



FOCAL

CANADIAN FOUNDATION FOR THE AMERICAS  
FONDATION CANADIENNE POUR LES AMÉRIQUES  
FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS  
FUNDAÇÃO CANADENSE PARA AS AMÉRICAS



# POBLACIÓN INDÍGENA Y DIFERENCIAS EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN BOLIVIA

WILSON JIMÉNEZ Y  
MIGUEL VERA

POLICY PAPER  
MARZO DE 2010

## SOBRE EL PROGRAMA:

El programa de educación de FOCAL propone utilizar herramientas analíticas para generar evidencia empírica sobre el grado de desigualdades e inequidades y sus determinantes en educación dentro de las poblaciones marginalizadas, tales como las poblaciones indígenas y afro descendientes en Bolivia, Colombia y Perú. El valor de esta iniciativa es el de ayudar a identificar elementos no examinados por la política pública para el desarrollo, la discusión y el intercambio de ideas a fin de diseñar políticas educativas más precisas.

En Bolivia se han llevado a cabo esfuerzos para realizar reformas, las cuales están siendo emprendidas aún hoy, esencialmente relacionadas con la implementación de programas educativos interculturales bilingües, transferencias condicionadas de dinero, y de descentralización, con el fin de darle mayor poder a los gobiernos locales para que generen políticas más enfocadas y eficaces. A pesar de estos esfuerzos, los resultados no han sido los esperados, pues las mejoras observadas están esencialmente relacionadas a mayores niveles de acceso y oferta de servicios educativos en áreas urbanas y sus alrededores, dejando al área rural y las poblaciones marginalizadas con mayores niveles de desigualdad e inequidad.



**FOCAL**  
**1 Nicholas St., Suite 720, Ottawa, ON K1N 7B7**  
**Tel: 613-562-0005**  
**Fax: 613-562-2525**  
**Email: [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)**

**[www.focal.ca](http://www.focal.ca)**

*FOCAL projects are undertaken with the financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA)*



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

**Canada**

*Les projets de FOCAL sont réalisés avec l'appui financier du gouvernement du Canada agissant par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)*

## Resumen

En los últimos años, la brecha en el acceso a la educación primaria entre la población indígena y la no indígena se está reduciendo en Bolivia. Ello se demuestra a partir de la estimación de la diferencia en la matriculación en la educación primaria entre niños que declaran haber aprendido a hablar en idiomas nativos y niños que declaran haberlo hecho en castellano; esta diferencia pasó de seis a tres puntos porcentuales. Sin embargo, las diferencias en la tasa de término del octavo de primaria se mantienen.

El presente documento indaga en la situación y tendencias del acceso a la educación primaria en Bolivia durante los últimos años, en particular sus indicadores de acceso y culminación; también investiga los factores asociados a dichas tendencias, a partir tanto de registros escolares como de las encuestas de hogares disponibles.

Las principales recomendaciones derivadas de este diagnóstico son:

1. Para erradicar las diferencias en el acceso, se sugiere establecer intervenciones enfocadas hacia grupos de población (e.g. estudiantes que trabajan o niños de la calle) y regiones específicos del área rural, mientras que en el área urbana se deberían impulsar programas de transporte y alimentación escolares.
2. Las intervenciones también podrían apuntar a mejorar la calidad de la educación primaria —impulsando la formación docente—, con el objetivo de incrementar la permanencia de niños y niñas en la escuela y reducir el abandono, sobre todo en el área rural.
3. Sería importante desarrollar políticas universales para estimular la matriculación y permanencia en el ciclo de secundaria y definir una educación secundaria con vocación productiva, de manera que haya diferentes salidas para el área urbana y rural, incluyendo bachilleratos técnicos vinculados a las necesidades del sector productivo.
4. Puede plantearse una distribución de insumos escolares, atendiendo a las necesidades especiales de los estudiantes indígenas, especialmente en zonas de bajos ingresos.

## Introducción

Los problemas de acceso a y permanencia en la educación primaria en Bolivia todavía no están resueltos, a pesar de las políticas que se desarrollaron a lo largo de casi dos décadas desde la gestación de la Ley de Reforma Educativa en 1990 y la descentralización del sector educativo que comenzó en 1994. De hecho, la igualdad de oportunidades en educación no está garantizada para toda la población —existen diferencias sustanciales en la oferta de servicios de enseñanza—, y la situación socioeconómica de los hogares determina el nivel de logros educativos, especialmente de los niños y niñas menores indígenas. Esto constituye un obstáculo para generar equidad y cumplir con los derechos sociales de la población.

La cantidad y calidad de la educación definen en gran medida las oportunidades de movilidad económica y social de los individuos y constituyen una pieza central de la acumulación de capital y del crecimiento económico; además, las externalidades que generan son condiciones necesarias para una sociedad democrática con mayor equidad y seguridad.

Al igual que la mayoría de los países de América Latina, las percepciones del 90 por ciento de la población boliviana coinciden en señalar que la educación podría mejorar la distribución de los ingresos. Asimismo, la falta de acceso y calidad de la educación se refleja en la baja movilidad social inter-generacional de la sociedad boliviana; esta baja movilidad afecta principalmente a la población indígena, según el informe de Werner Hernani de la Fundación Aru de 2007.<sup>1</sup>

La falta de equidad no sería tan apremiante si las desigualdades estuvieran siendo corregidas, al menos, en el acceso a servicios básicos como la educación primaria. Si bien Bolivia logró coberturas que podrían estar cerca del acceso universal, aún enfrenta problemas de baja promoción y elevadas tasas de abandono de la educación formal. El último informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) sugiere que en los departamentos con elevada proporción de población rural y en los municipios predominantemente indígenas las tasas netas de matriculación son más bajas y la permanencia en el sistema es más reducida respecto al promedio nacional.<sup>2</sup>

Los datos proporcionados por el Ministerio de Educación (ME) resultan insuficientes para analizar las diferencias de acceso y sus posibles implicaciones para las políticas públicas. No permiten, por ejemplo, identificar la influencia de las condiciones de accesibilidad, los factores socioeconómicos de la familia o la disponibilidad de recursos del hogar sobre la asistencia y la permanencia escolar. Considerando estos criterios, algunos trabajos, entre ellos el de Wilson Jiménez para el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL) de 2004,<sup>3</sup> ofrecen una caracterización más amplia de las brechas educativas. Usando información de fines de los años noventa, estos trabajos identifican grupos específicos de población cuyos indicadores educativos se mantienen rezagados incluso después de tener en cuenta los efectos que corresponden al área de residencia (rural o urbana), las características socioeconómicas de la familia (tales como el nivel educativo del jefe de hogar) y las condiciones relacionadas con los recursos familiares (tales como la disponibilidad de electricidad o alcantarillado en el domicilio). Se observa que las niñas quechuas asisten en menor proporción a la escuela y permanecen en ella por menos tiempo respecto a otros grupos, lo que sugiere la presencia de obstáculos específicos que impiden el acceso y la permanencia de niños y niñas de estos grupos poblacionales.

Tras la implementación de la reforma educativa en el periodo entre 1994 y 2005, se diseñaron pocos proyectos que de manera explícita promovieran el acceso y la permanencia escolar, tal

como manifiesta Manuel Contreras en un documento sobre la reforma educativa.<sup>4</sup> Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo y la nueva propuesta de ley educativa presentada en 2006 (aún sin aprobar) reconocen la necesidad de promover la igualdad de oportunidades, dando prioridad a la población “discriminada”. En este marco, incluso sin corresponder a un modelo enfocado a esta población, la entrega del bono educativo denominado “Juancito Pinto” a partir del año 2006 a los niños y niñas de las escuelas públicas de primaria constituye una intervención que puede incidir de manera significativa en la asistencia y permanencia escolar de la población en edad de asistir a la escuela primaria.

Más allá de los cambios políticos ocurridos en los últimos años, el sistema educativo avanzó de manera general. Las inversiones en infraestructura escolar, el mantenimiento de unidades educativas, el aumento de docentes asignados a la educación formal y la dotación de materiales son procesos que continúan determinando una suerte de “inercia” en el incremento de la oferta escolar. Estas medidas, sumadas a la entrega del Bono Juancito Pinto (BJP), que incentiva la demanda, bien podrían haber reducido las desigualdades de acceso y permanencia escolar. Sin embargo, aún no se dispone de evidencia empírica que permita contrastar dichos cambios con variaciones en las tasas de acceso y permanencia escolares.

Este documento contiene aspectos para contestar: ¿En qué sentido se modificaron las brechas de acceso y rezago escolar entre 2002 y 2008? ¿Cómo influyen la residencia, las condiciones socioeconómicas y los recursos familiares en la reducción de estas brechas? Y ¿en qué medida el hecho de pertenecer a grupos específicos continúa limitando el acceso y otros resultados educativos?

## **Población indígena y acceso a la educación primaria**

En Bolivia, existe evidencia sobre la presencia de brechas educativas y sociales en perjuicio de la población indígena, a la vez que aun están en discusión los criterios observables para definir a dicha población. A partir del Censo de Población y Vivienda de 2001, y, posteriormente, de las encuestas de hogares, se incluyeron características de la población, entre las que se encuentran el idioma (tanto en el que aprendió a hablar como el que habla actualmente) y la declaración de auto-pertenencia a algún pueblo indígena–originario.

Algunos autores consideran que es un concepto multidimensional, tal como expresa un documento sobre la condición étnico-lingüística editado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2005;<sup>5</sup> otros creen que podría definirse con dos de las tres características mencionadas anteriormente, o que la auto-pertenencia a algún pueblo indígena–originario podría ser suficiente, tal como se establece en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Para estimar la brecha de acceso a la educación primaria, es más conveniente evaluar las diferencias clasificando a la población según su lengua materna y el idioma hablado actualmente; esta información tiene una mayor relación con el aprendizaje y el diseño del sistema educativo, mientras que la auto-pertenencia a pueblos indígenas–originarios contiene connotaciones distintas.

De acuerdo con las encuestas de hogares de 2002 y 2008, alrededor del 26 por ciento de la población de entre seis y 13 años de edad aprendió a hablar en aimara, quechua, guaraní u otro idioma nativo, mientras que el 74 por ciento declaró el castellano como lengua materna. Asimismo,

aproximadamente el 16 por ciento de este segundo grupo habla algún idioma nativo mientras que el 83 por ciento dice hablar el castellano solamente o combinado con lenguas extranjeras. En cualquier caso, cerca del 40 por ciento de la población en edad escolar de primaria habla algún idioma nativo o aprendió a hablar en lengua indígena. Si bien la población indígena tradicionalmente residía en el área rural, las tendencias demográficas recientes determinaron el crecimiento de varias localidades urbanas de población mayoritariamente indígena.

## **Propuesta de transformación educativa**

La propuesta del gobierno sobre la transformación educativa que se implementará en los próximos años va más allá de una reforma. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) destaca el valor de las culturas originarias, otorga un rol central al Estado en la economía, y privilegia la reducción de las desigualdades económicas y sociales como objetivo de políticas. El enfoque adoptado por el gobierno se basa en tres ejes: (a) una nueva concepción del Estado, protagonista y promotor del desarrollo; (b) una definición del desarrollo desde la diversidad cultural; y (c) la gestión pública plurinacional como forma descolonizada de administración del Estado.<sup>6</sup>

El PND incluye las siguientes estrategias para el sector educativo: (1) la transformación del sistema educativo, lo que implica reformular el diseño curricular y los canales de participación de las comunidades; y (2) la promoción de una educación de calidad que priorice la igualdad de oportunidades. Según el PND:

*“Mediante esta política, se busca generar igualdad de oportunidades educativas para la población discriminada, excluida y explotada, democratizando el acceso y la permanencia de la educación, con programas, acciones y tareas que faciliten la inserción de los sectores sociales desfavorecidos.”<sup>7</sup>*

El PND propone universalizar el acceso a la escuela y asegurar la permanencia en el sistema educativo a pesar de la presencia de desigualdades en las oportunidades educativas que afectan a sectores sociales particulares, principalmente los niños y niñas del área rural y de comunidades indígenas.

Si bien los detalles de cómo habrá de funcionar la nueva política educativa aún no fueron definidos, se conocen lineamientos generales de programas y proyectos educativos. Varios principios de este nuevo enfoque se encuentran descritos en el proyecto de Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez, presentado en 2006 y sujeto a un amplio debate público aun sin un consenso.

Esta propuesta de ley educativa pone énfasis en el comunitarismo, la intra- e inter-culturalidad, y el vínculo entre educación y producción. En la práctica, el espacio de discusión de este anteproyecto reafirmó la visión del desarrollo y la función de la educación como elementos de descolonización del Estado. Ambos aspectos se diferencian del enfoque de la anterior reforma educativa (1994-2005), que se orientaba hacia la formación integral y el desarrollo de capacidades y competencias en el marco de una educación de calidad.<sup>8</sup>

Otra diferencia es la educación intercultural bilingüe, que aparece como eje central de la nueva propuesta educativa con el propósito de valorar los conocimientos de culturas ancestrales e incorporarlos a un currículo flexible, mientras que la anterior reforma educativa enfatizaba sólo el tema lingüístico.

## **Intervenciones recientes en el sector de la educación**

A pesar de lo novedoso de las propuestas, en la práctica las intervenciones en el sector educativo dieron continuidad al marco de iniciativas previamente existentes. La oferta escolar se incrementó de manera paulatina mediante la construcción de escuelas, la provisión de material educativo a través de proyectos anteriores, una mayor asignación para la plantilla docente (a un ritmo de 2000 nuevos docentes por año), la apertura de institutos normales, y la inscripción ininterrumpida de estudiantes en normales superiores; estos temas se tratan en un documento de Miguel Vera y otros.<sup>9</sup>

El proceso de descentralización, enmarcado en las leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa, dio continuidad a las competencias municipales en las tareas de mantenimiento de la infraestructura escolar, e incorporó otras funciones tales como la entrega del desayuno escolar, que actualmente cubre a alrededor del 60 por ciento de la población escolarizada. De los 327 municipios con que cuenta el país, 273 ofrecen desayunos escolares a los estudiantes de primaria.

Este conjunto de acciones a nivel tanto nacional como municipal están relacionados con la oferta que genera el sistema educativo; esta oferta se ha visto recientemente complementada por incentivos a la demanda educativa para niños y niñas en edad escolar primaria. El BJP es un bono anual de Bs. 200 (US\$24,50) que fue creado a través del Decreto Supremo N° 28899, de 26 de octubre de 2006, para incrementar la matrícula, permanencia y culminación de niños y niñas que asisten de forma regular a los primeros cinco cursos de primaria en escuelas públicas. En 2008, el bono ya cubría los ocho grados de la educación primaria, y esto se mantuvo en el 2009.

El bono cubre a todos los estudiantes de entre primero y octavo grado de primaria de los establecimientos educativos fiscales y se entrega a los niños y niñas que permanecen en las listas de asistencia de los mismos.<sup>10</sup> El pago requiere la presentación de registros de matriculación en las oficinas distritales de educación.

Si bien no existe una evaluación formal de los resultados alcanzados con la entrega del bono, el Ministerio de Planificación del Desarrollo sugiere que la medida podría incrementar la matriculación, especialmente en los primeros grados.<sup>11</sup> Los datos de las encuestas de hogares muestran que, de los estudiantes que cursan la primaria en establecimientos fiscales, el 79 por ciento vive en condiciones de pobreza.<sup>12</sup>

Aunque existe menos información sobre el impacto del bono en la reducción de la entrada tardía a la escuela y en el desplazamiento de alumnos desde escuelas privadas hacia escuelas públicas para cobrar el beneficio, tales efectos no se descartan. Además, la utilización de los servicios de educación pública podría generar requerimientos crecientes de infraestructura, recursos humanos y otros gastos.

## **Indicadores de cobertura del sistema educativo**

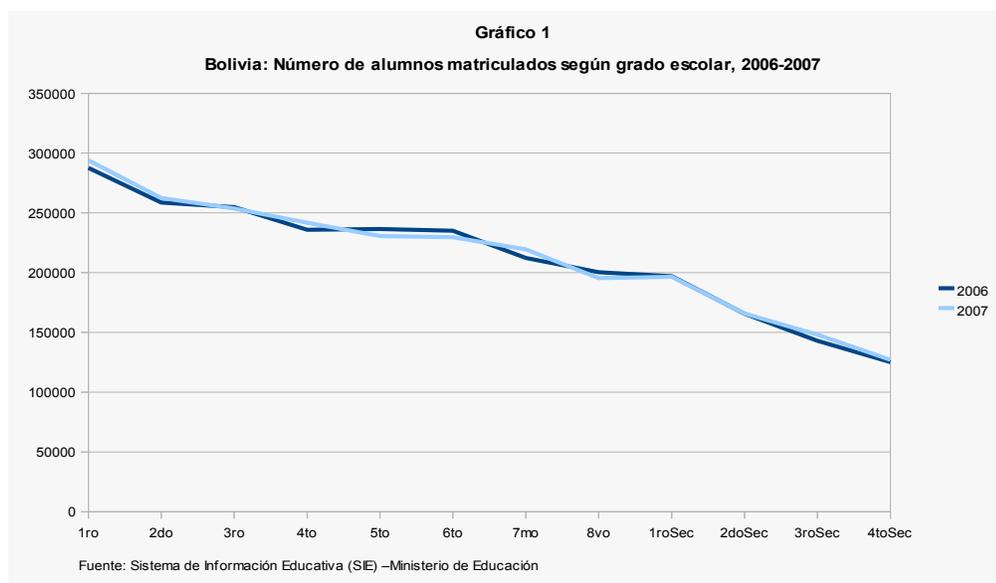
En 2008, con cifras aún preliminares del Sistema de Información Educativa (SIE), la tasa neta de matriculación en primaria y secundaria, tanto de la administración fiscal como privada, mostró un estancamiento que podría atribuirse a la falta de acciones para superar las barreras para el acceso, especialmente aquéllas de carácter geográfico.

En primaria, que cubre los primeros ocho grados en el sistema actual, la tasa neta de matriculación alcanzó el 90 por ciento en 2008, casi tres puntos porcentuales por debajo de 2006, mientras que en secundaria se halla por debajo del 55 por ciento, también con una tendencia descendente (ver Cuadro 1).<sup>13</sup>

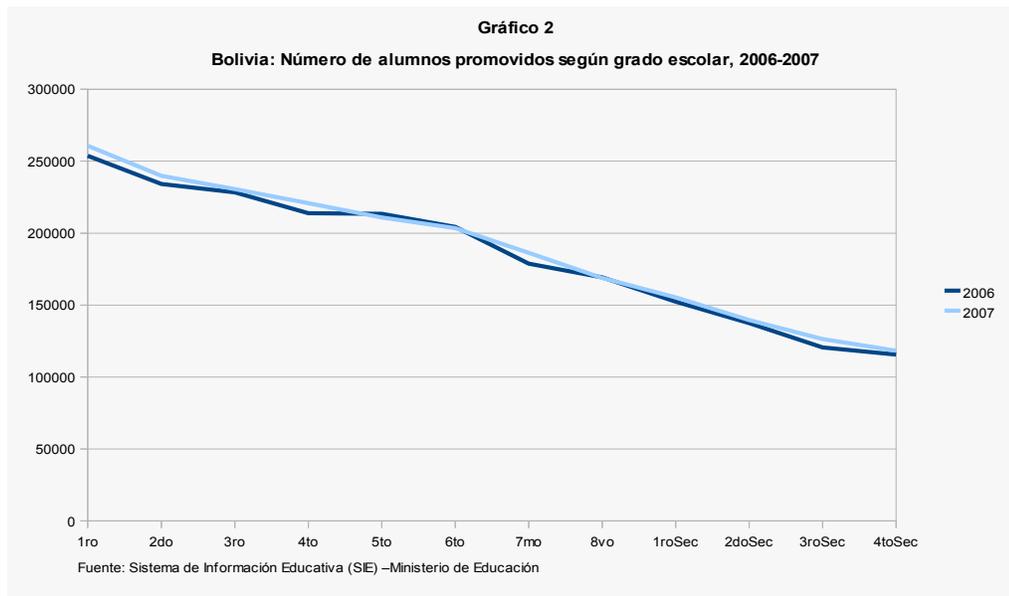
	2006	2007(p)	2008(p)
<b>Tasa neta de matriculación</b>			
<b>Primaria (1ro a 8vo grado)</b>	92,7	91,7	90,0
<b>Secundaria (1ro a 4to grado)</b>	58,1	56,8	54,6

(p) Cifras preliminares  
Fuente: Sistema de Información Educativa (SIE) –Ministerio de Educación

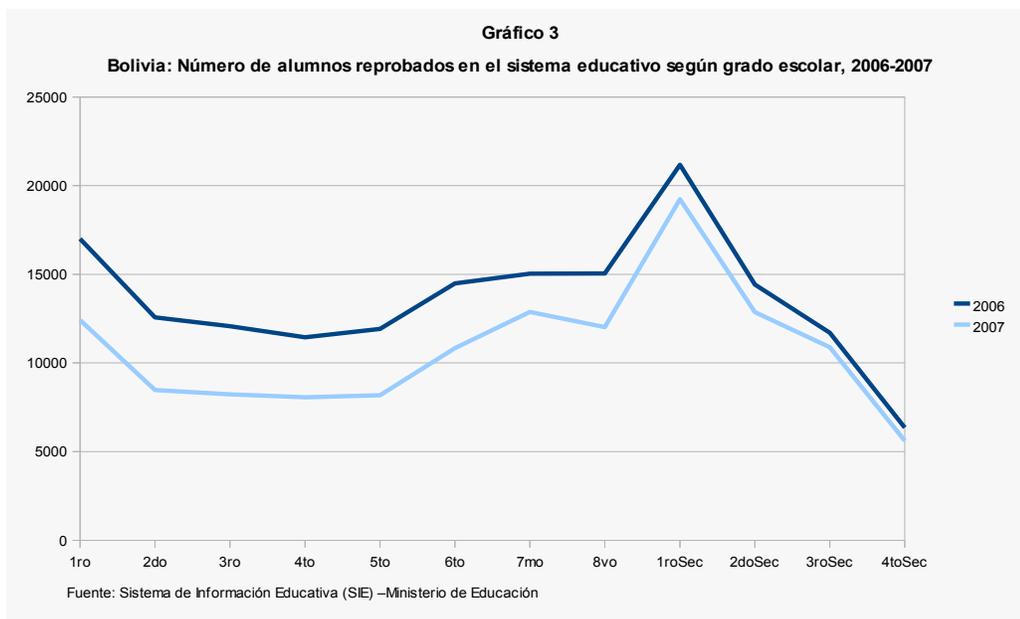
Los datos de matriculación en primaria y en secundaria entre 2006 y 2007 publicados por el SIE son presentados en el Gráfico 1, donde se destaca el comportamiento esperado de la matriculación a lo largo de los grados del sistema escolar: el número de matriculados tiende a reducirse. Desde 2006, el registro escolar fue modificado por la introducción del Registro Único de Educación (RUDE), aspecto que tuvo el propósito de depurar las listas de inscritos y mejorar la calidad de la información educativa.



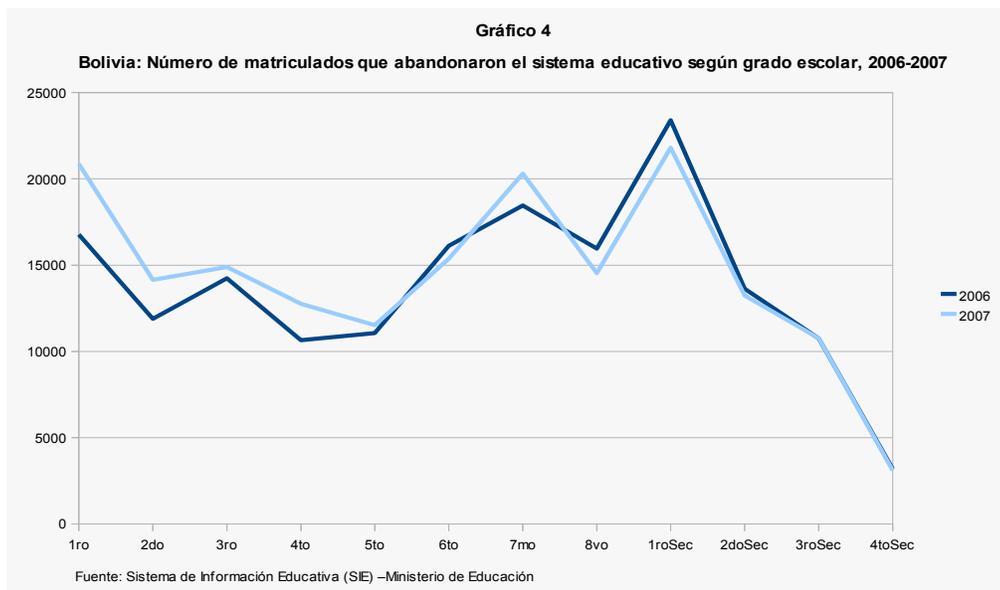
Según las estadísticas disponibles en el SIE, en los ocho grados de la primaria, se matricularon en total 1,93 millones de estudiantes en la gestión 2007, de los que se promovieron al siguiente grado 1,72 millones, casi los mismos que en 2006 (ver Gráfico 2). El número de promovidos en los distintos grados escolares indica el éxito de la gestión escolar por cuanto los estudiantes culminan el grado con las competencias adquiridas. Sin embargo, los estudiantes que no logran promoverse representan a los niños que abandonan el sistema educativo, así como otros que, aún concluyendo la gestión escolar, reprueban el grado por bajo rendimiento.



Los registros educativos dan cuenta de un mayor riesgo de reprobación en algunos grados escolares, siendo éste más elevado al principio y al final de la primaria y también al comienzo de la secundaria (ver Gráfico 3). Los números absolutos de reprobados proporcionan información sobre el comportamiento sistemático de esta variable, que se asocia en gran medida a las distintas competencias exigidas en el diseño curricular a lo largo de los grados del ciclo, a la rigidez de las prácticas pedagógicas en las unidades educativas, y a las diferencias en la aplicación curricular entre las unidades del sector privado y las del sector fiscal.



El abandono durante la gestión escolar también varía según se avanza en el sistema. Los datos de 2006 y 2007 sobre el número de estudiantes que dejan la escuela confirman una reducción del número de alumnos que abandonan en los distintos grados de la educación primaria. El número de alumnos que abandonan es mayor en el octavo de primaria y más alto incluso al comenzar la secundaria, mostrando la falta de continuidad en el avance del sistema educativo (ver Gráfico 4).



Las estadísticas e indicadores educativos presentados señalan algunas tendencias del acceso y culminación de la educación formal en años recientes. El avance hacia la universalización del acceso a la educación primaria se estancó en los últimos años; si se quiere lograr una mayor tasa de culminación de la primaria, se deben ajustar las políticas.

## Magnitud de las brechas educativas entre la población indígena y la no indígena

Se señaló anteriormente que las estadísticas del SIE tienen limitaciones a la hora de evaluar los resultados educativos relacionados con características socio-económicas de los estudiantes. Por tal razón, en vez de usar los registros se recurrió a las encuestas de hogares que fueron realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2002 y 2008 y que son homologables para la estimación de indicadores educativos. Las tasas de matriculación y asistencia escolar de la población en edad escolar corresponden a dos tramos de edad: niños y niñas de seis a 13 años de edad (rango de edad de asistencia a primaria de acuerdo a la normativa) y de 14 a 18 años (edad de asistencia a secundaria, con fines de comparación); además, también se incluye la proporción de niños y niñas de 14 a 18 años que culminaron los ocho primeros grados de la primaria, lo que representa una medida de la tasa de término de octavo de primaria.

Las encuestas de hogares de 2002 y 2008 utilizadas para este trabajo son de cobertura nacional, tanto en el área urbana como en zonas rurales, y contienen información sobre 5746 y 3940 hogares, respectivamente. Ambas contienen datos sobre las características socio-demográficas de los miembros del hogar, incluyendo preguntas sobre idioma materno, idiomas que hablan, y declaración de auto-pertenencia a pueblos indígenas y originarios. En el módulo de educación, las dos encuestas preguntan sobre el nivel y curso que alcanzaron cada uno de los miembros del hogar, la matriculación y asistencia escolar a centros educativos, y las razones de inasistencia.

Para la definición de niños y niñas indígenas o no indígenas se recurrió al uso de dos variables: la lengua en la que el niño o niña aprendió a hablar y el idioma que habla en la actualidad, sea aimara, quechua, guaraní u otros.

En el presente documento, se estimaron brechas educativas considerando tres indicadores para los grupos de edad respectivos: (i) matriculación, (ii) asistencia escolar y (iii) culminación del octavo de primaria y del cuarto de secundaria.

El Cuadro 2 muestra la tasa de matriculación en el momento de realizar cada encuesta de los niños y niñas para los dos grupos de edad mencionados. En 2002, el 94,5 por ciento de la población de seis a 13 años declaró haberse matriculado en dicha gestión. Si se realiza la estimación por condición lingüística, se observa una brecha de entre cinco y seis puntos porcentuales a favor de los estudiantes no indígenas. En 2008, la matriculación se elevó, sobrepasando el 98 por ciento, y también se redujo la brecha entre estudiantes indígenas y no indígenas. Sin embargo, para la población de 14 a 18 años las brechas son más elevadas, tanto si se utiliza el criterio del idioma materno como si se utiliza el de idioma hablado en la actualidad.

<b>Cuadro 2</b>					
<b>Bolivia: Población que se matriculó por idioma materno e idioma que habla, según grupo de edad y año de observación, 2002-2008 (en %)</b>					
	Idioma materno		Idioma que habla		Total
	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	
<b>de 6 a 13 años</b>					
<b>2002</b>	96,1	89,7	95,2	90,8	94,5
<b>2008</b>	98,7	95,7	98,9	96,5	98,1
<b>Estadístico F</b>	87,03***		58,46***		
<b>de 14 a 18 años</b>					
<b>2002</b>	81,3	60,0	75,1	76,8	75,4
<b>2008</b>	85,7	67,4	86,5	73,4	82,0
<b>Estadístico F</b>	115,83***		31,58***		

Nota (a): La edad fue calculada con base en la declaración de fecha de nacimiento y ajustada al comienzo de la gestión escolar.  
Nota (b): El estadístico F se calculó a partir del análisis de varianza de la distribución de la matrícula condicional al año de observación e idioma.  
F \*\*\* significativo al 1%, \*\* al 5%.  
Fuente: Encuestas de hogares 2002 y 2008, INE

Las diferencias en la matriculación durante los diferentes tramos de edad entre niños indígenas y no indígenas dan cuenta de un mayor riesgo de abandono de la escuela por parte de los primeros, especialmente durante la educación secundaria.

En términos agregados, la matriculación estimada en las encuestas, tanto en primaria como en secundaria, es más elevada que la proporcionada por las estadísticas del SIE. Como es habitual, en la mayoría de las encuestas de hogares las tasas netas de matriculación de los jóvenes podrían estar sobreestimadas.

Para contrastar las estimaciones de matriculación, las encuestas de hogares también indagan en la asistencia escolar de los matriculados, de manera que se pueda comparar con las respuestas sobre las razones de inasistencia (por trabajo, tareas del hogar, salud u otras). Por lo general, las tasas de asistencia escolar no presentan diferencias sustanciales respecto a la matriculación, de manera que captan sólo parcialmente los motivos de abandono escolar. Además, las tasas de asistencia dependen de las fechas en que se levantan las encuestas respecto al calendario escolar.

Las tasas de matriculación estimadas en las encuestas incluyen a los estudiantes que se inscribieron en la gestión escolar, sin importar si el grado corresponde o no con la edad del estudiante, por tanto incluye estudiantes con sobre-edad. Para una mejor descripción del desempeño escolar, se calcularon las tasas de culminación del octavo de primaria de la población de 14 a 18 años y del cuarto de secundaria de la población de 19 a 23 años de edad.<sup>14</sup> En el primer caso, destaca

un aumento de la tasa de término del octavo de primaria, pasando de 64,6 por ciento en 2002 a 77,5 por ciento en 2008, un incremento de más 12 puntos porcentuales entre ambos periodos observados (ver Cuadro 3).

<b>Cuadro 3</b>					
<b>Bolivia: Tasas de término al 8vo de primaria y 4to de secundaria por idioma materno e idioma que habla, según grupo de edad y año de observación 2002-2008 (en %)</b>					
	Idioma materno		Idioma que habla		Total
	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	
<i>Pob, 14 a 18 años que culminó el 8vo, de primaria</i>					
<b>2002</b>	72,7	43,5	65,6	59,0	64,6
<b>2008</b>	82,4	57,6	83,6	65,5	77,5
<b>Estadístico F</b>	208,32***		89,97***		
<i>Pob, 19 a 23 años que culminó el 4to de secundaria</i>					
<b>2002</b>	59,5	19,6	51,1	33,7	47,7
<b>2008</b>	71,4	32,1	75,0	44,4	64,1
<b>Estadístico F</b>	237,54***		143,52***		
<p>Nota (a): La edad fue calculada con base en la declaración de fecha de nacimiento y ajustada al comienzo de la gestión escolar.</p> <p>Nota (b): El estadístico F se calculó a partir del análisis de varianza de la distribución de la matrícula condicional al año de observación e idioma.</p> <p>F *** significativo al 1%, ** al 5%.</p> <p>Fuente: Encuestas de hogares 2002 y 2008, INE</p>					

Una menor proporción de la población escolar indígena de 14 a 18 años de edad culminó la primaria con relación a los estudiantes no indígenas; tales brechas se amplifican cuando se utiliza el criterio de lengua materna. En 2002, la diferencia en la culminación del octavo de primaria entre estudiantes indígenas y no indígenas era de casi 30 puntos porcentuales, mientras que en 2008 se redujo a 24 puntos. Estas cifras demuestran la existencia de severas diferencias en las oportunidades educativas.

En la secundaria las tasas de término en promedio son menores respecto a las de primaria, tanto para la población escolar indígena como para la no indígena (64,1 por ciento en promedio en 2008), pero mostraron una evolución favorable en el periodo observado (16 puntos porcentuales de incremento). A pesar de dichos avances, las brechas entre la población indígena y no indígena son mayores, especialmente si se usa el criterio de lengua materna. En 2008, la diferencia entre los porcentajes de no indígenas e indígenas de 19 a 23 años que culminaron la secundaria fue de casi 40 puntos (71,4 por ciento y 32,1 por ciento, respectivamente).

A pesar de las altas tasas de matriculación, el desempeño educativo está afectado por tasas bajas de culminación de la primaria (y de la secundaria) debido a la entrada tardía, la reprobación, y el abandono escolar según se avanza en el sistema educativo.

## Factores asociados a los resultados educativos

Si bien se cuenta con evidencia que indica la presencia de diferencias educativas entre la población indígena y no indígena, dichas brechas no tienen en cuenta otras características, como el nivel socio-económico o el área de residencia de los estudiantes. En 2008, la diferencia en la tasa de culminación de la primaria, correspondiente a la población de 14 a 18 años según se viva en un área u otra (urbana o rural) era de casi 25 puntos porcentuales (85 por ciento y 61 por ciento respectivamente), lo que indica que vivir en zonas rurales es un factor que reduce las oportunidades educativas debido a la cobertura geográfica del sistema escolar, que no brinda la oferta suficiente para garantizar la culminación de la primaria a todos los estudiantes.

Si se observan únicamente las diferencias educativas de la población escolar que reside en el área urbana según la condición lingüística, las diferencias tienden a conservarse, aunque en menor magnitud (86 por ciento y 79 por ciento por idioma materno y 86 por ciento y 79 por ciento por idioma que habla) (ver Cuadro 4). En el área rural, las diferencias en el desempeño educativo entre indígenas y no indígenas no son lo suficientemente claras para afirmar una tendencia.

<b>Cuadro 4</b>					
<b>Bolivia: Población de 14 a 18 años que culminó la primaria por idioma materno e idioma que habla según área, 2002-2008 (en %)</b>					
	Idioma materno		Idioma que habla		Total
	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	
<b>Área urbana</b>					
<b>2002</b>	78,2	52,1	76,9	61,9	75,6
<b>2008</b>	85,8	79,5	86,9	79,0	85,5
<b>Estadístico F</b>	41,41***		20,92***		
<b>Área Rural</b>					
<b>2002</b>	39,7	57,3	50,1	41,0	44,6
<b>2008</b>	65,4	58,6	68,4	53,7	60,7
<b>Estadístico F</b>	26,51***		3,33*		
Nota (a): La edad fue calculada con base en la declaración de fecha de nacimiento y ajustada al comienzo de la gestión escolar. Nota (b): El estadístico F se calculó a partir del análisis de varianza de la distribución de la matrícula condicional al año de observación e idioma. F *** significativo al 1%, ** al 5%; * al 10%. Fuente: Encuestas de hogares 2002 y 2008, INE					

Para realizar comparaciones a lo largo del ciclo escolar se estimaron las tasas de culminación al cuarto de secundaria de la población de 19 a 23 años de edad. En 2008, en el área urbana las brechas entre indígenas y no indígenas en la secundaria son persistentes (20 y 24 puntos porcentuales), destacando que, incluso en el área urbana, los estudiantes indígenas podrían presentar menores probabilidades de culminar la educación secundaria (ver Cuadro 5).

<b>Cuadro 5</b>					
<b>Bolivia: Población de 19 a 23 años que culminó la secundaria por idioma Materno e idioma que habla según área, 2002-2008 (en %)</b>					
	Idioma materno		Idioma que habla		Total
	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena	
<b>Área urbana</b>					
<b>2002</b>	66,6	32,7	64,4	44,7	61,2
<b>2008</b>	75,5	51,1	78,3	59,0	73,6
<b>Estadístico F</b>	101,01***		67,87***		
<b>Área Rural</b>					
<b>2002</b>	12,1	18,1	18,3	11,4	13,9
<b>2008</b>	37,5	28,0	39,6	23,3	30,2
<b>Estadístico F</b>	20,08***		0,06		
<p>Nota (a): La edad fue calculada con base en la declaración de fecha de nacimiento y ajustada al comienzo de la gestión escolar.</p> <p>Nota (b): El estadístico F se calculó a partir del análisis de varianza de la distribución de la matrícula condicional al año de observación e idioma.</p> <p>F *** significativo al 1%, ** al 5%, * al 10%, sin asterisco = no significativo.</p> <p>Fuente: Encuestas de hogares 2002 y 2008, INE</p>					

En el área rural las tasas de culminación de la secundaria tienden a presentar niveles más bajos con relación al área urbana, tanto para los estudiantes indígenas como para los no indígenas. Sin embargo, en el 2008 los estudiantes no indígenas tenían mayor probabilidad de concluir la secundaria.

Si bien los estudiantes del área rural tienen bajas probabilidades de terminar la primaria y la secundaria debido sobre todo a la menor oferta educativa en zonas más alejadas del país, estas probabilidades también están relacionadas con los recursos familiares de los estudiantes, por cuanto estos recursos podrían contribuir a reducir el riesgo de abandono a través de mayor capacidad de pago, acceso a servicios básicos, y otros insumos escolares.

En 2008 la proporción de la población indígena en el área urbana de 13 a 18 años que concluyó el octavo de primaria presenta una débil relación con el ingreso familiar (ver Cuadro 6). Así, para los estudiantes indígenas del área urbana la capacidad económica no contribuye de manera significativa a obtener mejores resultados educativos.

En el área rural, el nivel del ingreso tiene una mayor relación con los resultados educativos de la población no indígena: para los estudiantes indígenas, el disponer de ingresos suficientemente altos (equivalentes a estar en el quintil más rico) recién mejora los resultados educativos (ver Cuadro 7).

La información presentada destaca la presencia de brechas educativas, incluso si se tienen en cuenta las diferencias atribuidas al área de residencia (urbana o rural) y a los niveles de ingreso de los hogares. La brecha resultante podría estar relacionada con las características de un sistema educativo que genera menores oportunidades educativas para la población indígena.<sup>15</sup>

<b>Cuadros 6 y 7</b>				
<b>Población de 13 a 18 años que culminó la primaria por idioma materno e idioma que habla según quintiles de ingreso familiar per cápita, 2008 (en %)</b>				
	<b>Cuadro 6 - Área urbana</b>		<b>Cuadro 7 - Área rural</b>	
	<b>Idioma que habla</b>		<b>Idioma que habla</b>	
	<b>No indígena</b>	<b>Indígena</b>	<b>No indígena</b>	<b>Indígena</b>
<b>Total</b>	86,8	79,7	65,8	58,5
<b>Quintil 1 más pobre</b>	86,9	84,6	31,1	56,5
<b>Quintil 2</b>	80,4	78,0	58,7	58,1
<b>Quintil 3</b>	85,9	75,5	62,4	53,6
<b>Quintil 4</b>	90,2	83,4	77,1	54,0
<b>Quintil 5 menos pobre</b>	91,0	68,2	74,8	77,0
<b>Estadístico F</b>	2,34*		2,55*	

Nota (a): La edad fue calculada con base en la declaración de fecha de nacimiento y ajustada al comienzo de la gestión escolar.

Nota (b): La población escolar que habla idioma indígena incluye a monolingües indígenas y multilingües (indígenas y castellano).

Nota (c): El estadístico F se calculó a partir del análisis de varianza de la distribución de la matrícula condicional al año de observación e idioma.

F \*\*\* significativo al 1%, \*\* al 5%; \* al 10%.

Fuente: Encuesta de hogares 2008, INE.

## Conclusiones

Los avances educativos de los últimos años favorecieron en mayor medida a la población no indígena, tanto por la mayor concentración urbana de esta población como por las mayores facilidades de acceso de las que disfruta. A pesar de una evolución favorable del acceso escolar, la permanencia y la culminación de la primaria continúan siendo un problema serio entre la población indígena, definida como aquella que aprendió a hablar en idiomas indígenas o en algunos casos por el idioma que habla.

Las brechas educativas se acortaron en lo referente a la matriculación escolar. En 2002 la distancia entre la matriculación de estudiantes indígenas y la de no indígenas era de más siete puntos porcentuales, cifra que se redujo a tres puntos porcentuales en 2008. Sin embargo, las brechas en la culminación del ciclo son persistentes. Ello indica un severo problema de gestión en el sistema educativo, que no promueve a los niños indígenas.

Los niños y niñas indígenas, del área rural y de bajos ingresos son los más vulnerables, presentan menores tasas de matriculación escolar y acumulan rezago escolar, de manera que pocos de ellos superan la primaria cuando tienen entre 14 y 18 años. Esto compromete el desempeño educativo y la formación del capital humano de este grupo de población.

Las acciones del sector educativo no han sido efectivas para incrementar las tasas de culminación de la primaria y la secundaria hasta niveles que permitan cerrar las brechas entre los estudiantes indígenas y no indígenas. Esto indica que la asignación de insumos escolares para atender a la población indígena aún no es suficiente para mejorar los resultados educativos y lograr una mayor eficiencia del subsistema educativo regular.

## Recomendaciones de políticas

Las medidas para mejorar el acceso y asegurar la permanencia escolar aún están siendo discutidas en el seno del sector educativo. Un esfuerzo reciente se ha dado en el Plan Sectorial de Desarrollo del Ministerio de Educación, publicado en 2009. Este plan se articula sobre tres ejes: (1) oportunidad y equidad; (2) educación de calidad; y (3) educación con vocación y formación productiva. Las intervenciones que favorecen el acceso y la permanencia forman parte del primer eje e incluyen proyectos tales como: implementación de ciudadelas estudiantiles y transporte escolar; intervenciones específicas dirigidas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes trabajadores; fortalecimiento de proyectos de educación especial; y continuidad del Bono Juancito Pinto. Es importante evaluar los posibles beneficios de ampliar la educación infantil sobre el cumplimiento de los objetivos de la educación primaria, especialmente aquellas acciones que incluyan la atención a la primera infancia, como el desayuno y la alimentación escolares.

A pesar de que los problemas de acceso escolar están siendo abordados por las propuestas existentes, estas propuestas parecen insuficientes en lo que se refiere a la división entre los sistemas urbano y rural. Por ello, la dinámica de atención a los niños debería ser diferente en estos casos. Se plantean cuatro recomendaciones de políticas públicas acordes a este diagnóstico:

1. Se sugiere establecer intervenciones focalizadas en grupos de población y regiones específicos del área rural (por ejemplo, proyectos específicos para estudiantes trabajadores, niños de la calle y otros), mientras que en el área urbana se deberían impulsar programas de transporte y alimentación escolares con el propósito de erradicar brechas de acceso.
2. Se plantea desarrollar intervenciones que apunten a mejorar la calidad de la educación primaria, toda vez que esta mejora podría promover la permanencia de niños y niñas en la escuela y reducir el abandono, sobre todo en el área rural. Estas intervenciones deben incluir la asignación y/o reasignación de maestros e impulsar la formación docente, que en el medio plazo será un tema fundamental para mejorar la orientación y la calidad de la educación.
3. Se sugiere impulsar políticas universales para estimular la matriculación y permanencia en el ciclo de secundaria. Es importante definir la orientación de la educación secundaria con una vocación productiva, para así avanzar hacia una política de educación secundaria cuyo nuevo diseño curricular derive en diferentes salidas para el área urbana y rural, incluyendo bachilleratos técnicos relacionados con políticas productivas.
4. Podría plantearse una distribución de insumos escolares, atendiendo las necesidades especiales de los estudiantes indígenas, especialmente en zonas de bajos ingresos.

# Referencias

- 1 Hernani, Werner *¿Cuál es el costo de la discriminación contra el indígena en Bolivia?* La Paz: Fundación Aru, 2007.
- 2 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). *Quinto Informe. Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Comité Interinstitucional de las Metas del Milenio, 2007, 40-51.
- 3 Jiménez, Wilson. “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. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe (PREAL), 2004.
- 4 Contreras, Manuel. *Examen parcial: la reforma educativa boliviana 1992–2002*. La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), 2006.
- 5 Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo (PNUD). *Condición étnico-lingüístico de la población boliviana*. La Paz: PNUD, 2005.
- 6 Gobierno de Bolivia. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, democrática, productiva y soberana, para vivir bien*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007.
- 7 *Ibid.*, 69.
- 8 Véase Contreras, 2006, *op.cit*
- 9 Vera, Miguel. *Estudio de factibilidad de necesidades de formación docente*. La Paz: Ministerio de Educación y Culturas, 2009.
- 10 Véase Ministerio de Educación y Culturas y Ministerio de Planificación del Desarrollo. Declaraciones de prensa. <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1638>
- 11 Al respecto véase UDAPE, 2008, *op.cit*.
- 12 Hernani, 2007, *op.cit*.
- 13 La tendencia observada podría relacionarse con una deficiente calidad de los datos en gestiones pasadas que elevaban el número real de alumnos registrados para crear ítems docentes. El SIE aun está en proceso de revisión de las cifras. Para la tasa de matriculación, es posible que el uso de denominadores provenientes de las proyecciones de población por edad simple o grupos de edad contenga sesgos debido a procesos demográficos (como la migración internacional de años recientes) que modificaron las estructuras de la población.
- 14 Ambas encuestas (2002 y 2008) fueron llevadas a cabo en el mes de noviembre, de manera que se estimó la edad de la población al inicio de la gestión escolar, que es 10 meses antes.
- 15 Véase Hernani, 2007, *op.cit*.

Marzo de 2010

ISBN: 978-1-894992-55-8

Publications Mail Agreement:

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es un instituto independiente que se dedica al fortalecimiento de las relaciones entre Canadá y los países de América Latina y el Caribe, mediante el análisis y el diálogo sobre políticas. Buscamos la creación de nuevos vínculos y opciones de políticas para el Hemisferio Occidental, a través de la investigación que aborde soluciones a temas sociales, políticos y económicos. FOCAL promueve la buena gobernabilidad, la prosperidad económica y la justicia social, basando nuestro trabajo en principios de integridad intelectual, diversidad racial y equidad de género.

Ejemplares adicionales de este documento de política pueden obtenerse en el sitio de FOCAL, [www.focal.ca](http://www.focal.ca).

Las ideas y opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la posición de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), su junta directiva o su personal.



**FOCAL**

**1 Nicholas St., Suite 720, Ottawa, ON K1N 7B7**

**Tel: 613-562-0005**

**Fax: 613-562-2525**

**Email: [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)**

**[www.focal.ca](http://www.focal.ca)**



# FOCAL

**1, rue Nicholas Street  
Suite/Bureau 720  
Ottawa, Ontario K1N 7B7 Canada  
Tel/Tél: 613.562.0005  
Fax/Télé: 613.562.2525  
Email/Courriel: [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)  
[www.focal.ca](http://www.focal.ca)**