximaciones y, ojalá, con datos más actualizados. La agenda está abierta.

Bibliografía

- Alarcón, A. 2001. "Condiciones Laborales e Identidad de NATs en la Ciudad de Cochabamba". UMSS. Mimeo
- Albó, X. y Romero, C. 2009. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva constitución*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Banco Mundial. 2006. "Basic Education in Bolivia: Challenges for 2006-2010". Report 35073-BO. Banco Mundial.
- Barnett, S. 1995. "Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes". *The Future of Children*. 25-50.
- Barnett, S. 1993. "Benefits of Compensatory Preschool Education". *Journal of Human Resources*. 279-312.
- Barnett, S. y Camilli, G. 2002. "Compensatory Preschool Education, Cognitive Development, and Race". En Fish JM, ed. *Race and intelligence: Separating science from myth*. Mahwah, NJ: Erlbaum. 369-406.
- Basu, K. y Ven P. 1998. "The Economics of Child Labor". *The American Economic Review*. 88(3): 412-427.
- Berlinsky, S; Galiani, G y Manacorda, M. 2007. "Giving Children a Better Start: Pre School Attendance and School Age Profiles". *The Institute for Fiscal Studies WP 08/18*.
- CARE. 2010. "Informe de implementación del Proyecto de Educación Intercultural Bilingüe en Espacios Urbanos". mineo.
- Calla, P. 2005. "Rompiendo Silencios, una Aproximación a la Violencia Sexual y Maltrato Infantil en Bolivia". Mimeo
- Carrillo, J. 2007. *Opiniones y percepciones de niños, niñas y adolescentes trabajadores menores de 14 años respecto a su proceso de escolarización en Bolivia, Ecuador y Perú*. España.
- Contreras, M. y Talavera, M.L. 2005 *Examen parcial. La reforma educativa boliviana. 1992-2002*. PIEB-ASDI. La Paz, Bolivia.
- Duryea, S; Galiani, S; Ñopo, H. y Piras C. 2007. "The Educational Gender Gap in Latin America and the Caribbean" RES Working Papers 4510, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Escobar, S; Hurtado G; Reyes M. y Rojas W. 200x. Sin tiempo para soñar. Situación de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en la zafra y beneficiado de la castaña. La Paz, Bolivia
- FAM. 2008. *El Desayuno Escolar en Bolivia, Diagnóstico de Situación Actual*. La Paz, Bolivia.
- Galindo, M. 2011. *Los Desafíos de la Educación en el Proceso Autonómico Boliviano*. PIEB. La Paz.
- Guaygua, G. 2011. "Identidad Colectiva y Movilidad Social en la Ciudad de El Alto". En Cuaderno de Futuro 27. IDH/PNUD. La Paz, Bolivia.
- Gutiérrez, Y. y Fernández, M. 2011. *Niñas (des)educadas: Entre la Escuela Rural y los Saberes del Ayllu*. PIEB. La Paz, Bolivia.
- Hammond, C; Linton, D. y Smink, J. 2007. "Dropout Risk Factors and Exemplary Programs: A technical report" National Dropout Prevention Center.
- Instituto Nacional de Estadística. 2010a. "Registros Administrativos del Sistema de Información Educativa-Educación Regular. Gestión Escolar 2008".
- Instituto Nacional de Estadística. 2010b. *Magnitud y características del Trabajo Infantil en Bolivia – Informe nacional 2008*. La Paz, Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística. 2009a. "Documento Metodológico de la Encuesta de Hogares 2007".
- Instituto Nacional de Estadística. 2009b. *Bolivia: Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2008*. La Paz Bolivia.
- Jiménez, G. 2001. "Percepciones de los Maestros acerca de la docencia en el Norte de Potosí" Mimeo. UMSS. Cochabamba, Bolivia.
- Jiménez, W. 2004. "Diferencias de Acceso a la Educación Primaria según Condición Étnica en Bolivia." En *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*, Donald R. Winkler y Santiago Cueto eds. 179-208. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe.
- Jiménez W; Landa, F y Yáñez E. 2006. "Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America: 1994-2004. Chapter 3: Bolivia" En *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development: 1994-2004*, G. Hall y H. Patrinos Eds. Banco Mundial.

- Lewin, K. 2007. "Improving Access, Equity and Transitions in Education: Creating a research agenda". CREATE.
- Lizárraga, K. 2011. "Análisis de las Causas y Consecuencias de la Inasistencia Escolar en la Región de Valles y Áreas de Frontera". Mimeo. Unicef y Ministerio de Educación.
- Llanos, D. y Moreno, A. 2002. "Niños Estudiantes Trabajadores en Bolivia". IREWOC Ámsterdam. Reporte 8.
- Maletta, H. 2005. "Niñez y Familia en Bolivia" Documento de Trabajo. PNUD/IDH Bolivia.
- McEwan, P. 2004. "The Indigenous Test Score Gap in Bolivia and Chile". En *Economic Development and Cultural Change*, 53. 157-190.
- Meschwitz M. y Sanabria, C. 2004. "Reporte Alternativo Niña Bolivia" Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer. Mimeo.
- Ministerio de Educación. 2004. *La Educación en Bolivia: Indicadores, cifras y resultados. La Paz. Bolivia.*
- Ministerio de Educación 2009. *Plan Estratégico Institucional. La Paz, Bolivia.*
- Ministerio de Educación. 2010a. *La Educación en Bolivia. La Paz. Bolivia.*
- Ministerio de Educación. 2010b. *Informe de Seguimiento y Evaluación al POA Periodo: Enero-Junio. La Paz. Bolivia.*
- Ministerio de Educación. s.f.. "Por la Senda de la Descolonización. Procesos Pedagógicos. Infraestructura y mobiliario". Mimeo. *La Paz. Bolivia*
- Ministerio de Educación, Unicef y OPCA. 2011. "Estudio del Subsistema de Educación Regular". Cuadernillo 2. La Paz, Bolivia.
- Murillo, O. 2010 *Análisis del financiamiento de la educación en Bolivia.* La Paz: Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia.
- Molina, R. y Albó X. 2006. *Gama Étnica y Lingüística de la Población Boliviana.* Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- Morales, N. 2010. "La Política Social en Bolivia: Un análisis de los Programas Sociales 2006-2008". Notas Técnicas IDB-TN_139 División de Protección Social y Salud. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Myers, W. 2002.: "Evaluando Perspectivas Diversas sobre el Trabajo Infantil". En Trabajo Infantil-Políticas y Opciones. La Paz. IDIS-UMSA.
- Newman, J; Pradhan, M; Rawlings L; Coa, R. y Evia J. L. 2002. "An Impact Evaluation of Education, Health, and Water Supply Investments of the Bolivia Social Investment Fund." Mimeo.
- OIT-UNICEF. 2004a. "Caña Dulce Vida Amarga: El Trabajo de los Niños, Niñas y Adolescentes en la Zafra de Caña de Azúcar". Serie Peores Formas de Trabajo Infantil y Violencia contra la Niñez y Adolescencia. No. 2. La Paz. OIT/UNICEF.
- OIT-UNICEF. 2004b. "Buscando la luz al Final del Túnel. El Trabajo de Niñas, Niños y Adolescentes en la Minería Artesanal en Bolivia" Serie Peores Formas de Trabajo Infantil y Violencia contra la Niñez y Adolescencia. No. 1. La Paz. OIT/UNICEF.
- Pérez de Rada, E. 2003. "Determinants of Child Labor and Human Capital Accumulation: Evidence from Bolivia". mimeo. Universidad Pompeu Fabra. España.
- PNUD. 2006. *Niños, Niñas y Adolescentes en Bolivia: 4 Millones de Actores del Desarrollo.* La Paz. Bolivia.
- Quezada, E. (s.f.) "¡Educar es fiesta! Potencialidades vivenciales de la expresión artística, narrativa y comunicacional de NATs de la ciudad de Cochabamba". UMSS, Mimeo.
- Reid, J. 2008. *Multicultural Education, Gender Equality and the Nation in Bolivia.* The University of Texas at Austin. Faculty of the Graduate School. PhD. Tesis.
- Rodríguez, R. 1994. "Educación Formal de los Niños Trabajadores del Programa Kanata-Deserción y Retraso Escolar, un Estudio de Caso" UMSS, Mimeo.
- Santa María, S. 2011. "Niños, Niñas y Adolescentes Fuera de la Escuela en el Trópico y Altiplano de Bolivia". Mimeo.
- Treviño, E. 2003. "Expectativas de los Docentes en Aulas con Estudiantes Indígenas en Bolivia, México y Perú". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos.* 83-118.
- UCW. 2010. "Unidos en la Lucha Contra el Trabajo Infantil: Informe Inter-agencia para la Conferencia Mundial sobre Trabajo Infantil de la Haya 2010". Ginebra. OIT.

- UDAPE. 2010. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.
 - UDAPE-UNICEF. 2008. *Bolivia: El Gasto de los Hogares en Educación*. La Paz.
 - UNESCO. 2000. *Latin American Laboratory for Assessment of Quality in Education: First International Comparative Study of Language, Mathematics, and Associated Factors for Students in the Third and Fourth Years of Primary School. Second Report*. Santiago de Chile.
 - UNESCO. 2002. *Estudio Cualitativo de Escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*. Santiago de Chile.
 - UNESCO. 2006. *Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 1997*. Montreal, Canadá.
 - UNESCO-IEU y UNICEF. 2005. *Children Out of School: Measuring Exclusion from Primary Education*. Montreal, Canada.
 - UNICEF. 2009. *Bolivia: Pobreza y Disparidades en la Infancia*. La Paz. Bolivia.
 - UNICEF. 2011. "Informe Final. Línea de Base de la Práctica Pedagógica en Aula". Mimeo. La Paz, Bolivia.
 - UNICEF y UNESCO Institute for Statistics. 2010. "Conceptual and Methodological Framework". Mimeo.
 - Vera, M. 2009. "Estudio de factibilidad de necesidades de formación docente". La Paz: Ministerio de Educación y Culturas.
 - Vera; M; Gonzales, S. y Alejo, J. C. 2011. *Migración y Educación. Causas, Efectos y Propuestas de Cambio para la Situación Actual de Migración Escolar*. PIEB. La Paz, Bolivia.
 - Wanderley, F. 2003. *Inserción Laboral y Trabajo no Mercantil. Un Abordaje de Género desde los Hogares*. CIDES/UMSA. Ed. Plural.
 - Yapu, M. 2011. *La Educación Rural en Chuquisaca. Elementos para futuras investigaciones*. PIEB. La Paz, Bolivia
 - Yapu, M. 2004. *Percepciones sobre Discriminación, Etnicidad, Racismo y Educación Intercultural Bilingüe*. Ministerio de Educación/CARE-Bolivia.
 - Yáñez, E. 2010. "El Impacto del Bono Juancito Pinto: Un Análisis a partir de microsimulaciones". Documento de Trabajo. FOCAL. Canadá.
 - Zambrana, G. 2011 "Educación y Movilidad Social en Bolivia". En Cuaderno de Futuro 28. IDH/PNUD. La Paz, Bolivia.
-

ANEXO A: Información Estadística

Tabla A1: Proyección de Población por sexo y zona de residencia; 2010 (en personas)

	Hombres	Mujeres	Total
Urbana	3.368.384	3.553.722	6.922.107
Rural	1.833.590	1.670.458	3.504.047
Total	5.201.974	5.224.180	10.426.154

Fuente: INE.

Tabla A2: Principales Indicadores Económicos

	2008	2009	2010 ^(p)
PIB (variación anual en porcentaje)	6,1	3,4	4,2
PIB per cápita (variación anual en porcentaje)	21,1	2,0	9,8
Tasa de inflación (en porcentaje)	11,8	0,26	7,18
Reservas Internacionales (millones de dólares)	7.722	8.580	9.730
Déficit/superávit fiscal (como porcentaje del PIB)	-3,2	-0,1	-2,0
Exportaciones (millones de dólares)	6.488	4.848	6.245
Importaciones (millones de dólares)	4.980	4.377	5.244
Saldo en cuenta corriente (millones de dólares)	2.015	801	781
Cuenta capital y financiera (millones de dólares)	359	-476	141
Balanza Global (millones de dólares)	2.374	325	923
Desempleo urbano (en porcentaje)	6,7	7,9	6,5

FUENTE: BCB - UDAPE

(p) Información preliminar.

Tabla A3: Distribución del Ingreso y Pobreza

	Distribución del ingreso				Nivel de pobreza	
	1er decil (más pobre)	5to decil	9no decil	10mo decil (más rico)	Pobreza Extrema	Pobreza Moderada
2002	0,3	4,7	15,8	46,9	39,5	63,1
2005	0,4	4,5	16,9	46,4	38,2	60,6
2007	0,5	5,0	17,0	43,3	37,7	60,1
2008	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	31,2	54,0

Fuente: Elaborado en base a UNICEF (2009) y UDAPE (2010)

n.d. No disponible

Tabla A4: Porcentaje de niños que asisten a la escuela por edad y nivel de educación, 2007

	Inicial	Primaria	Secundaria inferior	Secundaria superior	Post secundaria	Total
Total						
5	51,3%	9,5%				60,8%
6	26,9%	65,8%				92,7%
7	1,4%	97,3%				98,7%
8	0,0%	99,7%				99,7%
9		99,1%	0,3%			99,1%
10		97,3%	1,4%			97,3%
11		88,2%	9,5%			88,2%
12		52,0%	46,1%			52,0%
13		17,5%	69,9%	6,9%		17,5%
14		9,1%	43,8%	40,1%		9,1%
15		2,5%	20,1%	63,9%		2,5%
16		0,9%	5,1%	77,5%		0,9%
17		0,9%	3,5%	73,0%	3,1%	0,9%
Hombres						
5	49,3%	9,2%				58,5%
6	27,3%	66,2%				93,5%
7	1,7%	97,2%				99,0%
8	0,0%	99,7%				99,7%
9		98,8%	0,0%			98,8%
10		96,8%	2,1%			96,8%
11		86,5%	10,3%			86,5%
12		52,1%	46,9%			52,1%
13		16,4%	69,1%	8,5%		16,4%
14		9,9%	44,6%	39,9%		9,9%
15		2,7%	18,5%	66,0%		2,7%
16		0,9%	6,1%	80,9%		0,9%
17		0,4%	2,5%	76,2%	3,2%	0,4%
Mujeres						
5	52,9%	9,6%				62,5%
6	26,6%	65,5%				92,1%
7	1,1%	97,3%				98,3%
8	0,0%	99,7%				99,7%
9		99,4%	0,6%			99,4%
10		97,8%	0,7%			97,8%
11		89,9%	8,7%			89,9%
12		51,9%	45,2%			51,9%
13		18,6%	70,7%	5,2%		18,6%
14		8,4%	43,1%	40,4%		8,4%
15		2,3%	21,7%	61,8%		2,3%
16		1,0%	4,1%	74,3%		1,0%
17		1,5%	4,6%	69,4%	2,9%	1,5%

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Tabla A5: Distribución de los niños fuera y dentro la escuela - Dimensión 1(1), 2007

	Fuera de la escuela		Asisten a inicial		Asisten a primaria		Asisten a inicial o primaria	
	%	N	%	N	%	N	%	N
Porcentaje fila								
Sexo								
Hombre	41,5%	43.661	84,2%	51.941	15,8%	9.730	58,5%	61.671
Mujer	37,5%	48.965	84,6%	69.198	15,4%	12.579	62,5%	81.777
Residencia								
Urbana	36,7%	51.810	88,9%	79.495	11,1%	9.932	63,3%	89.427
Rural	43,0%	40.816	77,1%	41.644	22,9%	12.377	57,0%	54.021
Origen étnico								
No indígena	34,8%	30.424	87,7%	49.884	12,3%	7.025	65,2%	56.909
Indígena	41,8%	62.202	82,3%	71.255	17,7%	15.284	58,2%	86.539
Nivel de ingreso del hogar⁽²⁾								
No pobre	30,1%	20.226	94,1%	44.121	5,9%	2.748	69,9%	46.869
Pobre	42,8%	72.400	79,7%	77.018	20,3%	19.561	57,2%	96.579
Máximo nivel de educación de los padres								
Ninguna	61,1%	5.130	80,2%	2.621	19,8%	648	38,9%	3.269
Primaria	49,6%	49.794	79,0%	39.934	21,0%	10.594	50,4%	50.528
Secundaria	32,0%	23.668	88,4%	44.553	11,6%	5.823	68,0%	50.376
Superior	29,1%	11.339	82,9%	22.933	17,1%	4.734	70,9%	27.667
Porcentaje columna								
Sexo								
Hombre	47,1%	43.661	42,9%	51.941	43,6%	9.730	43,0%	61.671
Mujer	52,9%	48.965	57,1%	69.198	56,4%	12.579	57,0%	81.777
Residencia								
Urbana	55,9%	51.810	65,6%	79.495	44,5%	9.932	62,3%	89.427
Rural	44,1%	40.816	34,4%	41.644	55,5%	12.377	37,7%	54.021
Origen étnico								
No indígena	32,8%	30.424	41,2%	49.884	31,5%	7.025	39,7%	56.909
Indígena	67,2%	62.202	58,8%	71.255	68,5%	15.284	60,3%	86.539
Nivel de ingreso del hogar⁽²⁾								
No pobre	21,8%	20.226	36,4%	44.121	12,3%	2.748	32,7%	46.869
Pobre	78,2%	72.400	63,6%	77.018	87,7%	19.561	67,3%	96.579
Máximo nivel de educación de los padres								
Ninguna	5,7%	5.130	2,4%	2.621	3,0%	648	2,5%	3.269
Primaria	55,4%	49.794	36,3%	39.934	48,6%	10.594	38,3%	50.528
Secundaria	26,3%	23.668	40,5%	44.553	26,7%	5.823	38,2%	50.376
Superior	12,6%	11.339	20,8%	22.933	21,7%	4.734	21,0%	27.667

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

⁽¹⁾ Los totales pueden diferir debido a la presencia de observaciones sin información.

⁽²⁾ Se utiliza el ingreso per cápita del hogar.

Tabla A6: Tasa de matrícula neta ajustada por sexo y nivel de educación, 2007

	Hombre	Mujer	Total	IPG
Primaria (CINE1)	92.0%	78.4%	85.4%	0.85
Secundaria inferior (CINE2)	93.8%	92.9%	93.4%	0.99
Total	92.5%	81.9%	87.3%	0.89

Fuente: Elaborado con datos del ME_SIE.

Tabla A7: Número de niños fuera de la escuela por sexo, 2007

	Hombre	Mujer	Total
Dimensión 2	42.142	47.349	89.491
Dimensión 3	8.335	9.707	18.042

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Tabla A8: Niños fuera de la escuela por exposición escolar, 2007

	Dimensión 2	Dimensión 3
Exposición escolar		
Abandono	9,2%	93,5%
Se espera que ingresen	90,8%	6,5%
Se espera que nunca ingresen	0,0%	0,0%

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Tabla A9: Tasa neta ajustada de asistencia a primaria, según características, 2007

	Hombres		Mujeres		Total	
	NAR	N	NAR	N	NAR	N
Edad						
6	29,5%	62.036	65,5%	76.548	65,8%	138.584
7	50,6%	128.223	97,3%	118.181	97,3%	246.404
8	55,4%	134.143	99,7%	107.174	99,7%	241.317
9	47,5%	115.125	100,0%	126.020	99,4%	241.145
10	49,8%	117.999	98,5%	115.808	98,7%	233.807
11	47,5%	109.295	98,6%	115.342	97,7%	224.637
Residencia						
Urbana	94,4%	409.131	92,4%	386.260	93,4%	795.391
Rural	93,5%	257.690	94,6%	272.813	94,0%	530.503
Origen étnico⁽¹⁾						
Indígena	95,0%	421.679	93,5%	418.767	94,3%	840.446
No indígena	92,5%	244.543	92,9%	240.306	92,7%	484.849
Nivel de ingreso del hogar⁽²⁾						
Pobre	93,8%	483.997	92,4%	475.152	93,1%	959.149
No pobre	94,7%	182.824	95,6%	183.921	95,2%	366.745
Condición laboral						
Trabaja	97,4%	130.961	97,4%	121.366	97,4%	252.327
No trabaja	93,3%	535.860	92,4%	537.707	92,8%	1.073.567
Total	94,1%	666.821	93,3%	659.073	93,7%	1.325.894

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

⁽¹⁾ Los totales pueden diferir debido a la presencia de observaciones sin información que no fueron consideradas.

⁽²⁾ Se utiliza el ingreso per cápita del hogar.

Tabla A10: Distribución de los niños fuera y dentro la escuela - Dimensión 2⁽¹⁾, 2007

	Niños fuera de la escuela		Niños dentro la escuela	
	%	N	%	N
Porcentaje fila				
Sexo				
Hombre	5,9%	42.142	94,1%	666.821
Mujer	6,7%	47.349	93,3%	659.073
Residencia				
Urbana	6,6%	55.796	93,4%	795.391
Rural	6,0%	33.695	94,0%	530.503
Origen étnico				
No indígena	7,3%	38.230	92,7%	484.849
Indígena	5,7%	51.261	94,3%	840.446
Nivel de ingreso del hogar⁽²⁾				
No pobre	4,8%	18.640	95,2%	366.745
Pobre	6,9%	70.851	93,1%	959.149
Máximo nivel de educación de los padres				
Ninguna	6,2%	3.903	93,8%	59.417
Primaria	7,1%	47.160	92,9%	620.737
Secundaria y más	5,6%	32.800	94,4%	555.636
Porcentaje columna				
Sexo				
Hombre	47,1%	42.142	50,3%	666.821
Mujer	52,9%	47.349	49,7%	659.073
Residencia				
Urbana	62,3%	55.796	60,0%	795.391
Rural	37,7%	33.695	40,0%	530.503
Origen étnico				
No indígena	42,7%	38.230	36,6%	484.849
Indígena	57,3%	51.261	63,4%	840.446
Nivel de ingreso del hogar⁽²⁾				
No pobre	20,8%	18.640	27,7%	366.745
Pobre	79,2%	70.851	72,3%	959.149
Máximo nivel de educación de los padres				
Ninguna	4,7%	3.903	4,8%	59.417
Primaria	56,2%	47.160	50,2%	620.737
Secundaria y más	39,1%	32.800	45,0%	555.636

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

⁽¹⁾ Los totales pueden diferir debido a la presencia de observaciones sin información que no fueron consideradas.

⁽²⁾ Se utiliza el ingreso per cápita del hogar.

Tabla A11: Niños de la D2 por edad, según asistencia a inicial, 2007

	Asiste a preescolar		No asiste		Total N
	N	%	N	%	
6 años	56.681	63,3%	15.303	17,1%	71.984
7 años	3.621	4,0%	3.344	3,7%	6.965
8 años	20	0,0%	690	0,8%	710
9 años			1.452	1,6%	1.452
10 años			3.074	3,4%	3.074
11 años			5.306	5,9%	5.306
Total	60.322	67,4%	29.169	32,6%	89.491

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Tabla A12: Niños de la D2 por edad, según asistencia a inicial por características, 2007

	No asisten		Asisten a inicial	
	%	N	%	N
Porcentaje fila				
Total	32.6%	29,169	67.4%	60,322
Sexo				
Hombre	33.7%	14,219	66.3%	27,923
Mujer	31.6%	14,950	68.4%	32,399
Residencia				
Urbana	25.7%	14,334	74.3%	41,462
Rural	44.0%	14,835	56.0%	18,860
Origen étnico				
No indígena	27.1%	10,351	72.9%	27,879
Indígena	36.7%	18,818	63.3%	32,443
Nivel de ingreso del hogar⁽¹⁾				
No pobre	21.0%	3,922	79.0%	14,718
Pobre	35.6%	25,247	64.4%	45,604
Máximo nivel de educación de los padres				
Ninguna	26%	1,011	74%	2,892
Primaria	47%	22,230	53%	24,930
Secundaria y más	13%	4,378	87%	28,422
Porcentaje Columna				
Sexo				
Hombre	48.7%	14,219	46.3%	27,923
Mujer	51.3%	14,950	53.7%	32,399
Residencia				
Urbana	49.1%	14,334	68.7%	41,462
Rural	50.9%	14,835	31.3%	18,860
Origen étnico				
No indígena	35.5%	10,351	46.2%	27,879
Indígena	64.5%	18,818	53.8%	32,443
Nivel de ingreso del hogar⁽¹⁾				
No pobre	13.4%	3,922	24.4%	14,718
Pobre	86.6%	25,247	75.6%	45,604
Máximo nivel de educación de los padres				
Ninguna	3.7%	1,011	5.1%	2,892
Primaria	80.5%	22,230	44.3%	24,930
Secundaria y más	15.9%	4,378	50.5%	28,422

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

⁽¹⁾ Se utiliza el ingreso per cápita del hogar.

Tabla A13: Tasa neta ajustada de asistencia a CINE2, según características, 2007

	Hombres		Mujeres		Total	
	NAR	N	NAR	N	NAR	N
Edad						
12	99,0%	136.250	97,1%	118.211	98,1%	254.461
13	94,0%	109.494	94,4%	104.416	94,2%	213.910
Residencia						
Urbana	97,6%	147.819	97,4%	150.389	97,5%	298.208
Rural	95,4%	97.925	92,7%	72.238	94,2%	170.163
Origen étnico⁽¹⁾						
Indígena	97,6%	163.956	96,6%	130.586	97,2%	294.542
No indígena	95,7%	81.788	95,6%	91.122	95,6%	172.910
Nivel de ingreso del hogar⁽²⁾						
Pobre	97,1%	169.975	94,9%	147.393	96,1%	317.368
No pobre	95,9%	75.769	97,7%	75.234	96,8%	151.003
Condición laboral						
Trabaja	91,6%	78.226	87,8%	47.709	90,1%	125.935
No trabaja	99,3%	167.518	98,3%	174.918	98,8%	342.436
Total	96,7%	245.744	95,8%	222.627	96,3%	468.371

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

⁽¹⁾ Los totales pueden diferir debido a la presencia de observaciones sin información que no fueron consideradas.

⁽²⁾ Se utiliza el ingreso per cápita del hogar.

Tabla A14: Distribución de los niños fuera y dentro de la escuela- Dimensión 3⁽¹⁾, 2007

	Niños fuera de la escuela		Niños dentro la escuela	
	%	N	%	N
Porcentaje fila				
Sexo				
Hombre	3,3%	8.335	96,7%	245.744
Mujer	4,2%	9.707	95,8%	222.627
Residencia				
Urbana	2,5%	7.603	97,5%	298.208
Rural	5,8%	10.439	94,2%	170.163
Porcentaje columna				
Sexo				
Hombre	46,2%	8.335	52,5%	245.744
Mujer	53,8%	9.707	47,5%	222.627
Residencia				
Urbana	42,1%	7.603	63,7%	298.208
Rural	57,9%	10.439	36,3%	170.163

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

⁽¹⁾ Los totales pueden diferir debido a la presencia de observaciones sin información que no fueron consideradas.

Tabla A15: Distribución de los niños fuera del nivel CINE3, según máximo nivel de educación alcanzado, 2007

	N	%
Ninguna educación	3.053	2,2%
Primaria (CINE1)	68.288	49,7%
Secundaria inferior (CINE2)	39.755	28,9%
Secundaria superior (CINE3)	26.280	19,1%
Total	137.376	100,0%

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007.

Tabla A16: Distribución de los niños fuera y dentro de la escuela - Población en edad de asistir al nivel CINE3⁽¹⁾, 2007

	Niños fuera de la escuela		Niños dentro la escuela ⁽²⁾	
	%	N	%	N
Porcentaje fila				
Sexo				
Hombre	12,9%	60.898	87,1%	412.704
Mujer	16,5%	78.335	83,5%	397.142
Residencia				
Urbana	10,1%	62.164	89,9%	553.253
Rural	23,1%	77.069	76,9%	256.593
Origen étnico				
No indígena	13,5%	47.990	86,5%	308.196
Indígena	14,4%	84.233	85,6%	498.895
Nivel de ingreso del hogar				
40% de hogares más ricos	9,1%	30.176	90,9%	300.556
60% de hogares más pobres	17,6%	109.057	82,4%	509.290
Máximo nivel de educación de los padres				
Ninguna	22,8%	13.887	77,2%	47.012
Primaria	18,5%	79.457	81,5%	349.874
Secundaria y más	4,4%	14.922	95,6%	325.905
Porcentaje columna				
Sexo				
Hombre	43,7%	60.898	51,0%	412.704
Mujer	56,3%	78.335	49,0%	397.142
Residencia				
Urbana	44,6%	62.164	68,3%	553.253
Rural	55,4%	77.069	31,7%	256.593
Origen étnico				
No indígena	36,3%	50.534	38,2%	308.196
Indígena	63,7%	88.699	61,8%	498.895
Nivel de ingreso del hogar				
40% de hogares más ricos	21,7%	30.176	37,1%	300.556
60% de hogares más pobres	78,3%	109.057	62,9%	509.290
Máximo nivel de educación de los padres				
Ninguna	12,8%	13.887	6,5%	47.012
Primaria	73,4%	79.457	48,4%	349.874
Secundaria y más	13,8%	14.922	45,1%	325.905

Fuente: Elaborado con datos de la EH 2007

⁽¹⁾Los totales pueden diferir debido a la presencia de observaciones sin información que no fueron consideradas.

⁽²⁾Se incluye en esta categoría aquellos que cursan educación técnica o universitaria.

Tabla A17: Trabajo Infantil (1) - 2008

	Porcentaje de niños involucrados durante la semana anterior en				Tamaño de la muestra niños entre 5 y 11 años involucrados en actividad económica por al menos una hora		Porcentaje de niños involucrados durante la semana anterior en		Tamaño de la muestra niños entre 12 y 14 años involucrados en actividad económica por al menos 14 horas o más		Porcentaje de niños involucrados durante la semana anterior en		Tamaño de la muestra niños entre 5 y 14 años involucrados en trabajo infantil	
	Actividad económica por al menos una hora		Auto empleado		Actividad económica por al menos una hora		Auto empleado		Actividad económica por al menos 14 horas o más		Actividad económica doméstica por 28 horas o más			
	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Trabajo remunerado	Auto empleado	Trabajo remunerado	Auto empleado	Trabajo remunerado	Auto empleado	Actividad económica por 14 horas o más	Trabajo no remunerado	Actividad económica por 28 horas o más	Trabajo doméstico por 28 horas o más		
Total	1,16	22,58	0,15	23,89	1.475,00	4,84	22,45	0,22	27,51	755,00	28,18	1,35	25,86	2.310,00
Sexo														
Hombre	1,14	22,11	0,22	23,47	748,00	6,22	23,43	0,23	29,88	418,00	28,95	0,64	25,88	1.188,00
Mujer	1,19	23,04	0,08	24,31	727,00	3,27	21,33	0,21	24,81	337,00	27,38	2,07	25,85	1.122,00
Departamento														
Chuquisaca	1,35	29,69	0,15	31,19	166,00	7,77	28,95	0,28	37,00	107,00	35,10	1,20	33,73	281,00
La Paz	1,82	34,67	0,00	36,49	230,00	3,89	32,76	0,21	36,86	101,00	41,66	1,44	37,75	344,00
Cochabamba	0,52	27,59	0,09	28,20	209,00	1,64	22,73	0,00	24,37	82,00	31,40	2,56	29,60	306,00
Oruro	0,87	26,42	0,45	27,74	250,00	2,12	27,81	0,08	30,01	115,00	31,00	1,26	29,42	376,00
Potosí	0,11	22,21	0,17	22,49	172,00	4,66	21,75	1,18	27,59	72,00	28,28	1,13	24,18	250,00
Tarija	4,26	37,28	0,10	41,64	150,00	7,28	23,86	0,10	31,24	64,00	43,23	1,15	38,87	219,00
Santa Cruz	1,37	13,46	0,09	14,92	115,00	6,17	15,13	0,00	21,30	63,00	20,52	1,90	18,21	190,00
Beni	0,88	13,54	0,03	14,45	106,00	10,09	12,15	0,00	22,24	70,00	19,66	0,15	16,72	179,00
Pando	0,53	4,02	0,07	4,62	77,00	4,45	10,32	0,00	14,77	81,00	8,04	1,21	8,06	165,00
Área														
Urbana	0,79	5,60	0,21	6,60	741,00	4,75	6,46	0,15	11,36	483,00	10,13	1,29	9,02	1.284,00
Rural	1,77	49,79	0,05	51,61	734,00	4,99	49,54	0,35	54,88	272,00	57,52	1,44	53,24	1.026,00
Asistencia a la escuela														
No	2,16	13,22	0,00	15,38	40,00	15,72	57,37	2,64	75,73	77,00	32,37	4,11	35,18	127,00
Si	1,11	23,10	0,16	24,37	1.435,00	4,22	20,47	0,09	24,78	678,00	27,94	1,19	25,34	2.183,00
Educación del jefe de hogar														
Ninguna	1,87	40,33	0,66	42,86	122,00	8,39	32,70	1,92	43,01	76,00	46,59	1,75	44,51	206,00
Primaria	1,48	29,20	0,12	30,80	934,00	5,14	27,82	0,09	33,05	442,00	35,13	1,35	32,34	1.418,00
Secundaria	0,67	10,84	0,08	11,59	314,00	4,20	14,09	0,12	18,41	186,00	16,28	1,17	14,39	519,00
Superior	0,28	6,29	0,24	6,81	104,00	2,40	7,60	0,00	10,00	51,00	9,62	1,53	8,69	166,00
Sin dato	0,00	8,76	0,00	8,76	1,00	-	-	-	-	0,00	8,76	0,00	8,76	1,00

Continúa...

	Porcentaje de niños entre 5 y 11 años involucrados durante la semana anterior en				Tamaño de la muestra niños entre 5 y 11 años involucrados en actividad económica por al menos una hora		Porcentaje de niños entre 12 y 14 años involucrados durante la semana anterior en				Tamaño de la muestra niños entre 12 y 14 años involucrados en actividad económica por al menos 14 horas o más		Porcentaje de niños entre 5 y 14 años involucrados durante la semana anterior en		Tamaño de la muestra niños entre 5 y 14 años involucrados en trabajo infantil
	Actividad económica por al menos una hora		Actividad económica por al menos una hora		Actividad económica por al menos una hora		Actividad económica por al menos una hora		Actividad económica por al menos una hora		Actividad económica por al menos una hora		Actividad económica por al menos una hora		
	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Auto empleado	Actividad económica por al menos una hora	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Auto empleado	Actividad económica por al menos una hora	Trabajo remunerado	Trabajo no remunerado	Auto empleado	Actividad económica por al menos una hora	Actividad económica por al menos una hora	Trabajo doméstico por 28 horas o más	
Quintil de gasto del hogar															
1- Inferior	1,23	47,58	0,27	49,08	547,00	5,32	45,97	0,51	51,80	238,00	54,42	1,50	50,90	804,00	
2,00	2,16	18,42	0,10	20,68	304,00	7,26	19,61	0,12	26,99	145,00	25,17	1,11	23,20	469,00	
3,00	0,59	14,36	0,00	14,95	247,00	3,20	16,61	0,07	19,88	110,00	20,52	0,83	16,88	369,00	
4,00	0,90	9,82	0,23	10,95	191,00	4,08	9,72	0,16	13,96	132,00	14,25	1,53	12,88	336,00	
5- Superior	0,64	9,09	0,10	9,83	186,00	3,95	10,17	0,14	14,26	129,00	12,81	1,62	12,28	331,00	
Sin dato	-	-	-	-	0,00	0,00	25,73	0,00	25,73	1,00	28,00	14,09	14,09	1,00	
Etnia del jefe de hogar															
Indígena	0,87	25,32	0,16	26,35	925,00	4,22	25,92	0,32	30,46	447,00	30,82	1,35	28,56	1.422,00	
No indígena	1,60	18,53	0,08	20,21	540,00	5,74	16,53	0,10	22,37	293,00	24,01	1,29	21,56	859,00	
Sin dato	0,88	23,24	2,88	27,00	10,00	4,79	46,58	0,00	51,37	15,00	40,59	3,81	40,77	29,00	

Fuente: Elaborado por Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW)

(1) Ver Anexo C para la definición de trabajo infantil (TI).

Tabla A18: Niños Fuera de la Escuela que están involucrados en el Trabajo Infantil ⁽¹⁾ - 2008

	Niños Fuera de la Escuela		Niños Fuera de la Escuela involucrados en el Trabajo Infantil	
	%	N	%	N
Total	7,14	442	31,24	152
Sexo				
Hombre	7,46	233	31,93	84
Mujer	6,80	209	30,46	68
Departamento				
Chuquisaca	7,15	43	72,57	26
La Paz	7,76	54	34,31	18
Cochabamba	6,83	56	19,99	18
Oruro	7,48	63	33,47	25
Potosí	6,30	46	29,56	21
Tarija	7,51	36	64,61	18
Santa Cruz	8,47	53	5,71	9
Beni	6,39	56	17,57	9
Pando	6,44	35	7,59	8
Área				
Urbana	5,76	259	9,49	61
Rural	9,37	183	53,00	91
Edad				
5-11 años	7,62	340	20,18	71
12-14 años	5,80	102	71,65	81
Educación del jefe de hogar				
Ninguna	8,69	41	64,02	22
Primaria	8,34	283	35,92	111
Secundaria	5,22	87	11,17	13
Superior	4,50	31	4,94	6
Quintil de gasto del hogar				
1- Inferior	10,16	139	53,5	71
2	8,02	108	21,7	24
3	6,14	77	12,0	20
4	4,19	56	17,2	17
5- Superior	5,25	61	14,5	19
Sin dato	14,09	1	100,0	1
Etnia del jefe de hogar				
Indígena	7,12	245	32,54	89
No indígena	7,26	194	29,04	61
Sin dato	2,86	3	66,02	2

Fuente: Elaborado por Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW)

⁽¹⁾ Ver Anexo C para la definición de trabajo infantil (TI).

Nota: Un niño entre 5 y 14 años está en la escuela si asiste a primaria o secundaria. Un niño entre 5 y 14 años está fuera de la escuela si no asiste a la escuela o teniendo 6 años o más asiste a: inicial, EJA, EPA o ESA.

Tabla A19: Niños involucrados en el Trabajo Infantil ⁽¹⁾ que están fuera de la escuela - 2008

	Niños involucrados en el Trabajo Infantil		Niños involucrados en el Trabajo Infantil Fuera de la Escuela	
	%	N	%	N
Total	25,86	2.310	8,62	152
Sexo				
Hombre	25,88	1.188	9,21	84
Mujer	25,85	1.122	8,02	68
Departamento				
Chuquisaca	33,73	281	15,38	26
La Paz	37,75	344	7,06	18
Cochabamba	29,60	306	4,61	18
Oruro	29,42	376	8,51	25
Potosí	24,18	250	7,72	21
Tarija	38,87	219	12,49	18
Santa Cruz	18,21	190	2,66	9
Beni	16,72	179	6,73	9
Pando	8,06	165	6,06	8
Área				
Urbana	9,02	1.284	6,07	61
Rural	53,24	1.026	9,33	91
Edad				
5-11 años	24,80	1.518	6,20	71
12-14 años	28,80	792	14,43	81
Educación del jefe de hogar				
Ninguna	44,51	206	12,51	22
Primaria	32,34	1.418	9,27	111
Secundaria	14,39	519	4,05	13
Superior	8,69	166	2,56	6
Sin dato	8,76	1	-	0
Quintil de gasto del hogar				
1- Inferior	50,90	804	10,67	71
2	23,20	469	7,52	24
3	16,88	369	4,36	20
4	12,88	336	5,58	17
5- Superior	12,28	331	6,20	19
Sin dato	14,09	1	100,00	1
Etnia del jefe de hogar				
Indígena	28,56	1.422	8,12	89
No indígena	21,56	859	9,78	61
Sin dato	40,77	29	4,64	2

Fuente: Elaborado por Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW)

⁽¹⁾ Ver Anexo C para la definición de trabajo infantil (TI).

Nota: Un niño entre 5 y 14 años está en la escuela si asiste a primaria o secundaria. Un niño entre 5 y 14 años está fuera de la escuela si no asiste a la escuela o teniendo 6 años o más asiste a: inicial, EJA, EPA o ESA.

Tabla A20: Niños Fuera de la Escuela que trabajan en actividades económicas y/o trabajos domésticos - 2008

	Actividad Económica												Observaciones								
	Trabajo remunerado				Trabajo no remunerado				Auto empleado					Actividad Económica				Trabajo doméstico			
	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas		%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas		
Total	18,07	39,01	80,14	28,50	1,79	37,33	29,16	30,56	60,27	7,68	146										
Sexo																					
Hombre	18,33	32,05	80,21	28,71	1,45	20,00	30,87	29,2	57,90	5,96	82										
Mujer	17,74	48,18	80,03	28,24	2,22	51,79	27,22	32,3	62,94	9,46	64										
Departamento																					
Chuquisaca	12,61	42,40	86,72	33,80	0,67	30,00	69,55	34,86	70,01	9,25	25										
La Paz	23,81	44,80	76,19	24,42	0,00	-	33,28	29,27	67,62	6,84	17										
Cochabamba	9,46	41,39	90,54	16,92	0,00	-	20,54	19,23	54,07	3,07	19										
Oruro	3,67	67,80	96,33	31,77	0,00	-	24,94	33,10	60,93	11,47	21										
Potosí	7,77	81,21	77,55	15,22	14,68	38,07	28,38	23,70	38,78	10,75	20										
Tarija	36,48	28,63	63,52	32,37	0,00	-	69,74	31,00	76,36	5,91	19										
Santa Cruz	68,45	30,54	31,55	8,07	0,00	-	3,85	23,45	61,38	7,71	10										
Beni	10,66	42,00	89,34	28,04	0,00	-	16,49	29,53	61,42	5,18	8										
Pando	21,12	45,76	78,88	36,54	0,00	-	6,32	38,55	55,65	5,23	7										
Área																					
Urbana	35,71	51,02	62,68	20,24	1,61	30,00	5,87	31,50	52,42	7,22	57										
Rural	16,10	36,02	82,09	29,20	1,81	38,07	52,45	30,46	68,12	8,04	89										
Edad																					
5-11 años	12,14	13,11	87,86	17,60	0,00	-	17,13	17,05	53,75	6,42	63										
12-14 años	23,15	50,63	73,52	39,68	3,33	37,33	73,12	42,14	84,10	10,64	83										
Educación del jefe de hogar																					
Ninguna	2,68	39,64	87,57	29,03	9,75	38,07	64,02	30,20	77,07	7,92	22										
Primaria	20,00	38,59	79,79	28,31	0,20	30,00	34,97	30,37	61,95	7,63	109										
Secundaria	43,03	47,10	56,97	30,29	0,00	-	4,18	37,52	56,64	8,28	10										
Superior	65,87	32,60	34,13	34,88	0,00	-	3,14	33,38	35,44	5,34	5										

Continúa...

	Actividad Económica												Observaciones
	Actividad Económica						Trabajo doméstico						
	Trabajo remunerado		Trabajo no remunerado		Auto empleado		Actividad Económica		Trabajo doméstico		Trabajo doméstico		
%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas	%	Promedio de horas		
Quintil de gasto del hogar													
1- Inferior	14,87	47,14	82,62	27,30	2,51	38,07	49,33	30,52	66,46	8,49	67		
2	31,71	23,32	68,29	23,85	0,00	-	23,51	23,68	50,38	8,28	26		
3	17,22	48,70	82,78	41,56	0,00	-	10,63	42,79	54,75	5,53	18		
4	17,14	46,40	79,59	38,10	3,28	30,00	14,82	39,28	63,73	4,53	17		
5- Superior	12,42	40,49	87,58	35,18	0,00	-	10,89	35,84	62,68	8,20	17		
Sin dato	0,00	-	100,00	30,00	0,00	-	100,00	30,00	100,00	28,00	1		
Etnia del jefe de hogar													
Indígena	11,04	39,94	86,23	27,67	2,73	38,07	29,68	29,31	55,66	8,28	85		
No indígena	27,84	37,33	71,75	30,01	0,41	30,00	28,40	32,05	67,10	6,64	60		
Sin dato	100,00	72,00	0,00	-	0,00	-	28,50	72,00	37,52	70,00	1		

Fuente: Elaborado por Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW)

Nota: El numerador para estimar el porcentaje y el promedio de horas de la actividad económica para los NFE entre 5 y 14 años incluye: a los NFE que durante la semana precedente a la encuesta dedicaron al menos una hora en trabajos remunerados, no remunerados, trabajo para el hogar o autoempleados. El promedio de horas se refiere al promedio de horas semanales.

Tabla A21: Niños Fuera de la Escuela que trabajan en actividades económicas, según sector - 2008

	Sector					Observaciones
	Agricultura	Manufac-tura	Comercio	Servicios	Otros	
Total	85,76	2,96	2,70	8,02	0,55	146
Sexo						
Hombre	89,48	2,32	3,63	3,59	0,98	82
Mujer	81,01	3,78	1,53	13,68	0,00	64
Departamento						
Chuquisaca	93,33	2,63	2,32	1,72	0,00	25
La Paz	86,21	2,24	2,02	9,53	0,00	17
Cochabamba	84,77	1,76	8,07	4,39	1,01	19
Oruro	79,76	3,02	0,00	17,22	0,00	21
Potosí	79,41	7,34	0,58	12,09	0,58	20
Tarija	93,37	0,00	0,88	4,74	1,01	19
Santa Cruz	7,71	18,02	44,05	15,94	14,29	10
Beni	89,34	0,00	10,66	0,00	0,00	8
Pando	59,13	12,12	4,35	24,41	0,00	7
Área						
Urbana	13,54	16,56	23,39	42,31	4,20	57
Rural	93,85	1,44	0,39	4,18	0,14	89
Edad						
5-11 años	91,72	0,66	2,32	5,16	0,13	63
12-14 años	80,66	4,93	3,03	10,48	0,91	83
Educación del jefe de hogar						
Ninguna	86,31	7,74	1,15	4,80	0,00	22
Primaria	87,10	1,76	2,73	7,79	0,61	109
Secundaria	57,12	9,67	2,87	28,05	2,28	10
Superior	33,78	0,00	34,13	32,09	0,00	5
Quintil de gasto del hogar						
1- Inferior	91,42	1,99	1,06	5,52	0,00	67
2	87,07	1,38	0,72	10,83	0,00	26
3	64,54	14,89	11,19	5,73	3,65	18
4	63,78	3,28	8,87	16,85	7,22	17
5- Superior	64,21	9,05	16,68	10,05	0,00	17
Sin dato	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	1
Etnia del jefe de hogar						
Indígena	87,73	3,45	1,90	6,81	0,11	85
No indígena	83,62	2,26	3,93	8,97	1,22	60
Sin dato	0,00	0,00	0,00	100,00	0,00	1

Fuente: Elaborado por Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW)

Nota: Clasificación basada en ISIC rev.3.1.

Tabla A22: Estudiantes con rezago en el nivel CINE1 por tramos de edad, 2009

		1° Grado	2° Grado	3° Grado	4° Grado	5° Grado	6° Grado
Edad Teórica		135.447	123.030	113.022	104.579	98.776	89.756
7 a 11 años	con 1 año de rezago	92.515	92.904	97.283	91.359	83.547	
	con 2 y + años de rezago	22.207	36.780	45.572	32.002		
12 y más años	con 1 año de rezago						82.404
	con 2 y + años de rezago			6.363	22.012	54.699	56.259
Total		250.169	252.714	262.240	249.952	237.022	228.419

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

Tabla A23: Estudiantes con rezago en el nivel CINE2 por tramos de edad, 2009

		7° Grado	8° Grado
Edad Teórica		82.735	76.659
12 a 13 años	con 1 año de rezago	79.268	
	con 2 y + años de rezago		
14 y más años	con 1 año de rezago		73.530
	con 2 y + años de rezago	58.514	53.239
Total		220.517	203.428

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE

Tabla A24: Estudiantes con rezago en el nivel CINE3 por tramos de edad, 2009

		1° Grado	2° Grado	3° Grado	4° Grado
Edad Teórica		69,62	59.565	52.770	45.495
14 a 17 años	con 1 año de rezago	68.720	57.944	52.487	
	con 2 y + años de rezago	49.583	29.569		
18 y más años	con 1 año de rezago				44.073
	con 2 y + años de rezago	6.183	19.361	43.322	38.376
Total		193.848	166.439	148.579	127.944

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE

Tabla A25: Proporción de estudiantes del nivel CINE1 que fracasan, según sexo y lugar de residencia, 2009

	Proporción de abandono	Proporción de no Promoción	Proporción de fracaso	Total Matrícula
Mujeres	3,4%	5,1%	8,5%	205.338
Varones	4,8%	9,5%	14,2%	218.607
Rural	5,6%	7,0%	12,7%	124.496
Urbano	3,4%	7,5%	11,0%	299.449

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

Tabla A26: Proporción de estudiantes del nivel CINE2 que fracasan, según sexo y lugar de residencia, 2009

	Proporción de abandono	Proporción de no Promoción	Proporción de fracaso	Total Matrícula
Mujeres	2,3%	4,8%	7,1%	721.618
Varones	2,7%	6,4%	9,1%	758.898
Rural	2,9%	6,6%	9,5%	548.803
Urbano	2,3%	5,0%	7,3%	931.713

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

Tabla A27: Proporción de estudiantes del nivel CINE3 que fracasan, según sexo y lugar de residencia, 2009

	Proporción de abandono	Proporción de no Promoción	Proporción de fracaso	Total Matrícula
Mujeres	4,3%	4,6%	8,9%	285.619
Varones	6,1%	8,4%	14,5%	276.287
Rural	5,7%	5,4%	11,1%	118.302
Urbano	5,1%	6,8%	11,9%	443.604

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

(p) Preliminar.

Tabla A28: Conservación interanual por edad simple. 2008 -2009

	5 años	6 años	7 años	8 años	9 años	10 años	11 años	12 años	13 años	14 años	15 años	16 años
AREA URBANA												
Estudiantes en 2008	93.461	129.555	143.033	149.983	150.878	145.126	143.259	144.848	143.209	139.303	132.261	126.277
Estudiantes en 2009	92.606	130.047	137.527	142.048	147.803	149.847	141.242	143.449	143.448	141.854	135.770	127.658
Conservación de cohorte por edad		36.586	7.972	-985	-2180	-1.031	-3.884	190	-1.400	-1.355	-3.533	-4.603
AREA RURAL												
Estudiantes en 2008	41.887	72.309	84.318	88.310	87.315	85.421	82.092	77.373	68.808	58.342	44.921	37.403
Estudiantes en 2009	37.874	66.340	77.246	80.694	84.928	83.258	76.520	75.709	68.088	57.802	47.685	37.509
Conservación de cohorte por edad		24.453	4.937	-3.624	-3.382	-4.057	-8.901	-6.383	-9.285	-11.006	-10.657	-7.412

Fuente: Elaboración propia en base a ME-SIE.

Tabla A29: Años promedio de estudio de la población de 15 años, según condición de asistencia - 2007

Edad	Asiste			No asiste		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
14	7,6	7,7	7,1	5,3	5,5	5,1
15	8,5	8,6	8,0	5,7	6,1	5,5

Fuente: Elaboración propia en base a EH 2007.

Tabla A30: Asistencia Escolar y Actividad Laboral Infantil - 2008

	Niños que asisten a la escuela (total)		Niños involucrados en el Trabajo Infantil que asisten a la escuela ⁽¹⁾		Niños que no trabajan y asisten a la escuela ⁽²⁾	
	%	N	%	N	%	N
Total	94.71	7,063	92.81	2,183	95.38	4,877
Sexo						
Hombre	94.61	3,564	92.38	1,116	95.38	2,446
Mujer	94.82	3,499	93.24	1,067	95.37	2,431
Departamento						
Chuquisaca	94.35	817	84.83	257	99.19	560
La Paz	94.59	903	95.17	331	94.24	572
Cochabamba	97.15	842	97.14	293	97.16	548
Oruro	92.87	909	91.49	351	93.45	558
Potosí	95.55	799	95.33	236	95.62	562
Tarija	94.55	644	91.26	205	96.65	439
Santa Cruz	93.52	711	97.47	182	92.64	529
Beni	94.53	807	93.27	170	94.77	636
Pando	95.93	631	94.1	158	96.09	473
Área						
Urbana	96.20	5,208	94.31	1,232	96.39	3,973
Rural	92.29	1,855	92.39	951	92.18	904
Edad						
5-11 años	94.74	4,862	95.79	1,470	94.39	3,390
12-14 años	94.65	2,201	85.64	713	98.29	1,487
Educación del jefe de hogar						
Ninguna	93.56	427	90.63	188	95.90	239
Primaria	93.51	3,764	92.24	1,326	94.12	2,436
Secundaria	96.23	2,029	96.03	508	96.27	1,521
Superior	98.01	841	97.44	160	98.06	680
Sin dato	100.00	2	100	1	100.00	1
Quintil de gasto del hogar						
1- Inferior	91.71	1535	91.61	748	91.81	787
2	93.52	1536	92.97	448	93.68	1,087
3	95.99	1387	95.78	351	96.03	1,034
4	97.56	1279	95.60	323	97.85	956
5- Superior	96.78	1319	93.96	313	97.17	1,006
Sin dato	85.91	7	-	0	100	7
Etnia del jefe de hogar						
Indígena	94.52	4022	92.97	1,345	95.13	2,675
No indígena	94.94	2984	92.37	811	95.65	2,172
Sin dato	97.14	57	95.36	27	98.36	30

Fuente: Elaborado por Entendiendo el Trabajo Infantil (UCW)

⁽¹⁾El numerador incluye a los niños entre 5 y 14 años que asisten a la escuela durante la semana precedente a la encuesta que están involucrados en el trabajo infantil. El denominador es el total de niños involucrados en el trabajo infantil.

⁽²⁾El numerador incluye a los niños entre 5 y 14 años que asisten a la escuela durante la semana precedente a la encuesta que no están involucrados con el trabajo infantil. El denominador es el total de niños no involucrados en el trabajo infantil.

Tabla A31: Número de docentes según formación

	Normalistas	Egresados	Titulares por antigüedad	Interinos	Total
2000	38.009	19.885	5.139	21.158	84.191
2001	39.370	24.356	4.957	18.296	86.979
2002	43.409	26.959	4.260	17.826	92.454
2003	52.874	21.105	3.953	18.181	96.113
2004	60.838	16.902	3.886	16.931	98.557
2005	62.370	18.371	3.605	15.927	100.273
2006	65.466	18.299	3.544	15.014	102.323
2007	67.049	21.386	3.799	12.899	105.133
2008	72.678	19.864	3.794	11.689	108.025
2009 ^(p)	79.000	18.030	3.909	10.739	111.678

Fuente: Tomado de Ministerio de Educación (2010a).

ANEXO B: La Encuesta de Hogares 2007

Principales características de la Encuesta de Hogares 2007

La Encuesta de Hogares 2007 es una encuesta por muestreo, levantada entre el 1 y el 30 de noviembre de 2007, por el Instituto Nacional de Estadística (INE), con la finalidad de proporcionar información sobre las condiciones de vida de los hogares en Bolivia. La unidad de análisis son los miembros del hogar que residen en viviendas particulares. Las áreas temáticas cubiertas por la encuesta son: características generales, migración, salud, educación, empleo, ingresos no laborales, gastos en consumo, vivienda e ingreso del productor agropecuario. La cobertura geográfica de la Encuesta de Hogares 2007 es a nivel nacional, con una desagregación de datos, tanto para el área urbana como rural. En la mayor parte de variables socioeconómicas se consideró el momento de la entrevista como periodo de referencia con excepción de las variables educativas que consideraron el año.

El diseño muestral está basado en el contexto de diseños muestrales probabilísticos, estratificados, por conglomerado y multietápicos (bietápico en el área urbana y trietápico en el área rural), y se realizó en base a la información proporcionada por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 5 de septiembre de 2001. Para cada estrato se tiene una muestra independiente, la estratificación divide las unidades de la población mutuamente excluyentes y grupos o estratos colectivamente exhaustivos, de donde se seleccionan las muestras aleatorias por separadas de cada estrato. La encuesta está estratificada de manera explícita a partir de criterios geográficos (área urbana y área rural/amanzanada) y de manera implícita a partir de criterios de pobreza definidos por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (Estrato Alto, Estrato Medio Alto, Estrato Medio Bajo y Estrato Bajo).

La selección de la muestra se llevó a cabo dentro de estratos fila y estratos estadísticos, respectivamente, ajustando la misma a las condiciones demográficas que prevalecen específicamente en cada departamento particular. Las Unidades Primarias de Muestreo están construidas tomando como base a las áreas de enumeración censal, identificadas y utilizadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda del 5 de septiembre de 2001. La segunda etapa del diseño muestral es la selección de Unidades Secundarias de Muestreo de una muestra de segmentos censales en el área rural dentro de las Unidades Primarias de Muestreo seleccionadas. Las Unidades Últimas de Muestreo son las viviendas particulares ocupadas en el momento de la actualización cartográfica y se seleccionarán aplicando el muestreo sistemático con intervalo variable con arranque aleatorio.

El tamaño muestral fue obtenido por requisitos de confiabilidad establecidos por el coeficiente de variación especificado para el nivel de desempleo anual para el país. La muestra final incluyó 4148 hogares, las diferentes probabilidades de selección de los hogares se compensaron con el cálculo de ponderadores adecuados.

Para identificar a los niños fuera de la escuela se utilizó la combinación de las siguientes preguntas:

- Durante este año (2007), ¿se inscribió o matriculó en algún curso o grado de educación escolar o superior?
- Actualmente, ¿asiste al nivel y curso al que se matriculó el año 2007?

Se consideran como niños fuera de la escuela aquellos que teniendo edad para asistir a un nivel determinado no se matricularon y aquellos que teniendo edad para asistir a un nivel determinado se matricularon, pero no asisten por causas diferentes a vacaciones o culminación de estudios.

Otras definiciones importantes para el estudio son:

- Edad de ingreso a CINE1 → 6 años
- Matriculados → Aquellos que se matricularon durante el año 2007
- Asistencia → Aquellos que se matriculan en la gestión y asisten a la escuela
Aquellos que se matricularon en la gestión y no asisten por que están de vacaciones o culminaron sus estudios.
- Abandono → Aquellos que se matricularon y no asisten por motivos distintos a vacaciones o terminaron sus estudios.

ANEXO C: Caracterizando a la población indígena en Bolivia a partir de la matriz de condición étnica

La identificación y cuantificación de la población indígena ha sido ampliamente debatida en Bolivia. Sin embargo, la disponibilidad de datos ha llevado, en los hechos, a trabajar básicamente con las preguntas sobre lengua y autopercepción que se incluyen tanto en el último Censo de Población como en las Encuestas de Hogares. Las preguntas en cuestión son:

¿Cuál es el idioma o lengua en el que aprendió a hablar en su niñez? Dirigida a toda la población. Clasifica a la población como indígena cuando el idioma en el que aprendió a hablar es cualquier idioma nativo (quechua, aymara, guaraní u otro nativo).

¿Qué idiomas o lenguas habla? Dirigida a toda la población. Clasifica a la población como indígenas a aquellos que hablan un idioma nativo, son bilingües castellano-nativo; y como no indígenas a aquellos que hablan sólo castellano o idioma extranjero.

¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos indígenas/originarios..? Dirigida a la población de 12 o más años. Se considera como indígenas a las personas que se consideran pertenecientes a algún pueblo indígena u originario.

Considerar solamente las dos primeras preguntas por separado puede llevar a sesgos, ya que proporciones importantes de la población indígena dejaron de utilizar su lengua nativa y/o de aprender en idioma nativo, sin que esto implique que hayan perdido su condición de origen y más aún que dejen de considerarse pertenecientes a un grupo indígena. Entonces, la condición étnico lingüística por sí sola parece no ser suficiente para lograr una adecuada clasificación de la población. Una aproximación con menos error debe basarse en la combinación de la condición étnica lingüística con la consideración de pertenencia. En ese sentido, Molina & Albo (2006) plantean una matriz de condición étnico lingüística (CEL) que combina las tres preguntas y permite clasificar a la población entre indígenas y no indígenas.

Tabla C1: Matriz de combinaciones étnico lingüística y pertenencia

Combinación	Pertenece	Uso de lengua		Apertura
		La habla	La aprendió en la niñez	Habla castellano
7	Sí	Sí	Sí	No
6	Sí	Sí	Sí	Sí
5	Sí	Sí	No	Sí
4	Sí	No	No	Sí
3	No	Sí	Sí	No
2	No	Sí	Sí	Sí
1	No	Sí	No	Sí
0	No	No	No	Sí

Fuente: Tomado de Molina y Albo (2006).

La Tabla C1 muestra las ocho combinaciones posibles. El **polo o extremo indígena** está en la combinación 7, ya que los individuos de este grupo se consideran pertenecientes a un grupo indígena, aprendieron y hablan un idioma nativo y no saben castellano. El otro **polo o extremo no indígena** está en la combinación 0, ya que los individuos de este grupo no se consideran pertenecientes a ningún grupo indígena y aprendieron y hablan sólo castellano. Entre estas dos alternativas se presenta una serie de posibles clasificaciones. Por ejemplo, la combinación 4 a 7 definiría la condición de indígena a partir únicamente del criterio de pertenencia, mientras que la combinación 5 a 7 lo haría a partir del criterio de lengua hablada y pertenencia, y la combinación 2 a 7 define la condición de indígena a partir del criterio de pertenencia y/o uso de lengua (la habla y además la aprendió en su niñez). Esta última combinación es el corte más usado en Bolivia y también el utilizado en el presente informe.

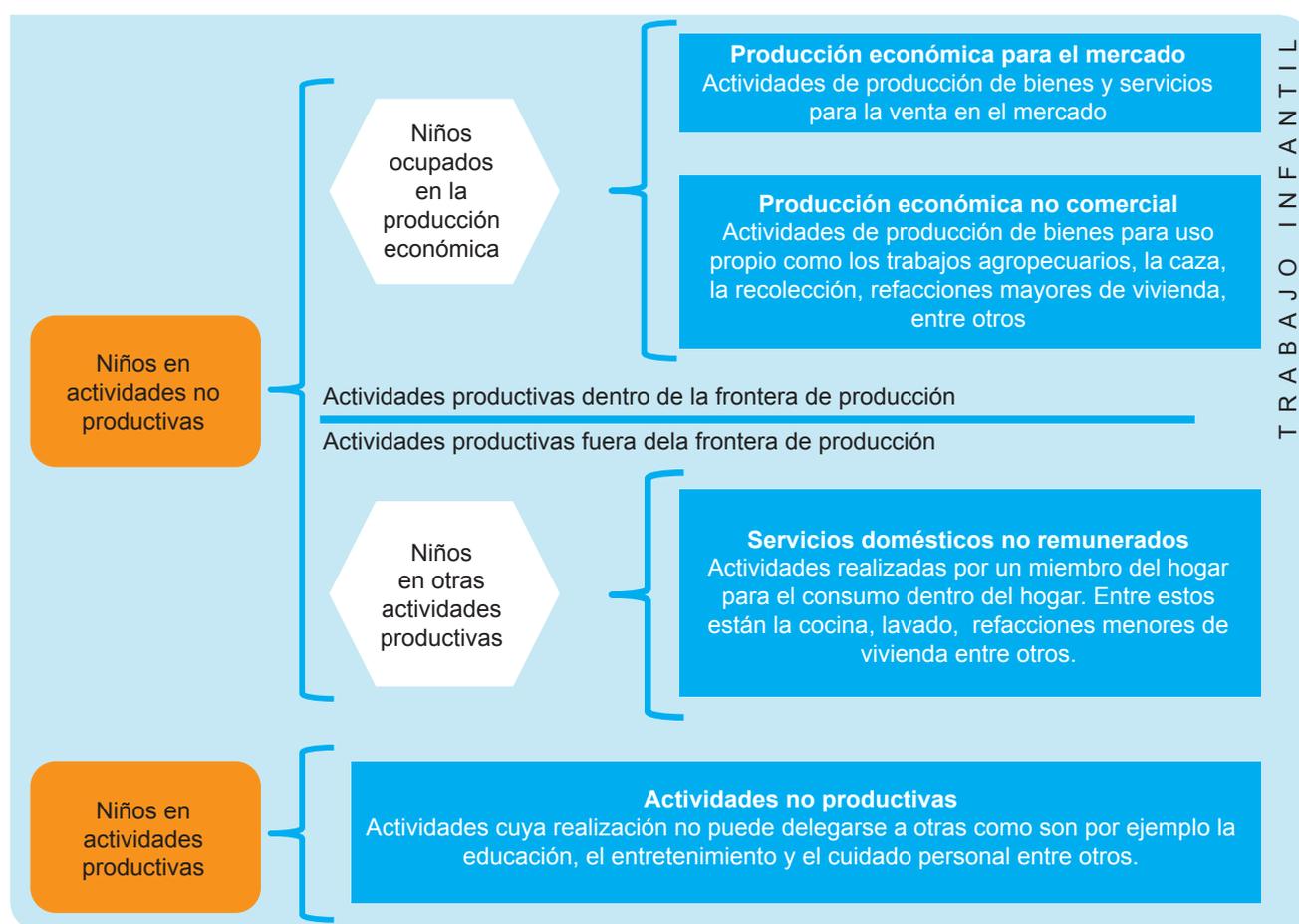
Para operativizar esta aproximación se debe considerar que no se cuenta con información completa cuando se trata de la población entre los 5 y 17 años de edad, ya que en la EH no se indaga sobre autoidentificación en la

población de menos de 12 años. Para salvar esta situación se utiliza la información que hace al jefe de hogar en el que reside el niño, tanto para la combinación étnico lingüística como para la pertenencia, como proxy a las características étnicas del grupo de interés.

ANEXO D: Caracterizando el Trabajo Infantil (TI)

El trabajo infantil (TI) es un concepto jurídico y no estadístico, y su traducción a las estadísticas requiere de ciertos marcos que permitan la comparabilidad. En ese sentido, la 18a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) establece un primer conjunto de estándares para la interpretación de las normas jurídicas internacionales sobre el TI en términos estadísticos. En esa instancia se afirma que el TI puede ser medido en términos de la participación de los niños en actividades productivas (ver figura D1).

Figura D1: Definición de Trabajo Infantil



Fuente: Tomado de UCW (2010:154).

En este marco, el informe utiliza como indicador de TI al porcentaje de niños de 5 a 14 años de edad que están involucrados en actividades productivas de mercado, no comerciales y/o domésticas en el periodo de referencia de la encuesta. De manera específica se considera a un niño como involucrado en el TI cuando tiene: i) 5 a 11 años de edad y durante la semana anterior a la encuesta realizó al menos una hora de actividad productiva; ii) 12 a 14 años de edad y durante la semana anterior a la encuesta realizó al menos 14 horas o más de actividad productiva y; iii) 5 a 14 años de edad y durante la semana anterior a la encuesta realizó al menos 28 horas de tareas domésticas.

Nótese que el concepto de TI usado en el informe es más amplio que el que lo vincula con actividades productivas *que resultan nocivas para el desarrollo, tanto físico como mental de los niños y adolescentes, actividades que los privan de su infancia o adolescencia, de su potencial y de su dignidad*, puesto que incluye a todas las actividades económicas y domésticas, sean estas peligrosas o no.

ANEXO E: El embarazo y la maternidad en adolescentes

Bolivia muestra una tendencia creciente en el embarazo de adolescentes. Según datos del INE, el 18% de las mujeres que se embarazaron el 2008 tenían entre 15 y 19 años, mientras que en 1998 esta proporción era de 14%. Es en el área rural donde el embarazo adolescente es más intenso ya que 25% de las mujeres entre 15 y 19 años se embarazaron. Por otro lado, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDSA) evidencia que si bien la problemática está presente en todos los estratos de la sociedad, está focalizado sobre todo en los grupos de población más pobre. El año 2008, el 54% de las adolescentes que se embarazaron provenían de los dos quintiles de ingreso más pobres de la distribución. Es importante hacer notar que en la mayoría de los casos las adolescentes enfrentan solas la nueva responsabilidad y esto conlleva el abandono de los estudios y su inserción temprana al mercado laboral. Al respecto, la ENDSA 2008 muestra que 31,9% de las madres adolescentes sólo había cursado hasta primaria, 12,7% llegó a secundaria y sólo 4,3% tenía estudios superiores

Tabla D1: Porcentaje de adolescentes (15 a 19 años) que ya son madres o que están embarazadas por primera vez, 2008

	Ya son madres (en %)	Embarazadas del primer hijo (en %)	Total alguna vez embarazadas (en %)	Número de Adolescentes
Edad				
15	3,2	1,9	5,1	705
16	6,0	2,6	8,7	716
17	14,4	3,6	17,9	757
18	19,8	3,7	23,5	731
19	30,5	6,6	37,0	609
Educación alcanzada				
Primaria	27,3	4,7	31,9	986
Secundaria	9,4	3,2	12,7	2380
Superior	3,3	1,0	4,3	136
Residencia				
Urbana	11,1	3,3	14,5	2317
Rural	20,6	4,1	24,6	1201
Quintil de riqueza				
1er quintil	26,6	4,6	31,3	486
2do quintil	18,9	4,0	22,8	668
3er quintil	15,5	2,2	17,7	748
4to quintil	11,1	5,2	16,3	794
5to quintil	5,5	2,3	7,8	822
Total 2008	14,3	3,6	17,9	3518
Total 2003	12,6	3,0	15,7	3874
Total 1998	11,5	2,3	13,7	1805

Fuente: Elaboración propia a partir de INE (2009).

UNICEF Bolivia

Oficina Central

Calle 20 N° 7720, Calacoto

Teléfono (591-2) 2770222

Fax (591-2) 2772101

Casilla 3-12435

lapaz@unicef.org

La Paz

Sub-oficina

Calle Obispo Anaya N° 227, Cala-Cala

Tel-Fax (591-4) 4280268

Casilla 880

Cochabamba

www.unicef.org/bolivia

