

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe

Los casos de Chile, Colombia y México

Oscar Cetrángolo
Javier Curcio
Florencia Calligaro



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe

Los casos de Chile, Colombia y México

Oscar Cetrángolo
Javier Curcio
Florencia Calligaro



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Florencia Calligaro, Consultores de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del programa de cooperación entre la CEPAL y el Gobierno de Noruega y del proyecto sobre educación y capacitación técnico-profesional para la igualdad en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8851 (versión electrónica)

ISSN 1680-8843 (versión impresa)

LC/TS.2017/94

Distribución: Limitada

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2017. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.17-01076

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. El gasto educativo en la región	11
II. El caso del sector educativo en Chile	19
A. Marco normativo y reformas recientes.....	20
B. Cobertura y calidad del sistema educativo en Chile.....	21
C. Financiamiento Educativo.....	28
D. Formación para el trabajo.....	32
III. El caso del sector educativo en Colombia	35
A. Marco normativo y reformas recientes.....	36
B. Cobertura y Calidad del sistema educativo en Colombia.....	37
C. Financiamiento Educativo.....	44
D. Formación para el trabajo.....	46
IV. El caso del sector educativo en México	49
A. Marco normativo y reformas recientes.....	49
B. Cobertura y Calidad del sistema educativo en México	52
C. Financiamiento Educativo.....	58
D. Formación para el trabajo.....	61
V. Conclusiones y reflexiones finales	65
Bibliografía	71
Anexo	73
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	86

Cuadros

Cuadro 1	Indicador sintético de Calidad Educativa en los operativos SERCE y TERCE por país.....	13
Cuadro 2	Evolución de la cobertura educacional en Chile	23
Cuadro 3	Evolución de la cobertura educacional en Colombia	39
Cuadro 4	Gasto del Gobierno General en la división Educación, por subsector.....	45
Cuadro 5	Ejecución presupuestaria sector Educación.....	46
Cuadro 6	Distribución de la matrícula escolarizada mexicana por entidad federativa, ciclo lectivo 2015-2016.....	53
Cuadro 7	Programas de becas del Sistema Educativo Nacional, ciclo escolar 2015-2016	61
Cuadro A.1	Evolución del gasto público en educación en la región.....	74
Cuadro A.2	Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica. Sector educativo consolidado	74
Cuadro A.3	Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe	75
Cuadro A.4	Evolución del gasto educativo en Chile	75
Cuadro A.5	Escolaridad promedio de la población chilena de 15 años o más, por sexo y región	76
Cuadro A.6	Distribución de la población de 25 años o más por nivel educativo, según sexo	76
Cuadro A.7	Distribución de la matrícula chilena según dependencia administrativa, clasificada por nivel educativo	76
Cuadro A.8	Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Matemática	77
Cuadro A.9	Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Lectura	77
Cuadro A.10	Distribución de alumnos chilenos en educación básica según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar	77
Cuadro A.11	Distribución de alumnos chilenos en educación media según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar	78
Cuadro A.12	Gasto educativo del gobierno central en Chile.....	79
Cuadro A.13	Evolución del gasto educativo en Colombia	79
Cuadro A.14	Matrícula escolarizada colombiana por nivel educativo y sector	80
Cuadro A.15	Matrícula escolarizada colombiana por departamento	80
Cuadro A.16	Evolución del gasto público educativo en México	81
Cuadro A.17	Matrícula escolarizada mexicana por nivel educativo, ciclo lectivo 2015-2016.....	81
Cuadro A.18	Distribución de la matrícula escolarizada mexicana por entidad federativa, ciclo lectivo 2015-2016.....	82
Cuadro A.19	Indicadores educativos por entidad federativa, ciclo lectivo 2014-2015.....	83
Cuadro A.20	Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Lenguaje y Comunicación, por nivel educativo y tipo de escuela, 2015	83
Cuadro A.21	Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Matemática, por nivel educativo y tipo de escuela, 2015	84
Cuadro A.22	Evolución del gasto educativo en México por sector	84
Cuadro A.23	Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa según componentes	85

Gráficos

Gráfico 1	Evolución del gasto público en educación en la región.....	12
Gráfico 2	Nivel y estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica. Sector educativo consolidado	14
Gráfico 3	Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe	15
Gráfico 4	Tipología de países en relación con indicadores educativos y de desarrollo económico.....	17

Gráfico 5	Evolución del gasto educativo en Chile	19
Gráfico 6	Escolaridad promedio de la población chilena de 15 años o más, por sexo y región	22
Gráfico 7	Distribución de la población chilena de 25 años o más por nivel educativo, según sexo	22
Gráfico 8	Distribución de la matrícula chilena según dependencia administrativa, clasificada por nivel educativo	24
Gráfico 9	Distribución de estudiantes chilenos de 4° básico por GSE y nivel en Matemática	25
Gráfico 10	Distribución de estudiantes chilenos de 4° básico por GSE y nivel en Lectura	26
Gráfico 11	Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Matemática	27
Gráfico 12	Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Lectura	28
Gráfico 13	Distribución de alumnos chilenos en educación básica según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar	30
Gráfico 14	Distribución de alumnos chilenos en educación media según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar	30
Gráfico 15	Gasto educativo del gobierno central en Chile	31
Gráfico 16	Gastos presupuestados del Ministerio de Educación de Chile	32
Gráfico 17	Proporción de becas y créditos respecto a la matrícula Técnica Profesional.....	33
Gráfico 18	Evolución del gasto educativo en Colombia	35
Gráfico 19	Distribución de la matrícula escolarizada colombiana por nivel educativo	38
Gráfico 20	Cantidad de alumnos y promedio de alumnos colombianos por sede en cada Departamento	38
Gráfico 21	Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Lenguaje	41
Gráfico 22	Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Matemática	42
Gráfico 23	Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Ciencias Naturales	42
Gráfico 24	Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Pensamiento ciudadano.....	43
Gráfico 25	Evolución del gasto educativo en México.....	49
Gráfico 26	Distribución de la matrícula escolarizada mexicana por nivel educativo, ciclo lectivo 2015-2016.....	52
Gráfico 27	Cantidad de alumnos y promedio de alumnos por establecimiento de las Entidades Federativas en México, ciclo lectivo 2015-2016	54
Gráfico 28	Indicadores educativos por entidad federativa, ciclo lectivo 2014-2015.....	54
Gráfico 29	Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Lenguaje y Comunicación, por nivel educativo y tipo de escuela	57
Gráfico 30	Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Matemática, por nivel educativo y tipo de escuela	58
Gráfico 31	Evolución del gasto educativo en México por sector	59

Recuadros

Recuadro 1	Principios que rigen el Sistema Educativo de Chile.....	20
Recuadro 2	Fines de la educación	36
Recuadro 3	Fines del sistema educativo mexicano	50

Diagrama

Diagrama 1	Modelo de tránsito escolar en el sistema educativo escolarizado de México.....	55
------------	--	----

Resumen

Durante las últimas décadas se ha desarrollado en América Latina un intenso debate sobre los alcances y contenidos relacionados con el derecho a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo. La región ofrece numerosos ejemplos de reformas educativas que, en su diversidad, son muestra de la heterogeneidad de situaciones, posibilidades y preferencias. No obstante, debe reconocerse la existencia de ciertos patrones comunes a la mayor parte de las reformas implementadas. El presente documento, a partir de una primera aproximación regional, ofrece una revisión de tres casos que resultan de especial interés al momento de ilustrar los caminos explorados para lograr mejoras en la cobertura, calidad y equidad de sus sistemas educativos. Se trata de Chile, Colombia y México.

Si bien los indicadores de cobertura muestran incrementos en la escolarización en todos los tramos de edad, niveles socioeconómicos y áreas geográficas, los avances han sido muy diversos. Las mejoras en materia de cobertura no siempre han tenido un correlato en mayor calidad. La distancia con los países desarrollados sigue siendo grande y la multiplicidad de situaciones hacia el interior de la región no permite obtener conclusiones claras sobre el camino ideal de reformas. En materia de financiamiento, precisamente, han sido muy variados los intentos de responder a los cambios normativos e introducir nuevos incentivos. De todos modos, el estudio de estos tres casos constituye un paso importante para la mejor comprensión de los desafíos por delante.

Para cada uno de los países se ha analizado el marco normativo, las reformas realizadas en los últimos años, la evolución y situación actual en materia de cobertura, los indicadores de calidad disponibles, las alternativas en materia de financiamiento del sistema educativo y las políticas para orientar la formación con vistas a la inserción laboral de los estudiantes. Por último, el documento concluye presentando los rasgos más destacados de cada sistema, la situación actual de los debates en cada caso y su relevancia para la discusión regional.

Introducción

Es sabido que la desigualdad es uno de los problemas más serios que sufren los países de América Latina y el Caribe, y deben enfrentar sus políticas públicas. Gran parte de la desigualdad en la región tiene su origen en la desigualdad de oportunidades al comienzo y durante el ciclo de la educación, que a su vez tiene un efecto sustancial en el acceso a la alta productividad y al empleo de calidad. Los acuerdos internacionales y las políticas relacionadas con el derecho a la educación han estimulado a la región para promover el acceso a la educación, principalmente en el nivel primario y también en la expansión de la enseñanza secundaria. Sin embargo, la situación en la región es muy diversa y algunos países recién están comenzando este proceso complejo.

Como se señaló en CEPAL (2010), la educación constituye hoy la “palanca” de la igualdad y un eslabón múltiple en el desarrollo. Las políticas necesarias para lograr una mayor igualdad tienen en la educación su eje central. Para ello se requiere combatir la segmentación del aprendizaje por nivel socioeconómico, territorio, género y etnia. En relación con el mercado laboral, sólo la educación podrá dar las bases que sustentan la tan deseada movilidad social y laboral que reducirá las brechas. Adicionalmente, y en relación con el crecimiento, una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de productividad que permitan remover las brechas originadas en la heterogeneidad productiva. Por último, el fortalecimiento de la democracia demanda una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada, con capacidad crítica y cultura cívica.

En materia educativa, América Latina se encuentra bajo una doble demanda: por una parte, aumentar el gasto destinado a esa finalidad; pero también incrementar su eficiencia, de forma de contribuir al objetivo de mejorar la calidad y equidad. Los resultados de las pruebas internacionales de aprendizaje, los años de educación y las tasas de cobertura educativa pueden ser indicadores parciales, pero apuntan todos en la misma dirección: América Latina está aún lejos de los estándares educativos de los países desarrollados y existen otras regiones que han realizado avances muy acelerados. Si bien estas reformas requerirán de mayores recursos, dado además que el gasto por alumno es bajo en la región, también existe numerosa evidencia que señala que los incrementos de recursos no se traducen necesariamente en mejores resultados educativos. El desafío es mucho más complejo, entonces.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el apoyo del Gobierno de Noruega, la CEPAL está desarrollando un proyecto orientado a fortalecer el vínculo entre educación, formación profesional y empleo en la región, generando evidencia e identificando las mejores prácticas para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos en el logro de sistemas educativos que ayuden a mejorar el desarrollo con equidad. Como parte de ese proyecto, en una publicación previa (Cetrángolo y Curcio, 2016) se abordó esta problemática con una mirada regional, aunque reconociendo la importancia de considerar cada situación específica. Como consecuencia de ello, y continuando con esa línea de trabajo, se ha considerado necesario profundizar con algunos estudios de caso que puedan arrojar mayor luz sobre la situación y perspectivas de los sistemas educativos de la región. Se han elegido en esta oportunidad tres casos que sobresalen por la consideración especial de reformas en la modalidad de financiamiento. Se trata de los casos de Chile, Colombia y México. Las consideraciones que surgen del análisis de estos casos creemos que serán de suma utilidad para la discusión de reformas en otros países. En consecuencia, luego de esta introducción, el presente documento se desarrolla a lo largo de cinco secciones sustantivas. La siguiente estará destinada a presentar un resumen de la situación regional, a partir del estudio antes señalado. Las secciones 2 a 4 ofrecerán la situación de cada uno de los casos estudiados. La sección 5 presentará las principales enseñanzas y reflexiones finales. El documento se completa con referencias bibliográficas y anexos estadísticos.

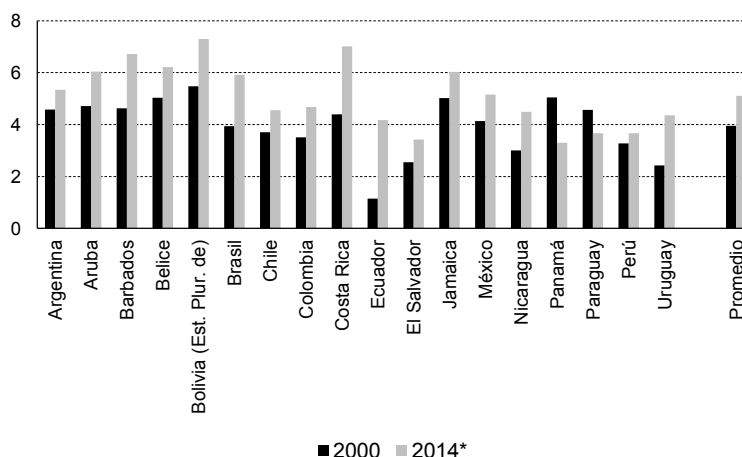
I. El gasto educativo en la región¹

En sintonía con las reformas sectoriales (y el uso del mayor espacio fiscal con que contaron los países) el gasto educativo correspondiente a los niveles de enseñanza básica y media aumentó de manera generalizada durante el presente siglo, en todos los países de la región a excepción de Panamá y Paraguay. El promedio regional se incrementó aproximadamente un 30% en términos del PIB pasando de representar 4% de ese agregado en 2000 a 5,1% en el promedio de últimos datos disponibles, alrededor de 2014 (gráfico 1). Debe notarse que a lo largo de estos tres quinquenios se produjeron incrementos significativos en el producto real de los países, por lo que el crecimiento del gasto en moneda constante resultó aún mayor. En la presente sección se resumirán los rasgos salientes en materia de cambios normativos, cobertura, calidad, gasto y financiamiento de los sistemas educativos de la región.

En parte, la evolución del gasto ha sido el reflejo de cambios normativos. La importancia que tiene la educación en las sociedades de América Latina queda de manifiesto a partir de la abundante legislación donde se dispone no solo el derecho sino también la obligación a cumplir con ciertos niveles de atención a la escuela, diferentes en cada país. Todos los países de la región de América Latina, con excepción de Haití, cuentan con leyes generales de educación que establecen el marco de las políticas educativas, sus principios y sus grandes lineamientos. El hecho de que casi la mitad de los países de la región tenga leyes sancionadas en los últimos 15 años pone luz sobre dos cuestiones que son de suma relevancia. Por un lado, evidencia la permanencia de un debate intenso y rico sobre los alcances y contenidos del derecho a la educación en la región, y la capacidad que tienen los actores que son protagonistas de ese debate de incidir en el campo de las políticas públicas a través de los textos normativos. Por el otro, nos señala que una parte importante de la ciudadanía latinoamericana está en contextos educativos que se rigen por principios que expresan de modo integral los diferentes compromisos que implica asumir a la educación como un derecho humano fundamental (López, N., 2015). A su vez, todos los países presentan experiencias de expansión de los ciclos lectivos obligatorios como expresión del creciente grado de preferencia que recibe el sector educativo en la región. El presente documento profundizará los cambios ocurridos en los tres casos bajo estudio.

¹ Como introducción al análisis de los casos de Chile, Colombia y México, la presente sección resume los principales rasgos regionales tomados de Cetrángolo y Curcio (2017).

Gráfico 1
Evolución del gasto público en educación en la región
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

* El dato corresponde a 2014 o el último año disponible.

Habida cuenta de los niveles de cobertura relativamente elevados alcanzados en el nivel primario de educación en América Latina a lo largo del siglo pasado, durante las últimas décadas se observa, en términos generales, un lento crecimiento de la escolarización en ese nivel, que fluctúa alrededor del 92% de la población correspondiente por edad. El nivel de educación secundaria, en cambio da muestras de un sostenido crecimiento de la cobertura durante las últimas décadas. No obstante, el nivel de cobertura promedio de 75,7% en 2013 sugiere importantes desafíos de ampliación de la educación secundaria hacia adelante. Debe mencionarse que la cobertura de educación primaria correspondiente a las mujeres se incrementó por encima de la de los niños varones durante la última década, alcanzando a nivelar el indicador y superando la histórica situación desfavorable. En el caso de la escuela secundaria la inequidad de género opera en el sentido inverso, quedando los adolescentes varones relegados en la cobertura escolar, sensiblemente por debajo de la situación de las mujeres.

La gran mayoría de los países mejoraron el rendimiento de la calidad de la educación, medido en términos de las pruebas bajo análisis, excepto los casos de Costa Rica (estable en el nivel primario y levemente decreciente en secundaria), y Paraguay y Uruguay que redujeron los valores obtenidos en las pruebas en el nivel secundario entre ambos operativos de evaluación (cuadro 1). Por otra parte se observa que los valores obtenidos en el nivel secundario son sensiblemente menores que los de la educación primaria para todo los países y la variabilidad es muy amplia entre los diferentes casos.

Cobra especial interés saber las causas de las diferencias. Los estudios mencionados ponen en evidencia que una parte importante de las razones se encuentra por fuera de lo estrictamente educativo y con dificultades para su reversión en el corto plazo. En ese sentido, el informe de factores asociados muestra que los logros de aprendizaje se relacionan positivamente con el nivel socioeconómico de las familias, el apoyo de los padres, el fomento de la lectura y la previa asistencia a la educación preescolar. Los estudiantes que presentan ausentismo escolar y que pertenecen a grupos indígenas tienen menores logros académicos si se compara con aquellas poblaciones de estudiantes que presentan una menor inasistencia a clases o que no pertenecen a un pueblo originario.

En cambio, a nivel de aula, los factores asociados que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje son la asistencia y puntualidad de los docentes; la disponibilidad de cuadernos y libros; el entorno escolar y las buenas prácticas docentes. Al mismo tiempo, el análisis de las escuelas permite afirmar que en general los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, que la

violencia tiene un impacto negativo en el logro, y que los recursos de las escuelas y su infraestructura se asocian positivamente con el aprendizaje.

Cuadro 1
Indicador sintético de Calidad Educativa en los operativos SERCE y TERCE por país
(Promedio simple de las puntuaciones obtenidas en Matemática, Lengua y Ciencias)

País	Primaria		Secundaria	
	SERCE	TERCE	SERCE	TERCE
Argentina	507,70	522,87	502,73	513,37
Brasil	504,30	529,44	509,87	521,78
Chile	545,75	576,86	531,69	568,76
Colombia	479,97	518,99	503,99	522,25
Costa Rica	550,51	550,18	556,26	540,35
Ecuador	462,74	516,30	453,47	501,91
Guatemala	452,03	497,78	453,64	488,51
México	531,27	534,33	535,77	547,27
Nicaragua	471,29	481,36	465,43	470,64
Panamá	465,13	492,04	465,39	473,07
Paraguay	477,35	484,39	464,27	459,82
Perú	473,96	527,07	477,06	511,12
República Dominicana	395,55	451,03	421,14	445,51
Uruguay	530,59	537,36	551,23	538,41
Promedio países	490,94	515,72	488,78	502,09
Nuevo León	560,30	544,75	535,66	557,92

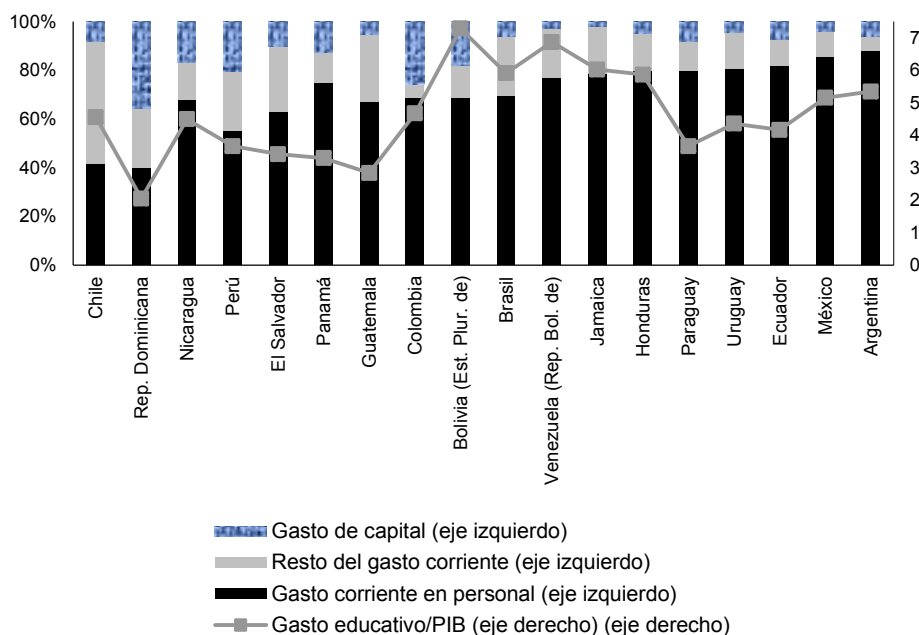
Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002435/243532S.pdf>.

Si se analizan de manera comparativa los operativos SERCE y TERCE desarrollados en 2006 y 2013 respectivamente, se observa que tanto en las pruebas de lectura como en las de matemática, la gran mayoría de los países participantes mejoraron sus puntuaciones medias entre ambas pruebas. Los únicos casos que mostraron retrocesos son Costa Rica (tanto para las pruebas de 3er grado como para las de 6to grado) y México y Nueva León, en lo que hace al 3er grado exclusivamente. Argentina, Nicaragua y Colombia se mantuvieron en niveles muy similares entre ambas mediciones.

Dentro del sector educativo, los niveles de enseñanza primaria y secundaria concentran la mayor parte de los recursos. Solamente en Panamá la importancia del gasto en esos dos niveles representa menos del 50% del gasto educativo total. En el otro extremo, Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Paraguay y Belice sitúan a este indicador por encima del 70% del gasto educativo total.

En general el gasto educativo muestra un predominio del componente salarial. A ello han contribuido, además de la propia función de producción típica del sector educativo, las dificultades en priorizar la inversión a lo largo de las diferentes crisis fiscales y la conflictividad gremial docente. Es así que en el gráfico 2 se observa la participación salarial en el gasto educativo en instituciones públicas, superior al 60% en casi todos los países. Como excepciones se deben destacar los casos de Chile, donde el resto de gasto corriente sugiere la importancia de transferencias a la educación privada, y República Dominicana, con un especialmente importante gasto en inversión. A su vez puede observarse que no hay una correlación marcada entre proporción de gasto salarial y nivel de gasto educativo en relación con el PIB de cada país.

Gráfico 2
Nivel y estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica. Sector educativo consolidado
(Último dato disponible)

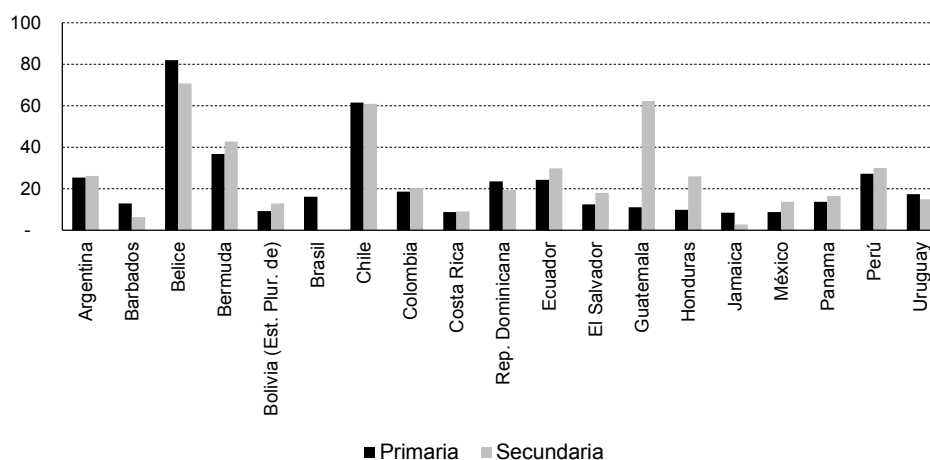


Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Los fondos públicos destinados al sector educativo provienen del presupuesto del gobierno central (o nacional), de los gobiernos intermedios (provincias o estados, si existieran) o de los gobiernos locales o municipales. La imagen obtenida del financiamiento educativo resulta totalmente incompleta si no se incorpora la importancia relativa del financiamiento privado. En cada país la presencia del financiamiento privado termina de modelar la oferta educativa y, a su vez, condiciona el sendero de reformas posible. En las últimas décadas, el aporte privado se ha visto incrementado, atendiendo a la expectativa de las familias de que los logros educativos son esenciales para permitir una mayor movilidad social intergeneracional, así como la insatisfacción por parte de la ciudadanía con relación a la educación pública.

Si bien este fenómeno no es muy reciente, no existe disponibilidad de información sobre gasto privado en educación comparable con la referida al gasto público para todos los países de la región. Una aproximación indirecta se logra a partir de la información de matrícula privada como porcentaje del total por nivel educativo. Según se presenta en el gráfico 3 puede observarse la importancia determinante de la educación privada en algunos casos específicos, debiéndose resaltar la situación de Chile, merced a reformas que serán tratadas más adelante. Allí la importancia de la matrícula privada supera el 60% para ambos niveles de enseñanza. Más allá de casos especiales, los niveles se ubican por debajo del 30% y, en general, resultan mayores para la educación secundaria.

Gráfico 3
Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria de países de América Latina y el Caribe
(En porcentaje del total. Año 2014)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

* El dato corresponde a 2014 o el último año disponible.

Para analizar el financiamiento privado dirigido al sector de educación es necesario distinguir el financiamiento privado propiamente dicho, destinado a la oferta también privada de educación, del financiamiento privado de carácter voluntario, complementario y dirigido hacia la propia educación pública. En el primero de los casos se trata de un financiamiento que difícilmente participe de los patrones de equidad buscados con la educación pública y en donde la calidad es sumamente diversa en un subsector con elevados grados de fragmentación.

Dentro del segundo tipo de financiamiento privado antes mencionado, cuando el gasto de las familias está destinado a la educación pública, se deben distinguir dos modalidades, que generan diferentes combinaciones de incentivos y efectos sobre las dimensiones aquí tratadas. Ellas son el cofinanciamiento de la educación pública y el gasto privado directo para alumnos en escuelas públicas.

Para hacer frente a una situación de insuficiencia de recursos presupuestarios para financiar los servicios buscados, muchas escuelas públicas utilizan el recurso de solicitar a las familias de sus alumnos el pago de una cuota adicional para contribuir a financiar los gastos generales de la escuela o, en ciertos casos, algún rubro en especial (materiales, infraestructura, etc.). Este requerimiento puede cobrar la figura de pago total o relativamente voluntario, dependiendo de la presión social para hacer efectivo el pago.

No debe desconocerse que cada familia realiza pagos de bolsillo destinados a materiales, útiles, transporte, uniforme, y otros que requieren los alumnos para concurrir a la escuela y que varían significativamente en relación con los ingresos de las familias afectando, nuevamente, la equidad. Bajo esta modalidad, también deben considerarse la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar, básicamente en comunidades rurales de la región, mediante la ayuda a la construcción y mantenimiento de las escuelas, suministro de alimentos, etc.

Finalmente, un caso particular de gasto privado, que incorporamos dentro de esta misma modalidad, es el que realizan las familias en educación privada destinada a alumnos de escuelas públicas (profesores particulares). El conocimiento de ésta y las restantes modalidades, su desarrollo en cada país y su importancia cuantitativa es fundamental para conocer cabalmente el funcionamiento de un sistema educativo y emprender su evaluación.

La revisión de las modalidades de financiamiento educativo estaría incompleta si no se consideraran las resultantes de las relaciones financieras entre niveles de gobierno. Durante las últimas tres décadas han sido numerosas las reformas educativas que incluyeron diferentes grados de descentralización del gasto del sector. En algunos casos, éstas estuvieron motivadas por la necesidad de mejorar la eficiencia en el gasto, entendiéndose que acercar la provisión a la población beneficiaria del servicio permitiría una mayor relación entre la oferta de educación y las necesidades de la población, con un menor costo. En otros casos, la idea predominante fue la de mejorar la legitimidad del sistema y, simultáneamente, apoyar a las democracias de la región. Más allá de la pertinencia de las reformas en relación con esas motivaciones, en términos generales los sistemas educativos presentan deficiencias en materia de equidad que requieren la presencia de los gobiernos centrales a través de la provisión de financiamiento compensatorio que atienda a las diferentes capacidades de autofinanciación de los niveles de gobierno.

La combinación de sistemas tributarios concentrados en manos de los gobiernos centrales y la tendencia de una cada vez mayor descentralización del gasto público hacia los gobiernos subnacionales de los diferentes países determina diferentes grados de desbalance entre los niveles de gasto y recursos de cada nivel de gobierno. Ello marca la importancia de los sistemas de transferencias intergubernamentales destinadas a cubrir esos desbalances y a asegurar el financiamiento de los gobiernos subnacionales. Por supuesto, cuanto más avanzado se encuentren los procesos de descentralización, mayores serán los desequilibrios verticales y los montos transferidos desde el gobierno central junto con la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y compensación de las políticas sectoriales. Los casos aquí analizados arrojarán luz sobre esta problemática.

Las diferencias observadas en la organización y resultados de la educación básica tienen su reflejo en un cuadro heterogéneo de gasto público en educación y su financiamiento. Con el objeto de clasificar los países de acuerdo a su espacio fiscal para reformas y la cobertura de sus sistemas educativos se ha elaborado el gráfico 4, que permite diferenciar entre los que presentan altas o bajas tasas de escolarización. Entre los primeros, a su vez es posible diferenciar los que tienen altas o bajas cargas tributarias como porcentaje del PIB. En cambio, dentro del segundo grupo resulta conveniente diferenciar los casos donde la baja escolarización es generalizada (tanto en niveles pre primarios como secundario) de aquellos que no han podido avanzar sobre la escolarización pre primaria.

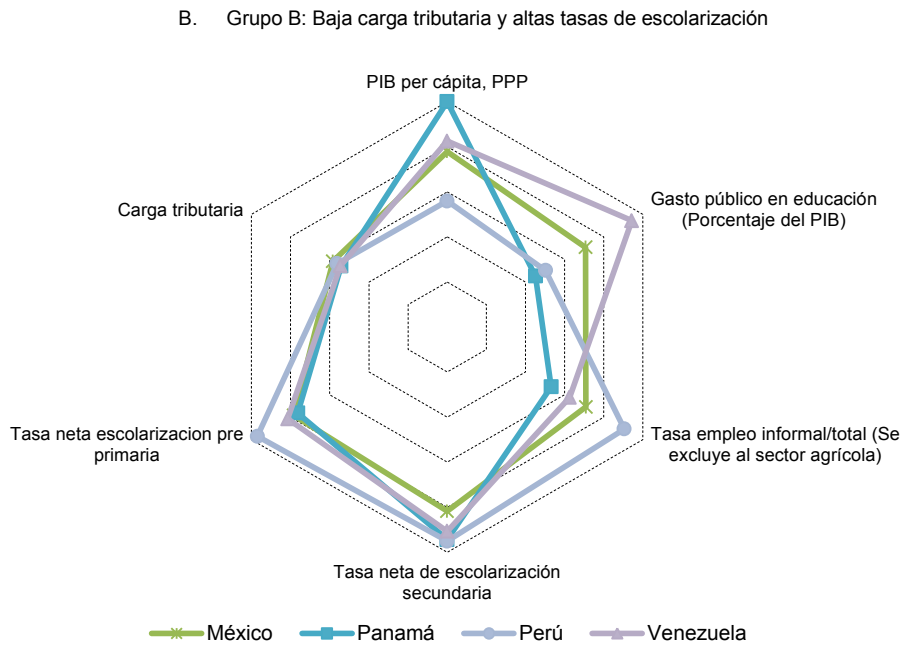
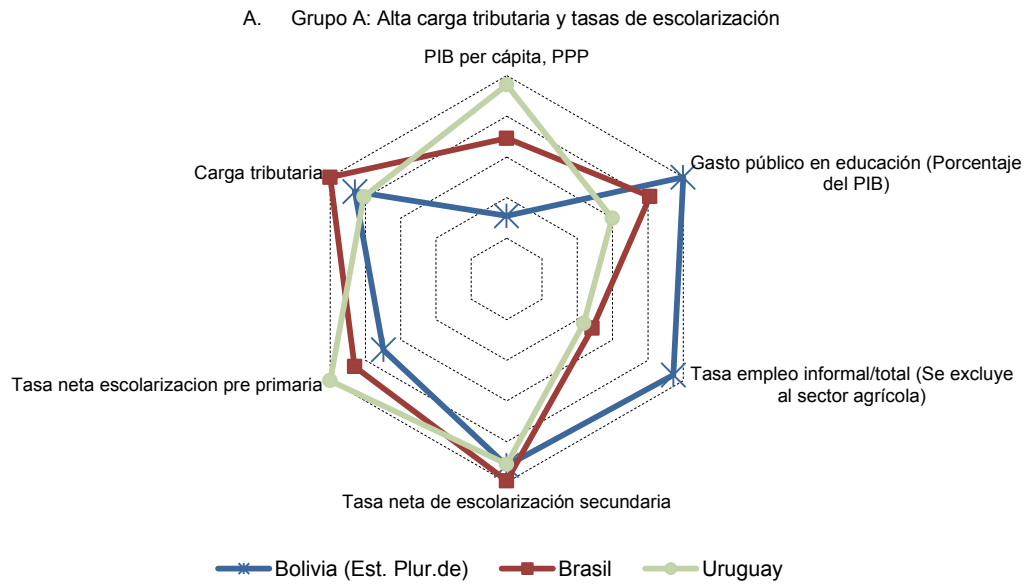
En consecuencia, el Grupo A (de altas carga tributaria y tasa de escolarización) incluye, de acuerdo con ese gráfico, a Brasil, Uruguay y Bolivia. La carga tributaria de este último país incorpora recursos provenientes de tributación sobre recursos naturales. Se trata de tres países con muy diversos niveles de producto por habitante donde Bolivia se diferencia por tener una elevada informalidad laboral. En este grupo debieran ser incorporados Chile y Argentina que, por no tener información de informalidad (en el primero de los casos) y de Producto (Argentina) no se incorporan en el gráfico.

México, Panamá, Perú y Venezuela integran el Grupo B, con altas tasas de escolarización pero bajas cargas tributarias. Se trata de economías que tienen recursos no tributarios provenientes de recursos naturales de diferente magnitud, donde los casos con mayores niveles de producto tienen (de manera consistente) menores grados de informalidad (Panamá) y viceversa.

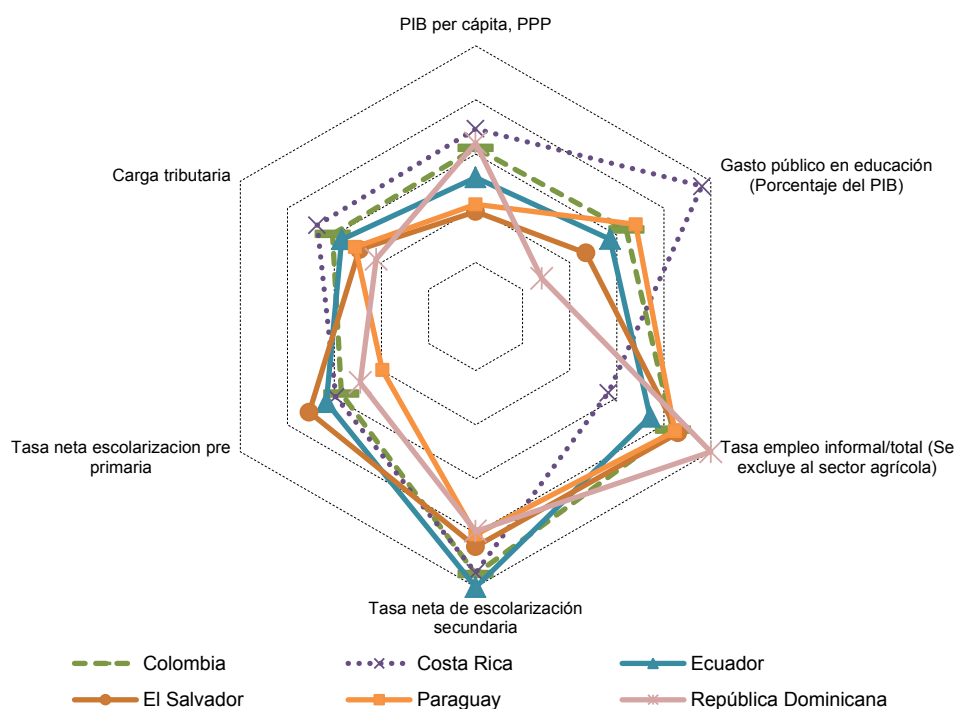
El grupo C se destaca por no haber avanzado con la escolarización pre primaria y allí se encuentra la mayor cantidad de países: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay y República Dominicana. Por último, los países con más bajo nivel de desarrollo y tasas de escolarización tanto pre primaria como secundaria tienen, a su vez, una elevada informalidad. Se trata de tres países de Centroamérica: Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Es claro que de estas relaciones no puede inferirse una dirección de causalidad, pero es clara la asociación entre escolarización y nivel de desarrollo, salvo muy pocas excepciones. Queda por ser analizado en cada caso la relación con la calidad educativa y las posibilidades de generación de empleo decente. No caben dudas de que los desafíos en materia educativa de la región son enormes y diversos, y que requerirán de una cuidadosa redefinición de los niveles y modalidades de financiamiento como parte de las reformas requeridas.

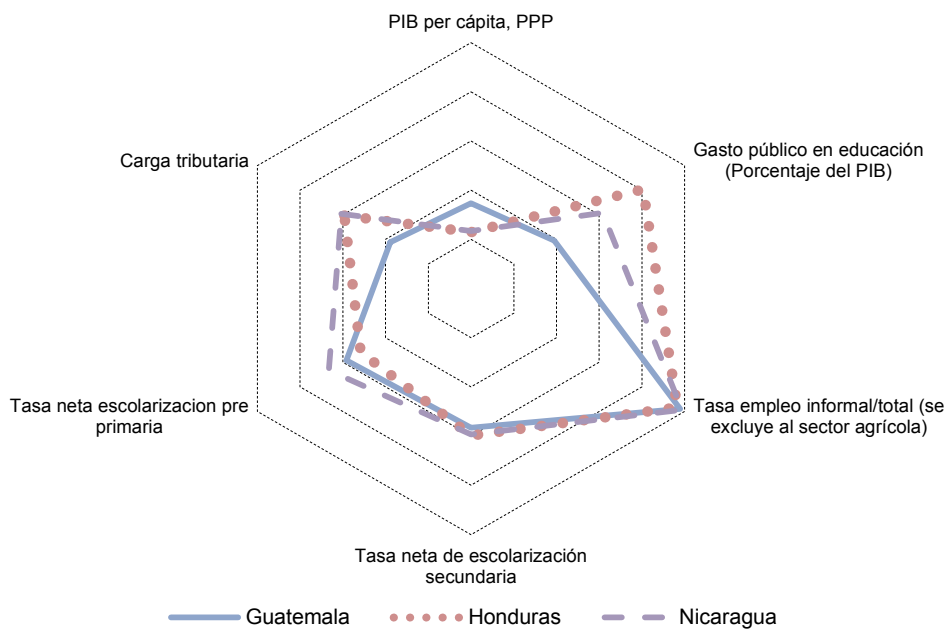
Gráfico 4
Tipología de países en relación con indicadores educativos y de desarrollo económico



C. Grupo C: Baja tasa de escolarización pre primaria



D. Grupo D: Bajas tasas de escolarización pre primaria y secundaria

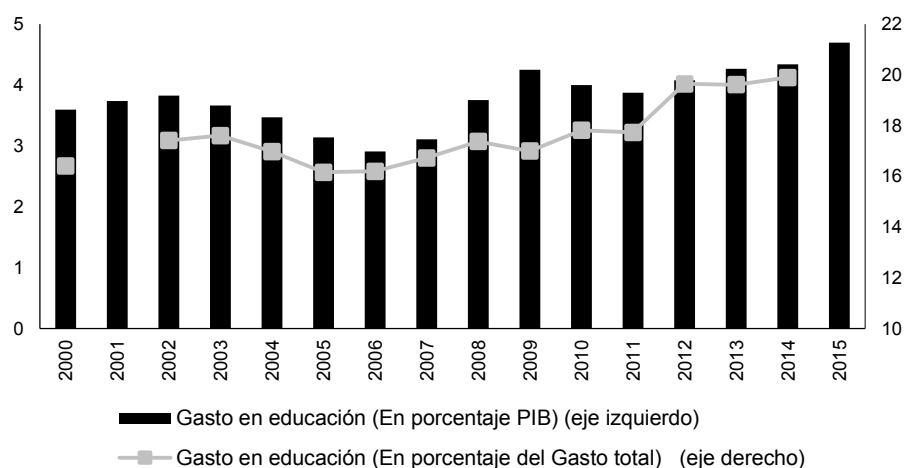


Fuente: Elaboración propia con datos de UNESCO, World Bank, OIT y OCDE.

II. El caso del sector educativo en Chile

Durante la última década, el gasto público en educación de Chile ha crecido tanto en términos del Producto como en su participación dentro del gasto público total (gráfico 5). Este incremento compensó la caída previa en esos indicadores y alcanzó niveles superiores a los vigentes a principios del siglo actual. En la presente sección se analizarán los cambios normativos, modalidad de financiamiento, cobertura y resultados del sistema en este país.

Gráfico 5
Evolución del gasto educativo en Chile



Fuente: Elaborado en base a datos de DIPRES, CEPALSTAT y UIS, UNESCO.

A. Marco normativo y reformas recientes

El artículo 19 de la Constitución Chilena (1980) establece el derecho universal a la educación. A partir de la reforma de mayo de 2003 (Ley 19876) la educación básica y media es de carácter obligatorio y el Estado deberá garantizar su acceso a toda la población mediante el financiamiento de un sistema gratuito. Adicionalmente, el citado artículo 19 establece la obligación del Estado de promover la educación parvularia.

El sistema educativo chileno se encuentra regido por la Ley General de Educación, vigente desde el 12 de septiembre de 2009 y modificada por última vez en julio de 2010. Previamente, el sistema se estructuraba en torno a la Ley Orgánica Constitucional de Educación, promulgada en marzo de 1990. La Ley General de Educación establece que “La educación es el proceso de aprendizaje permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo espiritual, ético, moral, afectivo, intelectual, artístico y físico, mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas. Se enmarca en el respeto y valoración de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de la diversidad multicultural y de la paz, y de nuestra identidad nacional, capacitando a las personas para conducir su vida en forma plena, para convivir y participar en forma responsable, tolerante, solidaria, democrática y activa en la comunidad, y para trabajar y contribuir al desarrollo del país”. En esa norma se presentan los principios que rigen al sistema educativo chileno (Recuadro 1).

Recuadro 1 Principios que rigen el Sistema Educativo de Chile

- Universalidad y educación al alcance de todas las personas a lo largo de su vida.
- Calidad para todos los alumnos independientemente de sus condiciones y circunstancias.
- Equidad del sistema educativo con atención a las personas que requieran apoyo especial.
- Autonomía de los establecimientos educativos para definir y fijar sus propios proyectos, en el marco de las leyes que los rijan.
 - Diversidad de procesos y proyectos institucionales así como diversidad cultural, religiosa y social para toda la población que forma parte del sistema.
 - Responsabilidad en el cumplimiento de deberes y rendición de cuentas.
 - Participación de todos los miembros de la comunidad educativa.
 - Flexibilidad para la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.
 - Transparencia de la información, la cual debe estar disponible para todos los ciudadanos.
 - Integración de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.
 - Sustentabilidad, en relación al respeto por el medio ambiente y al uso racional de los recursos naturales.
 - Interculturalidad, mediante el reconocimiento y la valoración de los individuos en su especificidad cultural y de origen.

Fuente: Ley General de Educación.

La educación formal se encuentra organizada en cuatro niveles: parvularia, básica, media y superior. La Educación Parvularia corresponde a los niños desde su nacimiento hasta el momento de ingreso a la Educación Básica. Su objetivo es favorecer el desarrollo integral y el aprendizaje relevante de acuerdo a la Ley General de Educación, dando apoyo a las familias.

La Educación Básica se orienta hacia la formación integral de los alumnos, en sus dimensiones física, afectiva, cognitiva, social, cultural, moral y espiritual, desarrollando capacidades que les permitan continuar el proceso educativo formal. Tiene una duración estimada de seis años y comienza cuando el alumno tiene al menos seis años de edad. Al finalizar este nivel, los alumnos deberán ser capaces de contar y usar los números para resolver problemas cotidianos simples. Una vez finalizado este nivel, u otro tipo de estudios equivalentes, los alumnos podrán ingresar a la Educación Media.

La Educación Media se propone que cada alumno expanda y profundice su formación general y desarrolle los conocimientos, habilidades y actitudes que le permitan ejercer una ciudadanía activa e integrarse a la sociedad. Este nivel educativo comprende una formación general común durante cuatro años y formaciones diferenciadas (Humanístico-Científica, Técnico-Profesional, Artística, u otras) de dos años de duración. Al finalizar este nivel, los alumnos deberán ser capaces de expresarse en lengua castellana en forma clara y eficaz, de modo oral y escrito; leer textos de forma comprensiva y crítica; comprender y aplicar conceptos, procedimientos y formas de razonamiento matemáticos para resolver problemas y modelar situaciones reales; comprender y aplicar conceptos, teorías y formas de razonamiento científico y utilizar evidencia empírica en el análisis de fenómenos relacionados con la ciencia y tecnología.

Como fuera mencionado, tanto la Educación Básica como la Media son de carácter obligatorio. El Estado tiene la obligación de financiar un sistema gratuito de forma de asegurar el acceso de toda la población.

La Educación Superior tiene por objeto la preparación y formación del estudiante en un nivel avanzado en las ciencias, las artes, las humanidades y las tecnologías, y en el campo profesional y técnico. El acceso a este nivel educativo tiene como requisito mínimo la licencia de educación media. La enseñanza de educación superior comprende diferentes niveles de programas formativos, a través de los cuales es posible obtener títulos de técnico de nivel superior, títulos profesionales, grados académicos o títulos universitarios o sus equivalentes.

Adicionalmente, la Educación Especial o Diferencial se desarrolla de manera transversal en los distintos niveles, ya sea en establecimientos de educación regular o especial, proveyendo un conjunto de servicios, recursos humanos, técnicos, conocimientos especializados y ayuda para atender las necesidades educativas especiales que puedan presentar algunos alumnos de manera temporal o permanente a lo largo de su escolaridad, como consecuencia de un déficit o una dificultad específica de aprendizaje.

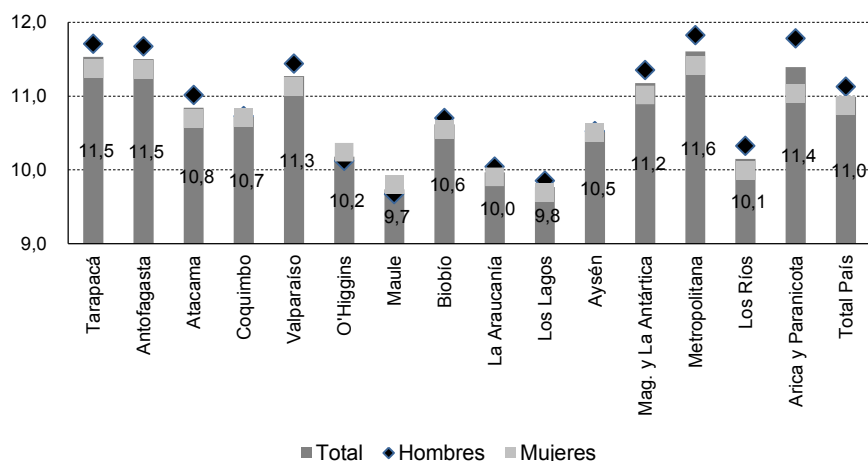
B. Cobertura y calidad del sistema educativo en Chile

En 2015 la población chilena mayor de 14 años alcanzó los 11 años de escolaridad en promedio (gráfico 6). Sin embargo, persisten importantes diferencias territoriales. En particular, las regiones Metropolitana, Tarapacá y Antofagasta son las que alcanzan los mayores niveles educativos, con un promedio cercano a 11,5. En cambio, las regiones Maule y Los Lagos son las que se encuentran más rezagadas, con promedios de 9,7 y 9,8 años de educación respectivamente.

Adicionalmente, es posible observar diferencias de escolaridad en términos de género. Los hombres tienen en promedio 11,1 años de educación, mientras que las mujeres poseen 10,9. Esta tendencia a favor de los hombres se mantiene en casi todas las regiones. Sin embargo, en las regiones de Maule y O'Higgins el promedio de años de educación de las mujeres supera levemente el de los hombres.

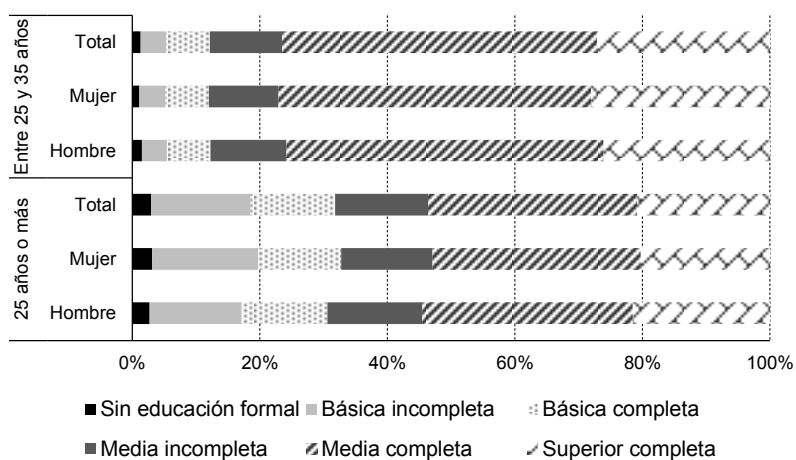
Según los datos disponibles para ese último año, un 2,9% de la población adulta (25 años o más) no posee educación formal de ningún tipo y un 18,5% no cuenta con formación básica completa (gráfico 7). La tercera parte de los adultos no han podido culminar la educación media obligatoria. Al analizar los niveles educativos alcanzados por sexo no se encuentran diferencias importantes. La brecha más importante corresponde a la educación básica incompleta, donde las mujeres superan en 2,3 puntos porcentuales a los hombres.

Gráfico 6
Escolaridad promedio de la población chilena de 15 años o más, por sexo y región
 (Año 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN 2015.

Gráfico 7
Distribución de la población chilena de 25 años o más por nivel educativo, según sexo
 (Año 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN 2015.

El sistema educativo chileno sufrió importantes reformas desde los años ochenta, en especial en relación a su financiamiento, como será comentado más adelante. Durante estos años, se observa un fuerte aumento de la cobertura del sistema en los años posteriores a las reformas. Este proceso se dio de manera sostenida y ha permitido a la Educación Básica y Media alcanzar niveles cercanos a la universalidad.

El cuadro 2 muestra la evolución de algunos indicadores de cobertura en educación para el período 1990-2015. En primer lugar, se observa una disminución en la tasa de analfabetismo, que

alcanzó un mínimo histórico de 3,1% en 2015². Si se considera la evolución de la tasa de asistencia escolar neta (TNA), que mide el total de personas que se encuentran asistiendo al sistema educativo en el tramo de edad respectivo a cada nivel educacional dividido por la población total de dicho tramo, puede observarse que, para el año 2015 esta relación alcanza a 91,5% para el nivel básico, 73,6% para el medio y sólo 50,3% para el parvulario. La tasa de crecimiento interanual de estos indicadores se desaceleró en los últimos años e incluso para el caso de la educación básica presenta una leve caída desde el máximo de 93,6% obtenido en el año 2003. Los mayores progresos en términos de cobertura se lograron en el nivel de educación superior, tal que la TNA pasó de 12,8% en 1990 a 37,4% en 2015.

Cuadro 2
Evolución de la cobertura educacional en Chile
(En porcentajes)

Año	Analfabetismo ^a	TNA Educación Preescolar ^b	TNA Educación Básica	TNA Educación Media	TNA Educación Superior ^c
1990	5,2	15,9	90,4	60,0	12,8
1996	4,8	23,7	91,3	62,0	21,0
2000	3,9	26,8	92,3	64,7	22,1
2003	4,0	29,9	93,6	70,4	26,0
2006	3,9	36,9	92,4	71,6	27,4
2009	3,5	37,4	93,2	70,7	29,1
2011	3,3	43,5	92,8	72,2	33,2
2013	3,7	49,1	91,9	73,3	36,7
2015	3,1	50,3	91,5	73,6	37,4

Fuente: Elaboración propia con datos de la Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2016).

^a Se considera a la población mayor de 15 años.

^b Se incluye a los niños de 0 a 5 años.

^c Se incluye a los jóvenes de 18 a 24 años.

En relación con la educación básica y media, las actuales deficiencias de cobertura se explican principalmente por motivos personales y de acceso. Existen varios factores de índole personal por los cuales algunos padres deciden no enviar a sus hijos al colegio, como ser que el niño ayuda en los quehaceres del hogar, que el hogar está atravesando problemas familiares, que al niño no le interesa estudiar, o bien, porque el niño requiere educación especial, entre otros. Por otro lado, existen ciertas dificultades de acceso que impiden a los niños ejercer su derecho a la educación. En particular, los padres argumentan que los niños no van al colegio porque no hay matrícula, porque el niño no es admitido en ningún establecimiento, o porque tienen dificultades para movilizarse hasta el establecimiento más cercano. Cabe destacar que en la educación media es relevante la proporción de alumnos que no asiste a la escuela por falta de recursos económicos (en 2015 este grupo representó el 14,6% de los estudiantes de entre 14 y 17 años que no asiste al colegio).

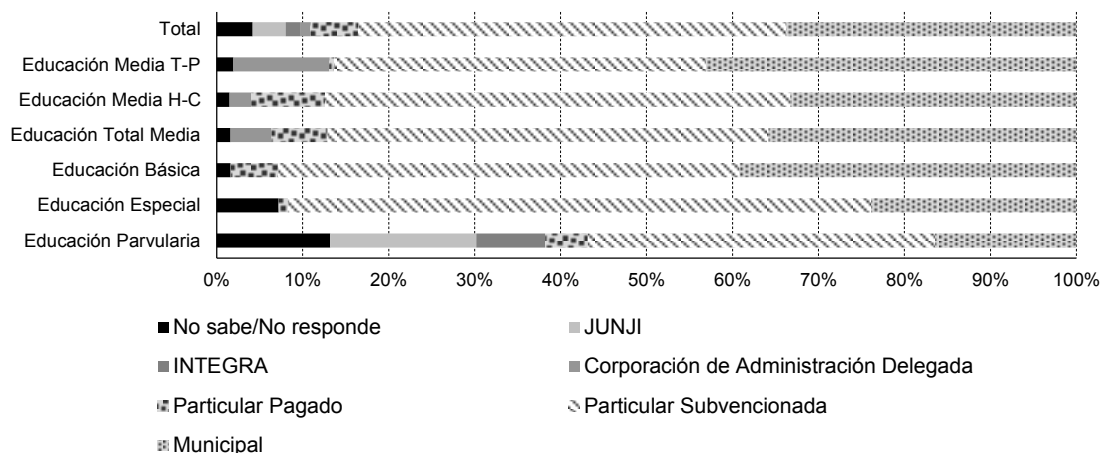
La composición la matrícula según dependencia administrativa (gráfico 8) muestra que en todos los niveles educativos la mayor proporción asiste a establecimientos particulares subvencionados por el Estado. Esa proporción alcanza en promedio al 49,8% de los alumnos con un pico máximo de 67,8% en el caso de la educación especial. En segundo lugar las escuelas municipales representan una posición importante en todos los niveles educativos (33,8% para el promedio del sistema). En la educación parvularia las instituciones municipales ocupan el tercer lugar, por debajo de las escuelas dependientes de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) que alcanzan al 17% del sistema en ese nivel.

Los otros casos destacables son la Red de Salas Cuna y Jardines Infantiles enmarcadas en el Programa INTEGRA que abarca al 8% de la educación parvularia y las escuelas medias técnico

² En la segunda mitad del siglo XX se habían logrado importantes avances al reducir la tasa de analfabetismo desde 17,6% en 1960 a poco más del 5% en 1990 (Arellano, 2000).

profesionales dependientes de la Corporación de Administración Delegada que representan el 11,2% de ese nivel educativo.

Gráfico 8
Distribución de la matrícula chilena según dependencia administrativa,
clasificada por nivel educativo
(Año 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN 2015.

En relación con la calidad del sector, el Sistema de Medición de Calidad de la Educación (en adelante, Simce) es un sistema de evaluaciones externas implementado por primera vez en 1988, con el objetivo de recolectar información relevante para mejorar la calidad y equidad del sistema educativo. Para ello, se evalúan los logros de aprendizaje de los alumnos en distintas áreas del currículo nacional, teniendo en cuenta el contexto escolar y socioeconómico al que pertenecen.

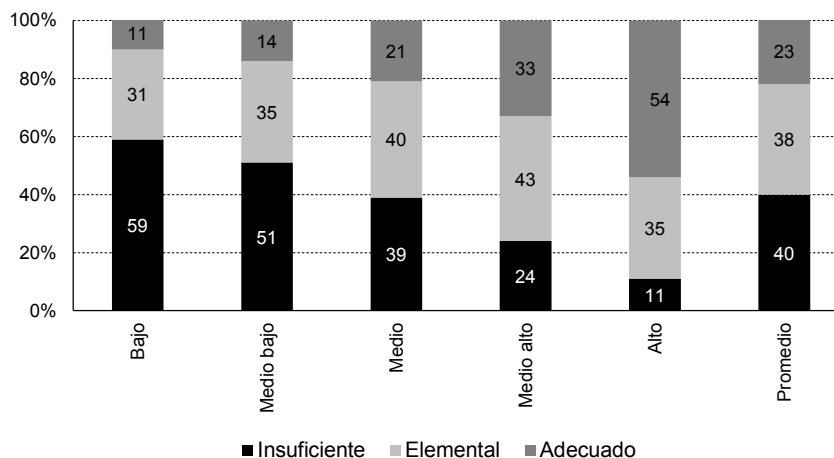
Desde 2012, el Simce se encuentra a cargo de la Agencia de Calidad de la Educación, dependiente del Ministerio de Educación. La Agencia es responsable de evaluar los logros de aprendizaje de los estudiantes en distintas áreas curriculares tales como Comprensión de Lectura, Escritura, Matemática, Ciencias Naturales, Historia, Geografía, Ciencias Sociales e Inglés. Adicionalmente, los Indicadores de Desarrollo Personal y Social (IDPS), anteriormente llamados Otros Indicadores de la Calidad Educativa, son un conjunto de índices evaluados por la Agencia que contienen información relevante sobre el ámbito personal y social de los estudiantes. Los IDPS se evalúan a través de cuestionarios aplicados durante las pruebas Simce y registros del Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad. Entre ellos se encuentran Clima de convivencia escolar, Hábitos de vida saludable, Autoestima académica y motivación escolar, Participación y formación ciudadana, Asistencia escolar, Retención escolar, Equidad de género y Titulación Técnico-Profesional.

Por último, la Agencia se encarga de coordinar la aplicación de estudios internacionales como PISA, TIMSS y TERCE, entre otros, que permiten la comparación del desempeño de la educación chilena con otros países de la región y del mundo.

Los Estándares de Aprendizaje son una herramienta que sirve como referencia respecto a lo que los estudiantes debieran saber en cumplimiento de los objetivos de aprendizaje estipulados en el currículum vigente. Los Estándares comprenden tres niveles: Insuficiente, Elemental y Adecuado. Los estudiantes son clasificados en los tres niveles de acuerdo al grado en que han logrado adquirir los conocimientos y habilidades más elementales estipulados en el currículum para el período evaluado. El cumplimiento de los Estándares de Aprendizaje es evaluado mediante las pruebas Simce, aplicadas a estudiantes de 2°, 4°, 6°, 8° básico, II y III medio.

Los últimos resultados disponibles de las pruebas Simce desagregados por grupo socioeconómico (GSE) y niveles de Estándares de Aprendizaje son del año 2014. En 4° básico, las evaluaciones de Matemática muestran que dos de cada cinco alumnos no logran adquirir los conocimientos básicos que se le exigen de acuerdo al currículum (gráfico 9). En este sentido, las brechas entre estudiantes de distintos GSE son importantes. Por ejemplo, sólo el 11% de los alumnos del grupo bajo lograron obtener un nivel de desempeño Adecuado, mientras que dicha cifra es del 54% para los alumnos del grupo alto.

Gráfico 9
Distribución de estudiantes chilenos de 4° básico por GSE y nivel en Matemática
(Año 2014)

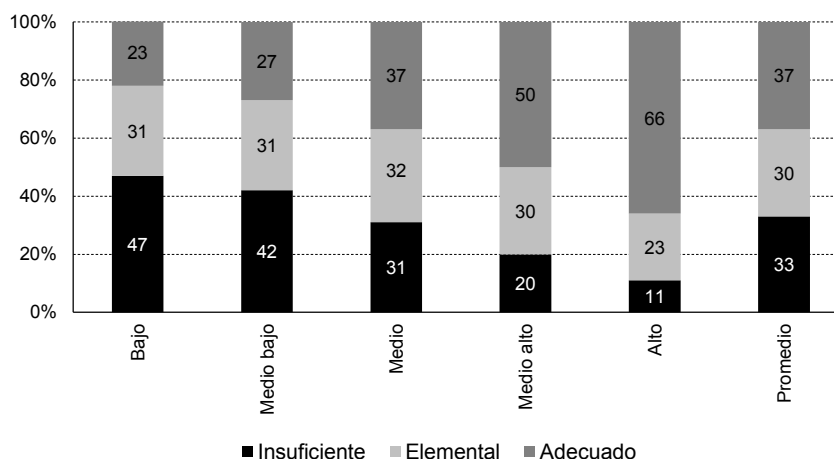


Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2017).

Los resultados obtenidos en Lectura para 4° básico son más alentadores (gráfico 10). En promedio, sólo uno de cada tres alumnos tiene un desempeño insuficiente. En este caso también persisten importantes diferencias entre los estudiantes pertenecientes a distintos GSE. La proporción de estudiantes que obtuvo un desempeño Adecuado es dos veces superior en el grupo alto que en el bajo. Adicionalmente, el 47% de los alumnos del grupo bajo se concentra en el nivel de desempeño Insuficiente, mientras que esta cifra es del 11% para el grupo alto.

La evaluación Simce implementada en 2016 incluyó 222 620 estudiantes de 4° básico (93,8% del total), distribuidos en 7 397 establecimientos educativos; 225 790 estudiantes de 6° básico (94,6%) pertenecientes a 7 342 colegios y 221 700 estudiantes de II medio (91,3%) de 2 893 establecimientos. Los estudiantes de 4° básico fueron evaluados en Lenguaje y Comunicación y Matemática. Los alumnos de 6° básico, también fueron evaluados en Historia, Geografía y Ciencias Sociales. Por último, los alumnos de II medio debieron tomar pruebas en las áreas de Lenguaje y Comunicación, Matemática y Ciencias Naturales.

Gráfico 10
Distribución de estudiantes chilenos de 4° básico por GSE y nivel en Lectura
 (2014)



Fuente: Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2017).

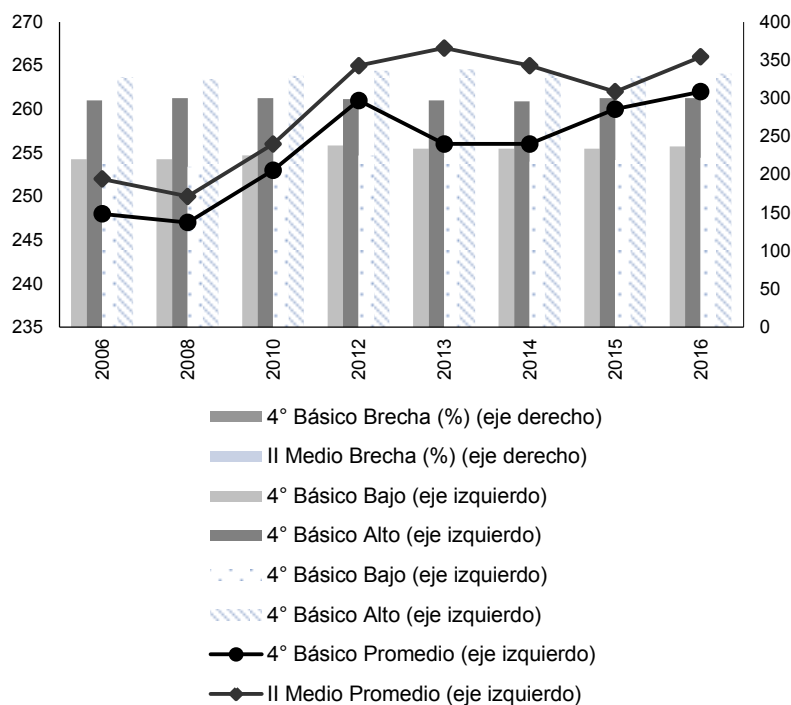
En 4° básico se observa un avance significativo del rendimiento de los estudiantes en las evaluaciones Simce en el área Matemática durante la última década. Los resultados obtenidos por mujeres y varones son muy similares en todo el período. La brecha entre los puntajes promedio obtenidos por los estudiantes pertenecientes al GSE alto y bajo se reduce sistemáticamente, debido a la sustancial mejora en el rendimiento de los alumnos del grupo bajo y medio-bajo.

En 6° básico, los resultados de las evaluaciones Simce en Matemática se mantienen estables en todo el período 2013-2016. No se observan diferencias significativas entre el desempeño de varones y mujeres. En el período analizado, las brechas entre alumnos de distintos GSE se mantienen estables. Por otro lado, existen actualmente fuertes disparidades regionales. En los extremos se encuentran la región Metropolitana con el mejor puntaje promedio (257 puntos) y Aysén, con el peor desempeño (243 puntos).

En el nivel II medio, el puntaje promedio de las evaluaciones Simce en Matemática muestra un incremento de 14 puntos. En particular, se observa un fuerte aumento del puntaje promedio en el período 2006-2012, para luego permanecer relativamente estable. Este fenómeno se explica por el mejor desempeño de las mujeres durante todo el período, que logran reducir su desventaja respecto al rendimiento de los varones. Las brechas entre los estudiantes del GSE alto y bajo se mantienen durante la última década. Aquí también se observan disparidades regionales, el puntaje promedio de la región Metropolitana es un 11% mayor al de Atacama.

Resumiendo, el gráfico 11 muestra la evolución de resultados en las pruebas Simce en el área Matemática en la última década. En el eje izquierdo se muestran los puntajes promedio para alumnos de 4° básico y II medio. En el eje derecho se presentan las brechas existentes entre el puntaje promedio del GSE alto y bajo, para ambos niveles educativos.

Gráfico 11
Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Matemática



Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2017).

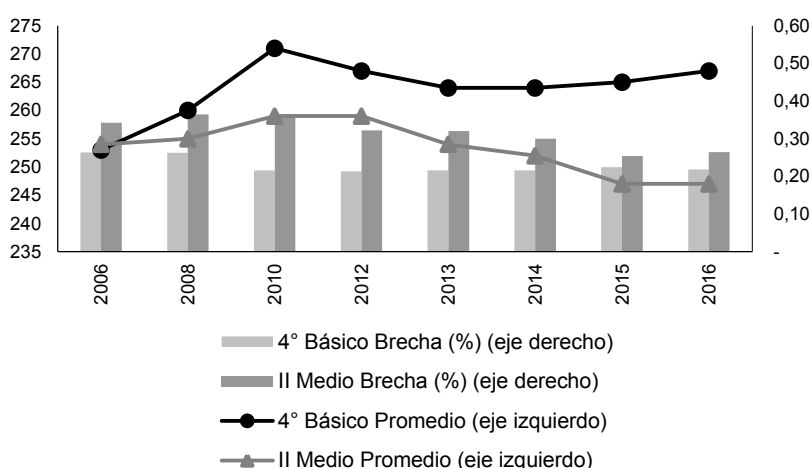
En el área Lectura, los alumnos de 4° básico lograron mejorar significativamente los puntajes promedio, principalmente durante el período 2005-2010. Adicionalmente, las mujeres obtuvieron sistemáticamente mejores resultados que los varones durante la última década. Por otro lado, la brecha entre los estudiantes del GSE alto y aquellos pertenecientes al grupo bajo disminuye en el período.

En 6° básico, los resultados de las evaluaciones Simce para Lectura muestran una fuerte disminución en el año 2014, que logra recuperarse en 2016. En todo el período 2013-2016 las mujeres tienen un rendimiento superior a los varones. En este período, las brechas entre alumnos de distintos grupos socioeconómicos se mantienen relativamente estables.

Por último, el puntaje promedio de los alumnos de II medio en el área Lectura disminuyó 7 puntos durante la última década. Este fenómeno se asocia principalmente al fuerte deterioro en el rendimiento de los varones del GSE alto y medio alto. Dado el mejor desempeño de las mujeres en todo el período analizado, la brecha de género a favor de las mujeres se acentuó. Por otro lado, se observa una reducción en las brechas de puntaje promedio entre el GSE alto y bajo. El desempeño de los estudiantes pertenecientes a este último grupo se mantuvo relativamente estable en todo el período analizado.

El gráfico 12 sintetiza los resultados de las evaluaciones Simce en Lectura. En el eje izquierdo se muestran los puntajes promedio para alumnos de 4° básico y II medio. En el eje derecho se presentan las brechas existentes entre el puntaje promedio del GSE alto y bajo, para ambos niveles educativos.

Gráfico 12
Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Lectura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2017).

En conclusión, los resultados de las pruebas Simce muestran una reducción de las brechas socioeconómicas durante la última década, en 4° básico. En términos de género, las mujeres lograron mejorar su desempeño en el período y reducir la brecha con los hombres en Matemática, tanto en el nivel 4° básico como II medio. Sin embargo, el desempeño de los estudiantes en II medio es preocupante, especialmente el caso de los hombres en Comprensión de Lectura.

Respecto a los IDPS se observan resultados a favor de las mujeres en Autoestima académica y motivación escolar. En Hábitos de vida saludable, los resultados son particularmente bajos en II medio: sólo un 16% de los estudiantes se encuentra en el tramo alto. En este sentido, es necesario mejorar los hábitos de vida activa de las mujeres y los hábitos alimenticios de los hombres. En 4° básico existen diferencias entre los resultados obtenidos por estudiantes de distintos grupos socioeconómicos. Adicionalmente, se presenta una brecha en Clima de convivencia escolar en términos de nivel socioeconómico para todos los niveles educativos evaluados: a mayor nivel socioeconómico, mejor es la percepción del clima de convivencia. Por último, existe una brecha de género en Participación y formación ciudadana, particularmente en 4° y 6° básico a favor de las mujeres y en II medio, a favor de los hombres.

C. Financiamiento Educativo

El sistema educativo chileno posee carácter mixto en términos de su financiamiento. Su estructura es consecuencia de las reformas implementadas en los ochenta, que tenían como objetivo mejorar el rendimiento de los estudiantes y fomentar la eficiencia del gasto público en educación mediante una mayor competencia entre establecimientos públicos y privados. Las reformas se orientaron a consolidar el sistema de subvenciones educacionales y la descentralización de la gestión de este sector, traspasando a los municipios el control de los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Estas reformas dieron origen a un sistema de financiamiento a la demanda en el que el Ministerio de Educación paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas (municipales o particulares), cuya elección es decisión de los padres.

En consecuencia, el sistema educativo chileno se caracteriza por tener una organización descentralizada, y la administración de los establecimientos es realizada por personas o instituciones municipales llamadas “sostenedores”. El sistema está conformado por establecimientos subvencionados

(municipales y particulares), particulares pagados y de corporaciones de administración delegada. Éstos últimos son gremios empresariales o corporaciones privadas que administran establecimientos de educación media, técnico-profesionales, con financiamiento público vía convenio.

El sistema de vouchers o cupones fue introducido en la educación en Chile en el año 1982. Se trata de uno de los pocos sistemas de vouchers en el mundo establecido a gran escala, y sostenido durante más de 30 años. Entre sus características fundamentales puede señalarse que: i) el mecanismo de vouchers transforma la producción de educación en un mercado en el cual las escuelas, públicas y/o privadas, compiten por los alumnos; ii) cada padre recibe un voucher el cual puede ser utilizado para pagar total o parcialmente la mensualidad de cualquier escuela “elegible” para recibir este subsidio; iii) para ser “elegible” una escuela debe satisfacer ciertos requerimientos mínimos establecidos por la autoridad educativa; iv) el financiamiento sigue al alumno y los colegios compiten para atraer y retener a los alumnos; v) el valor del voucher es generalmente igual al costo “promedio” de la educación y; vi) en su forma pura el voucher permite suplementos de pago por parte de las familias, generando un impacto negativo sobre la equidad del sistema.

En Chile, los establecimientos educativos Municipales, Particulares Subvencionados o de Administración Delegada se financian fundamentalmente con recursos públicos. El monto de la subvención por alumno o voucher es independiente de la administración de los establecimientos, portable y de libre disponibilidad. Para determinar el monto de la subvención por alumno que reciben estos establecimientos se utiliza la Unidad de Subvención Educacional, la cual se actualiza anualmente. El valor por alumno se determina en función de ciertos factores como son el nivel y modalidad de enseñanza, el tipo de jornada (completa o no), la condición de ruralidad y región geográfica, entre otros.

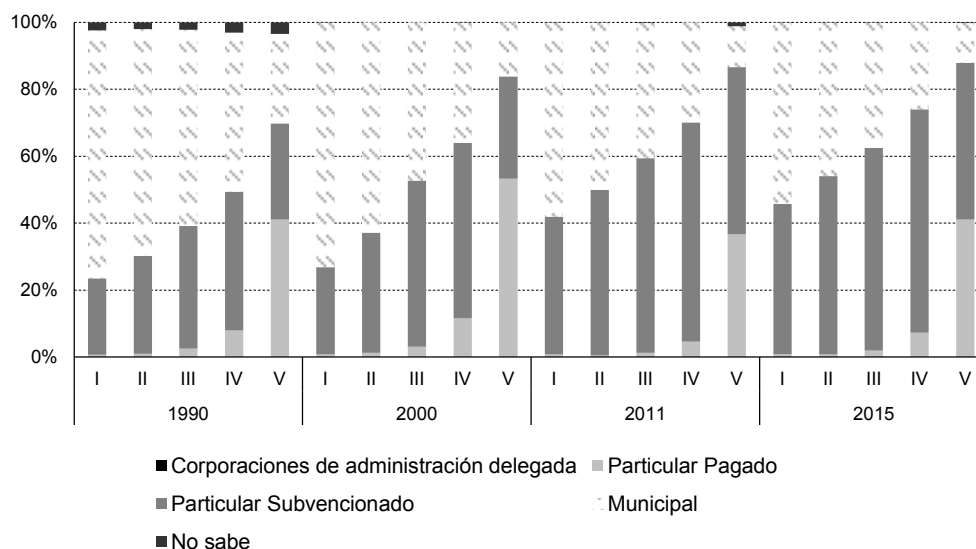
Entre las principales ventajas generadas por el sistema de vouchers Aedo y Sapelli (2001) destacan que se incentiva a una diferenciación de las escuelas de acuerdo a las preferencias de los clientes, otorgando la posibilidad de ejercer la elección. Ello significa que los colegios reaccionarán no sólo a las preferencias de los padres y los alumnos, sino que tendrán un incentivo a otorgar un servicio de mayor calidad con una mayor eficiencia para mantener los costos bajos. A su vez los cupones amplían el rango de elección de las familias de ingresos bajos medios, al poder optar por una educación privada. Finalmente el financiamiento público aumenta tanto la matrícula como la asistencia escolar y facilita la entrada de nuevos productores (privados) al mercado.

Por el lado de las desventajas se enfatiza el ya mencionado efecto negativo sobre la equidad al que se suma el hecho de que la capacidad para ejercer una elección relevante depende de la capacidad para transportar al niño a la escuela de su elección. El hecho de que el voucher o cupón no incluya un subsidio al transporte potencia ese fenómeno. Por su parte, el hecho de que los mejores alumnos se vayan de las escuelas públicas disminuiría el rendimiento de los alumnos que permanecen en ellas. Esto se conoce como el “peer effect” o efecto compañero. En esos casos si bien los vouchers mejoran la educación para los alumnos que se van a escuelas privadas, esto resulta tanto en un aumento del costo por alumno de escuelas públicas como en una caída en su calidad. Finalmente, se argumenta que los vouchers no necesariamente son asignados por los agentes que tienen mayor capacidad para elegir correctamente. Los padres muchas veces no son buenos agentes de los hijos, pudiendo ser irresponsables o no saber lo que es mejor para ellos, preocupándose de atributos de los establecimientos que poco tienen que ver con la calidad de la educación que entregan, etc. Desde esta perspectiva los especialistas nucleados en el Ministerio de Educación cuentan con conocimientos técnicos para llegar a una mejor decisión al respecto.

Para evaluar el acceso de los diferentes estratos sociales a cada tipo de establecimiento debe tenerse en cuenta que aquellos que son de financiamiento compartido reciben de manera adicional al aporte del Estado, una cuota mensual que es abonada por las familias. Como se muestra en los gráficos 13 y 14, resalta la importancia de los establecimientos particulares subvencionados, cuya presencia se ha visto incrementada desde los años noventa, con independencia del nivel de ingreso y para la educación básica y media, y representa. En cambio, los establecimientos particulares pagados son una opción significativa para los quintiles más ricos, en contraposición con los establecimientos municipales, con mayor presencia en los primeros quintiles de la distribución. En el caso de los municipales,

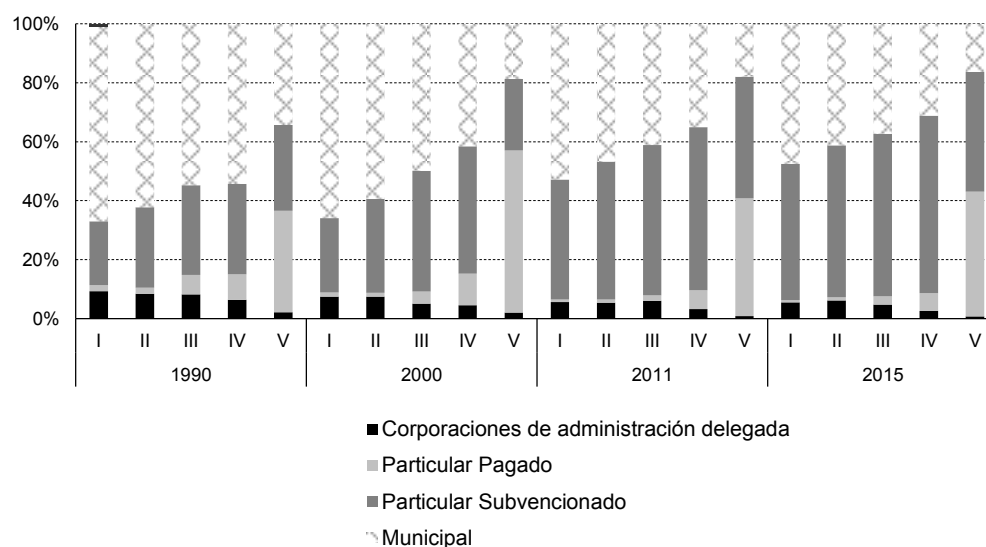
adicionalmente, se observa la pérdida de importancia a lo largo del período ilustrado en estos gráficos. Por último, las corporaciones de administración delegada solo tienen cierta importancia para la educación media y decreciente a lo largo del período.

Gráfico 13
Distribución de alumnos chilenos en educación básica según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar



Fuente: Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2013, 2016)
 Nota: A partir de 2011 se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

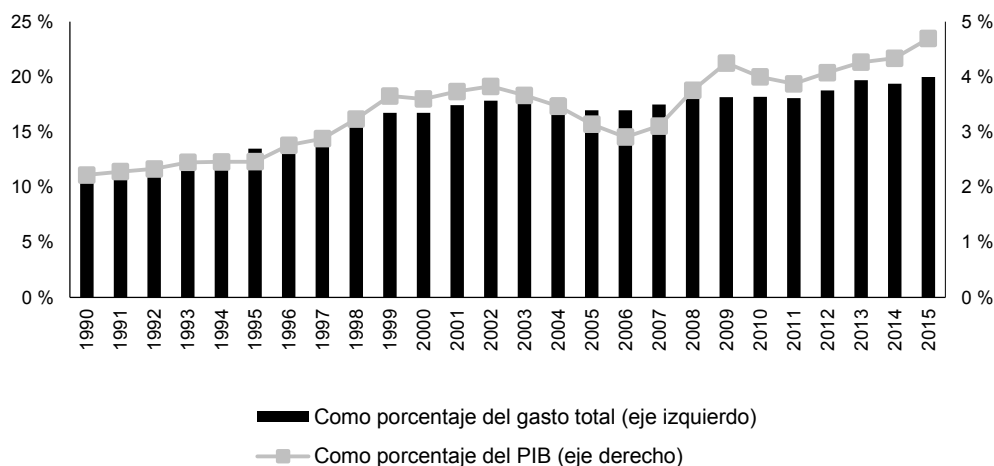
Gráfico 14
Distribución de alumnos chilenos en educación media según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar



Fuente: Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2013, 2016)
 Nota: A partir de 2011 se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

En una evolución de largo plazo, debe ser resaltada la caída en el gasto público educativo durante los años ochenta, seguido de una fuerte recuperación durante los años noventa, en coincidencia con la recuperación de los gobiernos democráticamente elegidos (Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, 2005). En Chile, el gasto público es la principal fuente de financiamiento del sistema. Los recursos públicos provienen del Gobierno Central (a través del Ministerio de Educación y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional) y de los Municipios. En el gráfico 15 se observa el crecimiento sostenido del gasto del gobierno central en educación como porcentaje del PIB, tendencia solo interrumpida a mediados de los años 2000 pero retomada en años posteriores. Ese incremento también se manifiesta en un incremento de la participación del gasto educativo en el gasto total del gobierno central.

Gráfico 15
Gasto educativo del gobierno central en Chile



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Banco Central de Chile y Estadísticas de las Finanzas Públicas (varios años).

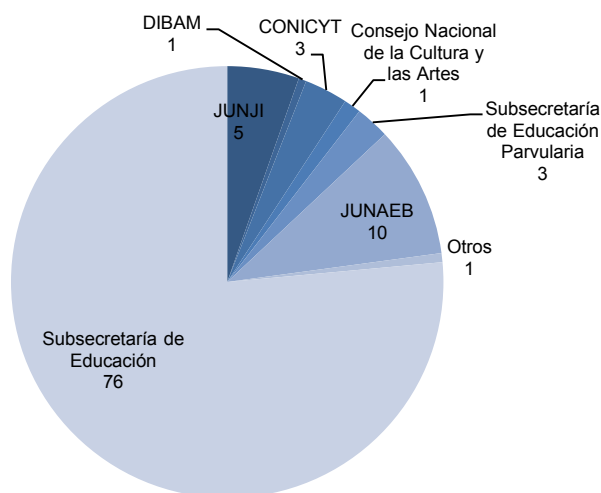
El gasto en educación del Gobierno Central se concentra en el Ministerio de Educación. De acuerdo a la Ley de Presupuesto correspondiente al 2016 el gasto del Ministerio de Educación alcanzó los 9 379 446 986 miles de pesos. Como muestra el gráfico 16, la Subsecretaría de Educación concentra el 76% del gasto total del Ministerio de Educación. Dentro de este capítulo, el programa Subvenciones es el de mayor importancia, llegando a representar el 65% del total. Este programa comprende principalmente las transferencias corrientes y de capital al sector privado, aunque también se incluyen transferencias corrientes a otras entidades del sector público. Estos recursos se destinan a los establecimientos municipales y particulares subvencionados, junto con bonificaciones y asignaciones asignadas a docentes por su buen desempeño.

La cuarta parte restante del gasto del Ministerio de Educación se distribuye entre diferentes instituciones:

- La Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) es el organismo responsable de administrar los recursos estatales destinados a los niños y niñas en condición de vulnerabilidad, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el sistema educativo. Este capítulo se organiza en torno a tres programas. El primero de ellos se refiere a los programas de alimentación, el segundo a asistencia médica y cuidado de la salud, y el tercero a becas de apoyo y subsidios (destinadas principalmente a becas de mantención para la educación superior).

- La Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) es una institución que da educación integral a niños de entre tres meses y cinco años de edad, en jardines infantiles y programas no convencionales de la educación parvularia.
- La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) tiene como objetivo la formación de capital humano y el fortalecimiento de la investigación científica y tecnológica del país mediante su promoción, innovación, desarrollo y difusión.
- La Subsecretaría de Educación Parvularia fue creada a partir de la puesta en vigencia de la LGE en 2015 y su función es garantizar la calidad de la educación que reciben los niños menores a seis años de edad.
- La Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) se encarga de rescatar, conservar, investigar y difundir el patrimonio nacional en su sentido amplio.
- El Consejo Nacional de la Cultura y las Artes es el órgano del Estado que implementa las políticas públicas para el desarrollo cultural.
- Adicionalmente el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) financia proyectos de infraestructura en establecimientos educativos municipales.
- Por otra parte, los gastos devengados de la gestión municipal y servicios incorporados en el área educación ascendieron en 2015 a los \$6 039 848 millones.

Gráfico 16
Gastos presupuestados del Ministerio de Educación de Chile
(En porcentajes, año 2016)



Fuente: Ley de Presupuestos del Sector Público (2016).

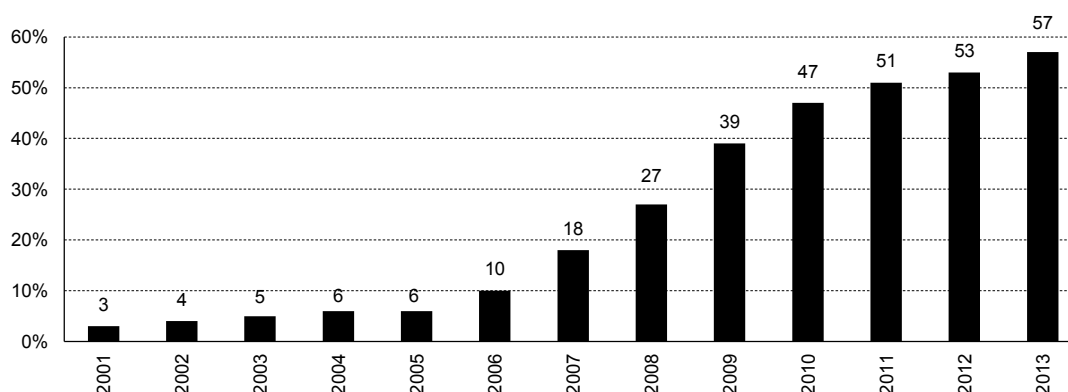
D. Formación para el trabajo

En Chile, la formación para el trabajo se ofrece a nivel secundario y terciario. En el nivel secundario, la Enseñanza Media Técnico Profesional (EMTP) se constituye de un ciclo general de cuatro años de duración y formación diferenciada, de dos años de duración. A nivel terciario, la Enseñanza Superior

Técnico Profesional (ESTP) abarca 15 sectores económicos y 34 especialidades. En este nivel, la matrícula está compuesta principalmente por jóvenes de bajo nivel educativo que pertenecen a hogares de los quintiles inferiores.

Los servicios de ESTP se ofrecen a través de tres tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Las dos primeras ofrecen carreras profesionales y técnicas de nivel superior. A diferencia de los institutos profesionales, las universidades se encuentran facultadas para otorgar grados académicos. Por otro lado, los centros de formación técnica ofrecen carreras de nivel técnico superior únicamente. Entre 2005 y 2015, la matrícula de la ESTP se incrementó 1,5 veces más que la matrícula del sector universitario, pasando de representar del 29,8% al 44,6% del total de alumnos del sistema (Paredes Molina, 2016). La evolución de la matrícula en ESTP respondió al fuerte aumento del financiamiento público en el sector que tuvo lugar a partir de 2006.

Gráfico 17
Proporción de becas y créditos respecto a la matrícula Técnica Profesional



Fuente: Extraído de Paredes Molina (2016).

El Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) es un organismo técnico descentralizado del Estado cuyo objetivo es la implementación de políticas públicas tendientes a mejorar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas. Tiene la función de supervisar y fiscalizar las políticas de capacitación e intermediación laboral que llevan a cabo las empresas. Cabe mencionar que las empresas no están obligadas a participar pero aquellas que decidan hacerlo, reciben un incentivo tributario administrado por el SENCE.

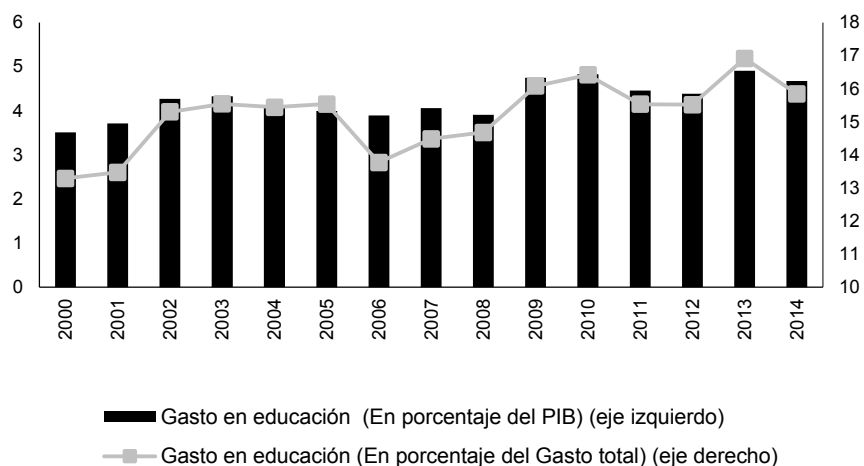
La Escuela Social del RETAIL (ESR) fue implementada en Chile en 2013. Este programa adapta una experiencia de formación integral para el trabajo iniciada en Brasil con jóvenes pertenecientes a la educación secundaria. El programa se lleva a cabo bajo responsabilidad de una alianza entre la Fundación Internacional de la Juventud (IYF), la Fundación Walmart y ACENTO (Formamos para el Trabajo). El objetivo de la ESR es fomentar la inserción social y económica de jóvenes de escuelas públicas, quienes tienen menos oportunidades para ingresar al mundo laboral. Se orienta al desarrollo de competencias técnicas y transversales, a la formación para el trabajo, y a la formación dual (en alianza con la empresa).

En Chile, las políticas públicas relacionadas con la EMTP no se focalizaron en promover la inserción de sus egresados en el mercado laboral, sino que su objetivo fue incentivar la continuidad de estudios de sus egresados. Sin embargo, en los primeros dos años posteriores al egreso de la escuela media, la proporción de individuos que se inserta en la educación superior es relativamente menor que la que elige comenzar a trabajar. Esto podría deberse a que los egresados de la escuela media no perciben a la educación superior como un progreso respecto a su formación técnica inicial.

III. El caso del sector educativo en Colombia

A partir del 2009, el gasto público en educación de Colombia alcanzó niveles algo inferiores a 5% del PIB, representando entre 16 y 17% del gasto público total (gráfico 18). Estos niveles son superiores a los de principios del presente siglo como resultado de una serie de factores. En la presente sección se analizarán los cambios normativos, modalidad de financiamiento, cobertura y resultados del sistema educativo colombiano.

Gráfico 18
Evolución del gasto educativo en Colombia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT y UIS, UNESCO.

A. Marco normativo y reformas recientes

El Artículo 67 de la Constitución de Colombia define expresamente a la educación como un servicio público y un derecho de las personas. El Estado, la sociedad y las familias son responsables de la educación. La educación obligatoria corresponde a los niños de entre 5 y 15 años de edad. Los servicios educativos se imparten de forma gratuita en las instituciones del Estado y su dirección, financiación y administración estará a cargo de la nación y las entidades territoriales.

La Ley General de Educación de 1994 define la educación como “un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes.” En el Recuadro 2 se presentan los objetivos del sistema educativo de Colombia.

Recuadro 2 Fines de la educación

- El pleno desarrollo de la personalidad, limitado sólo por los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral.
- La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los derechos democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y libertad.
- La formación para facilitar la participación de la población en las decisiones relacionadas con la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
- La educación en el respecto a la autoridad legítima y la ley, la cultura nacional, la historia de la nación y los símbolos patrios.
- La adquisición y generación de conocimiento científico-técnico, humanístico, histórico, social, geográfico y estético.
- El estudio y comprensión de la diversidad étnica y cultural del país como fundamento de su identidad nacional.
- El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.
- El fomento de una conciencia de la soberanía nacional. Ejercer la solidaridad e integración con el mundo, especialmente con Latinoamérica y el Caribe.
- El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado al progreso social y económico.
- La concientización para la conservación y protección del medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales.
- La formación en el trabajo, mediante el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades y su valoración en términos del desarrollo individual y social.
- La educación para la prevención, promoción y preservación de la salud e higiene.
- El fomento de la capacidad para crear, investigar, adoptar determinadas tecnologías y el ingreso de los educandos al sector productivo.

Fuente: Basado en Ley General de Educación.

El sistema educativo colombiano se encuentra estructurado en dos modalidades. La educación formal se imparte en establecimientos aprobados e incluye los niveles preescolar, básico primario, básico secundario, medio y superior. Esta modalidad permite acceder a grados y títulos válidos. Algunas de las normas que regulan esta modalidad educativa son la Ley 115 de 1994, la Ley 30 de 1992 y el Decreto 1860 de 1994. Por otro lado, la educación no formal es aquella que se ofrece con el objetivo de complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales, pero que no obedece al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal. Esta modalidad se encuentra regulada por la Ley 115 de 1994 y los Decretos 114 de 1996 y 3011 de 1997.

La educación preescolar corresponde a los niños menores de 6 años y comprende al menos un año obligatorio. Entre sus objetivos principales se menciona el conocimiento del niño sobre su cuerpo y

posibilidades de acción, el desarrollo de la creatividad y destrezas propias de su edad, así como también la capacidad de expresarse, relacionarse y comunicarse y, por último, la formación de hábitos alimenticios y de higiene saludables.

La educación básica tiene carácter obligatorio y se organiza en dos niveles, primario y secundario. Los objetivos generales de este nivel educativo incluyen el desarrollo de habilidades comunicativas para leer, comprender y expresarse correctamente, la profundización del razonamiento lógico y analítico y la formación social, moral y ética, entre otros.

El ciclo de primaria se encuentra constituido por cinco grados. Algunos de sus objetivos específicos son el desarrollo de conocimientos matemáticos para resolver cálculos simples y procedimientos lógicos elementales, la asimilación de conceptos científicos y la introducción en el conocimiento de la Constitución Política. Por otro lado, el ciclo de secundaria comprende cuatro grados. Entre sus objetivos específicos se menciona el desarrollo del razonamiento lógico, el avance en el conocimiento científico de los fenómenos físicos, químicos y biológicos, la formación en el ejercicio de los deberes y el estudio científico de la historia nacional y mundial para comprender el desarrollo de la sociedad.

La educación media comprende dos grados. Este nivel educativo propone la profundización de los alumnos en determinado campo del conocimiento o actividad específica, de acuerdo a sus propios intereses. Tiene como fin la preparación del alumno para su ingreso en la educación superior y el trabajo. Una vez completado este nivel, el alumno recibe el título de Bachiller. La educación media puede tener orientación académica o técnica. En el primer caso, las áreas de estudio son la ciencia, el arte o humanidades. En el segundo caso, las especializaciones se relacionan con el sector agropecuario, el comercio y la industria.

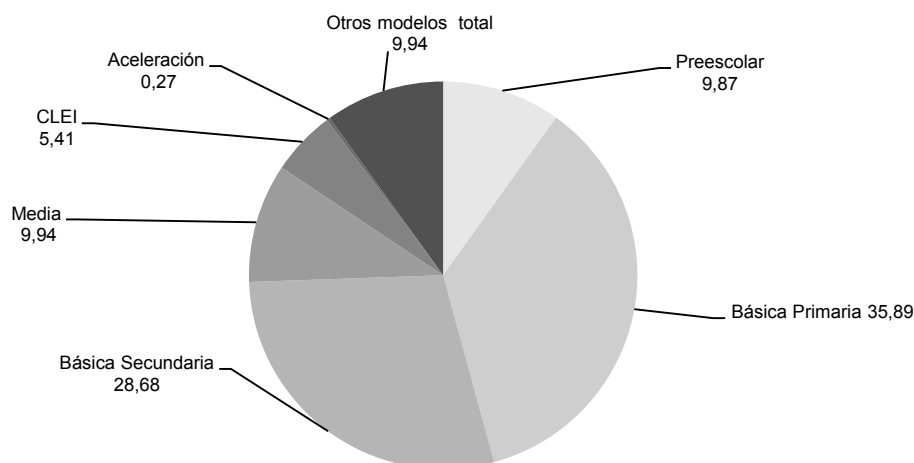
Los establecimientos que ofrecen servicios educativos en Colombia pueden ser públicos, privados o seguir un esquema de concesión. Éste último es un sistema por el cual algunas instituciones educativas privadas con reconocida experiencia pueden participar de licitaciones públicas para obtener la dirección, administración y operación de nuevos establecimientos educativos de carácter público. A cambio, los establecimientos reciben un monto de dinero por niño atendido, que se ajusta de acuerdo a la evolución de la inflación (medida con el índice de precios al consumidor).

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 propone el desarrollo de un país en paz, equitativo y educado. En términos de educación, el objetivo es lograr un aumento significativo de la cobertura en educación media y disminuir las brechas entre zonas urbanas y rurales. En este sentido, el Plan plantea la implementación de una jornada única (entre 7 y 9 horas de duración de acuerdo al nivel), la construcción de una canasta educativa integral per cápita y la puesta en marcha de una política integral de alimentación escolar.

B. Cobertura y calidad del sistema educativo en Colombia

En el año 2015 la matrícula total superó los 10,2 millones de alumnos en los distintos niveles que conforman al sistema educativo colombiano oficial, distribuidos por niveles según se muestra en el gráfico 19. Del total, el 95,2% asistió a establecimientos públicos y el 4,8% restante, a establecimientos privados.

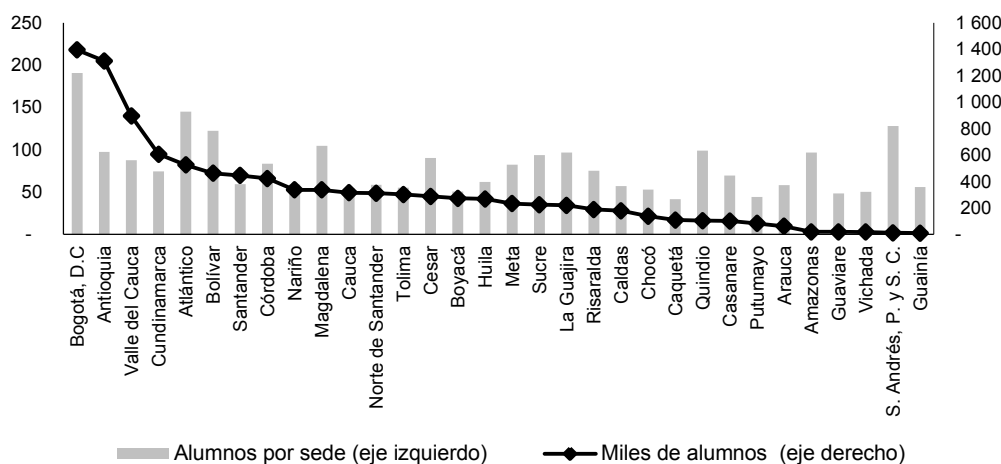
Gráfico 19
Distribución de la matrícula escolarizada colombiana por nivel educativo
(En porcentajes, año 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE.

Como se ilustra en el gráfico 20 (a partir de información que se presenta en el Anexo), una elevada proporción de los alumnos se encuentran concentrados en pocos Departamentos. La cantidad de alumnos por sede es muy variable, desde un mínimo poco superior a 40 en Caquetá hasta cerca de 190 en Bogotá. Se trata, de todos modos, de promedios departamentales, por lo que las diferencias son más pronunciadas.

Gráfico 20
Cantidad de alumnos y promedio de alumnos colombianos por sede en cada Departamento
(En porcentajes, año 2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE.

Vale la pena mencionar la dificultad para encontrar datos sobre la cobertura del sistema colombiano y su evolución en el tiempo. Si bien existen algunos informes con información más o menos desactualizada, es importante resaltar la importancia de contar con información precisa para el correcto diagnóstico del estado de la educación en el país y la posterior formulación de políticas públicas.

Habida cuenta de los bajos niveles de cobertura en la educación secundaria, el Gobierno Nacional implementó el Programa de Ampliación de Cobertura en Educación Secundaria (PACES) entre 1991 y 1998, con el apoyo del Banco Mundial. Con el objetivo de reducir las brechas de cobertura de la educación secundaria de la población de menores ingresos, se otorgaba una beca a estudiantes para que éstos asistieran a instituciones privadas. El Programa estaba destinado a estudiantes de 15 años, provenientes de barrios de estrato 1 o 2, que fueran admitidos en ciertas escuelas secundarias privadas. Los alumnos debían provenir de escuelas primarias públicas. El Programa financió cerca de 125 mil becas para estudiantes de bajos ingresos (Bettinger, Kreemer y Saavedra, 2010). Los municipios debían financiar el 20% de los subsidios otorgados y el Gobierno Nacional, el 20% restante. Las becas permitían cubrir la totalidad de los costos de matrícula al implementarse el Programa pero dado que no fueron actualizadas, en 1998 las becas sólo permitían cubrir el 56% de los gastos de matrícula.

Desde 2002 se observa una fuerte expansión de la oferta educativa en Colombia. El sector público, su principal promotor, incrementó la cantidad de cupos en un 20,3% (1 578 770 nuevos cupos). Por el contrario, en el sector privado, la oferta educativa se redujo en un 16,6% (363 077 cupos menos). Finalmente, durante el período, la oferta educativa se incrementó un 12,3%. Este crecimiento se concentró en la educación básica secundaria, la cual se benefició con el 68,5% del total de nuevos cupos (Delgado Barrera, 2014).

El aumento en la oferta educativa se tradujo en un incremento de las tasas de cobertura en todos los niveles. El cuadro 3 muestra la evolución en las tasas netas de asistencia por nivel educativo. Allí se observa que la educación primaria es la que presenta la mayor cobertura aunque se mantiene relativamente estable a lo largo del período 2002-2012. Los niveles de cobertura correspondientes a la educación básica y media, si bien han mejorado en el período, presentan deficiencias importantes. Esto podría explicarse por las altas tasas de repitencia y deserción escolar que afectan principalmente a la población rural.

Cuadro 3
Evolución de la cobertura educacional en Colombia
(En porcentajes)

Año	TNA Educación Preescolar	TNA Educación Primaria	TNA Educación Secundaria	TNA Educación Media
2002	58,3	89,9	57,1	29,5
2003	54,0	87,7	57,9	29,6
2004	51,3	88,4	57,9	29,0
2005	62,4	91,1	62,3	34,0
2006	61,8	91,6	64,8	36,0
2007	60,1	89,7	66,5	38,0
2008	62,9	90,1	68,4	38,2
2009	61,8	90,5	70,5	39,8
2010	61,8	89,7	70,8	41,7
2011	62,2	89,4	72,3	42,5
2012	63,4	87,1	71,5	41,0

Fuente: Delgado Barrera (2014)

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) es el responsable de llevar a cabo una serie de pruebas estandarizadas que se realizan periódicamente con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. Entre ellas se encuentran las pruebas Saber correspondientes a 3°, 5°, 9° y 11° año.

Las pruebas Saber para estudiantes de 5° y 9° de establecimientos públicos y privados del país se realizan desde 2002. Desde 2012 se incluyó la evaluación de alumnos de 3° grado. Por último, desde 2015 se está desarrollando la incorporación de pruebas para 7° grado.

La aplicación de las pruebas presenta diferencias para los distintos grados. En 3° año las áreas a evaluar son lenguaje y matemáticas, mientras que en 5° y 9° se incluye a las ciencias naturales y el pensamiento ciudadano. En el primer caso, los estudiantes realizan la prueba de un solo área y en 5° y 9° los alumnos deben responder las pruebas de dos áreas. Las pruebas incluyen preguntas de selección múltiple, un cuestionario de información sociodemográfica y otro de “factores asociados”, siendo de menor extensión para los alumnos de 3° grado. Los cuestionarios permiten obtener información referida al entorno familiar de los estudiantes y su contexto de aprendizaje.

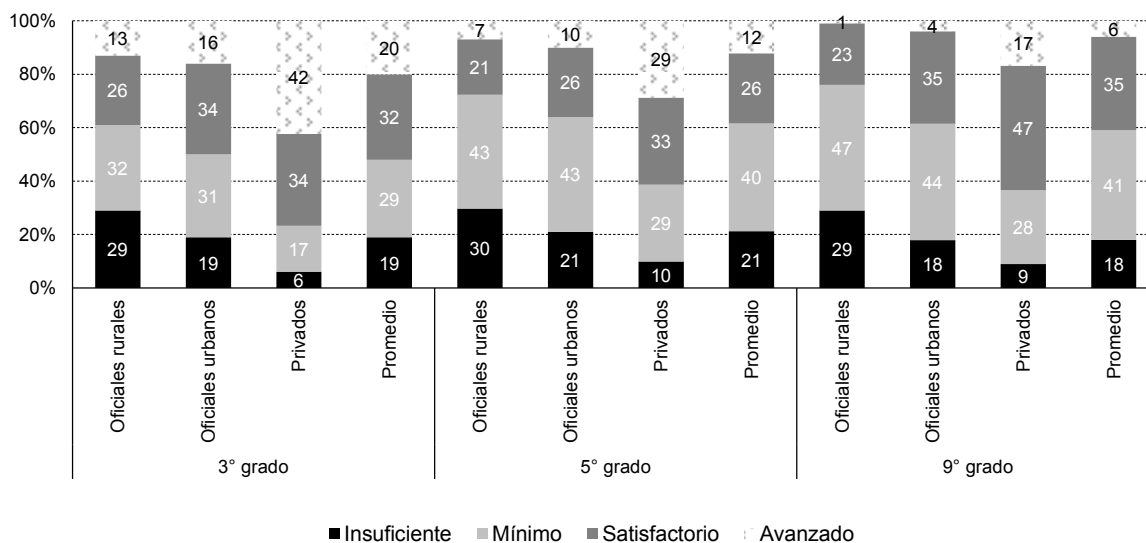
Las pruebas evalúan las competencias desarrolladas por los estudiantes, de acuerdo a las áreas curriculares y de conocimiento establecidas por el Ministerio de Educación Nacional. A partir de su desempeño en las pruebas, los alumnos se agrupan en 4 categorías. El nivel Insuficiente indica que el alumno no ha podido responder correctamente las preguntas de mejor complejidad. El nivel Mínimo agrupa a los estudiantes con un desempeño apenas suficiente en las competencias que se le exigen para el área y grado evaluados. El nivel Satisfactorio es el que se espera que todos los alumnos fueran capaces de alcanzar, y responde a un desempeño adecuado en las competencias exigidas. Por último, el nivel Avanzado corresponde a los estudiantes con un desempeño sobresaliente.

En 2014 fueron evaluados más de 2,1 millones de chicos de todo el país, distribuidos en 18 636 establecimientos. El 19,7% de estos establecimientos eran oficiales urbanos, el 45,2%, oficiales rurales, y el 35,1% restante, privados.

En el área Lenguaje se observa que, en promedio, uno de cada cinco alumnos no ha logrado adquirir los conocimientos exigidos. Entre los alumnos correspondientes a 3° grado, uno de cada cinco obtuvo un desempeño sobresaliente, mientras que en 5° año la proporción es de un estudiante cada diez y en 9° tan sólo uno cada veinte aproximadamente. En todos los grados, los alumnos de establecimientos privados mostraron el mejor desempeño y los niños pertenecientes a establecimientos oficiales rurales, el peor.

Los resultados obtenidos muestran una mejora del 3,7% en el puntaje promedio de los estudiantes de 3° grado en el período 2012-2014. Este fenómeno fue posible por la disminución de la proporción de alumnos en los niveles Insuficiente y Mínimo al mismo tiempo que se produjo un aumento en la proporción de estudiantes correspondientes a los niveles Satisfactorio y Avanzado. Por otro lado, tanto en 5° como 9° el puntaje promedio se mantuvo relativamente estancado entre 2009 y 2014, mostrando incluso una leve disminución producto del desplazamiento de estudiantes hacia los niveles de desempeño más bajos (gráfico 21).

Gráfico 21
Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Lenguaje
(En porcentajes, año 2014)



Fuente: ICFES, Ministerio de Educación (2016).

En Matemática, uno de cada cinco alumnos de 3° ha obtenido un nivel de desempeño Insuficiente. Esta proporción asciende a dos de cada cinco en 5° grado y uno de cada cuatro para 9° grado. Nuevamente, los colegios privados muestran una mayor proporción de estudiantes con desempeño Satisfactorio y Avanzado en todos los grados evaluados. En el otro extremo, los alumnos de establecimientos oficiales rurales han obtenido los peores resultados.

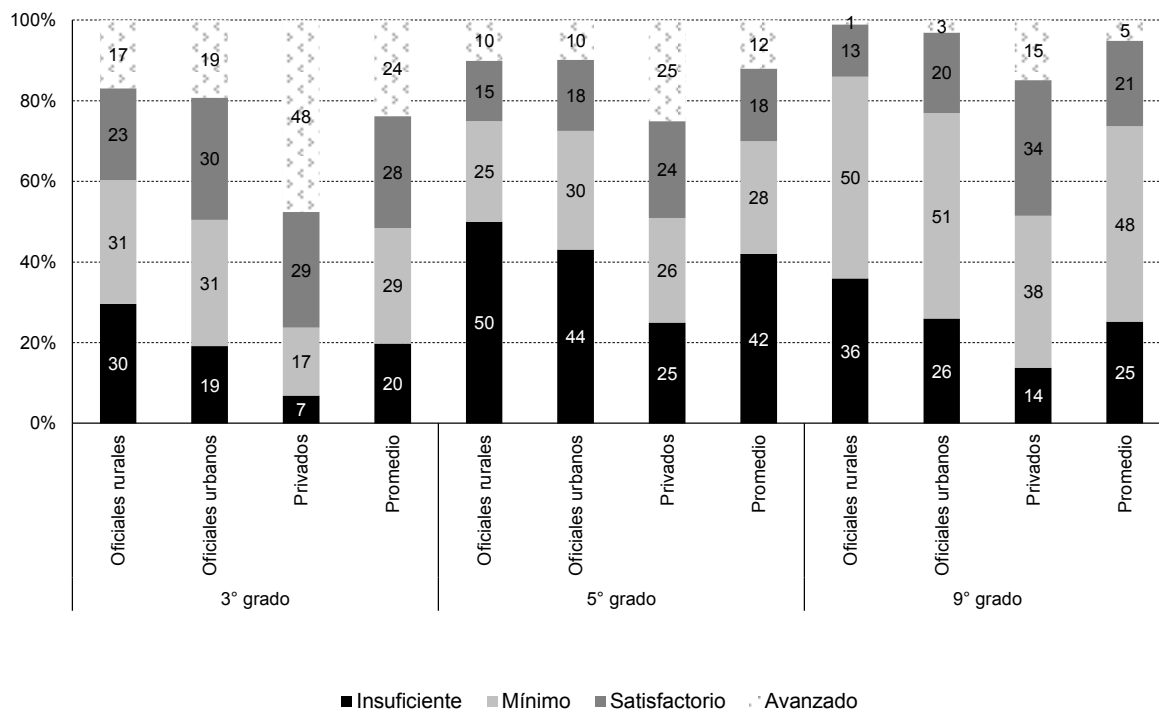
En 3° el puntaje promedio no presenta grandes cambios en el período 2012-2014, aunque hay un leve aumento de la proporción de estudiantes correspondientes a los niveles Satisfactorio y Avanzado. En 5° grado se observa una disminución del 3,0% en el puntaje promedio, originada en un crecimiento de la proporción de alumnos que no ha logrado adquirir los conocimientos exigidos. Por último, en 9° grado el puntaje promedio se mantiene relativamente estable para el período 2009-2014 (gráfico 22).

En ciencias naturales, uno de cada dos alumnos grado obtuvo un desempeño Mínimo. Los alumnos de establecimientos privados mostraron el mejor desempeño, mientras que los estudiantes de establecimientos oficiales rurales obtuvieron los menores puntajes. En este sentido, cabe mencionar que la proporción de alumnos de escuelas privadas pertenecientes al nivel Avanzado es siete veces mayor a los pertenecientes a establecimientos oficiales rurales.

En esta área, el puntaje promedio de los alumnos de 5° y 9° no muestra grandes cambios en el período 2009-2014, a pesar de que existe un leve aumento en la proporción de alumnos que obtuvieron un desempeño Insuficiente. Al analizar con mayor detalle la evolución de los resultados en 9° se observa que entre 2009 y 2012 el puntaje promedio aumentó un 3,7%, para luego descender un 4,8% entre 2012 y 2014 (Gráfico 23).

Gráfico 22
Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Matemática

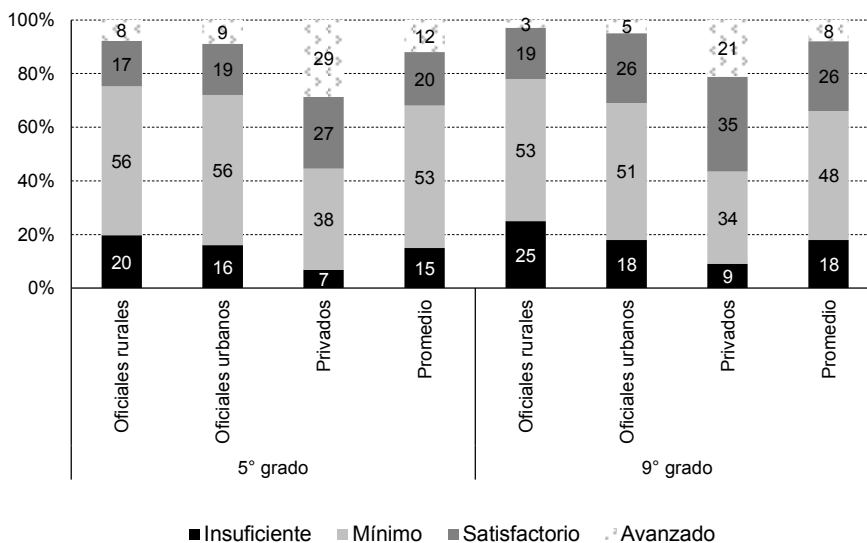
(En porcentajes, año 2014)



Fuente: ICFES, Ministerio de Educación (2016).

Gráfico 23
Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Ciencias Naturales

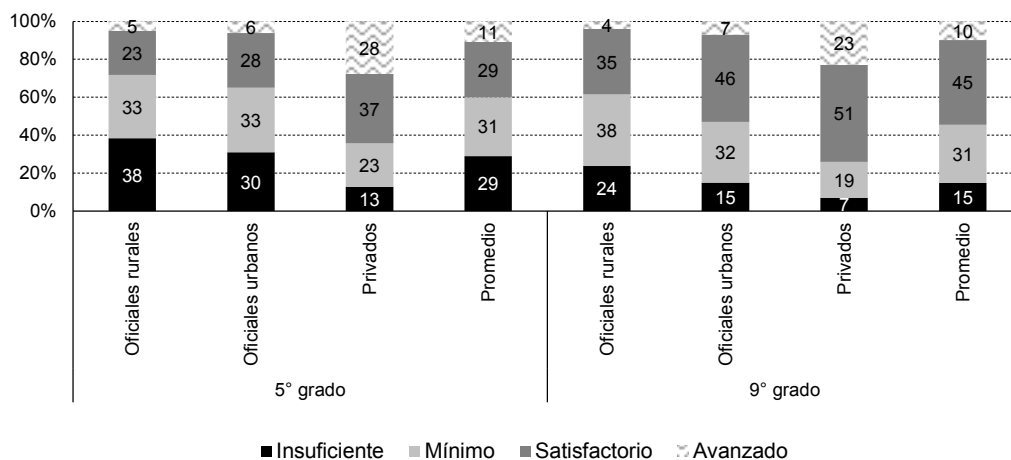
(En porcentajes, año 2014)



Fuente: ICFES, Ministerio de Educación (2016).

Por último, en Pensamiento Ciudadano se mantienen las diferencias en términos de resultados entre establecimientos privados y oficiales rurales. Casi dos de cada cinco alumnos de 5° que asisten a establecimientos oficiales rurales obtienen un desempeño Insuficiente. Por otro lado, en 9° grado casi tres de cada cuatro estudiantes de colegios privados logran un conocimiento el menos satisfactorio de los contenidos exigidos. El promedio de los puntajes obtenidos por los estudiantes se mantiene relativamente estable en el período 2012-2013 (gráfico 24).

Gráfico 24
Distribución de estudiantes colombianos según su desempeño en Saber en Pensamiento ciudadano
(En porcentajes, año 2013)



Fuente: ICFES, Ministerio de Educación (2016).

Cabe mencionar algunas de las principales conclusiones que se desprenden de resultados de las pruebas Saber 2014. En primer lugar, el desempeño de los alumnos de niveles socioeconómicos más altos es superior en todos los grados y áreas. Más aún, las diferencias en el desempeño se acentúan a la par de las brechas socioeconómicas. En segundo lugar, la distribución de los alumnos de acuerdo a su desempeño difiere según el tipo de establecimiento educativo del que se trate. En general, existe una mayor proporción de alumnos de escuelas privadas que oficiales que se agrupa en los niveles de desempeño Suficiente y Avanzado. Por último, las niñas obtienen mejores resultados en promedio que sus pares varones. En particular, el puntaje promedio de las niñas es superior en Lenguaje y Pensamiento Ciudadano en todos los grados, mientras que los varones obtienen un puntaje promedio superior en Matemática de noveno grado.

Las pruebas Saber 3°, 5° y 9° llevadas a cabo en 2016 implicaron la evolución simultánea de 2,4 millones de niños. Los resultados preliminares evidencian una mejora en todas las áreas y grados evaluados y una reducción de la brecha tanto entre el sector oficial y el privado como entre las distintas regiones del país.

Los resultados obtenidos en las pruebas Saber revelan que gran parte de los alumnos obtiene un bajo o insuficiente nivel de desempeño. Por otro lado, las evaluaciones a los docentes evidencian dificultades en la formación y la enseñanza, lo cual influye negativamente sobre el rendimiento de sus alumnos. En este contexto, se han implementado varios programas destinados a mejorar la calidad de la educación en Colombia:

- *Todos a Aprender* es un programa implementado por el Ministerio de Educación con el objetivo de mejorar la calidad educativa, focalizándose en las regiones más rezagadas. Esta

iniciativa incluye a 2,345 millones de alumnos a través de acciones integrales que buscan disminuir las brechas del sistema educativo.

- *Jornada Única* es una política que tiene como fin aumentar el tiempo de permanencia de los alumnos en el colegio. Cada establecimiento educativo deberá decidir, en función de sus propios recursos y capacidad de administración, en qué grados del nivel primario o básico se implementará la estrategia. Una vez definido, la totalidad del alumnado correspondiente al grado debe participar de la Jornada Única.
- El *Programa Nacional Supérate* es un plan de competencias académicas, deportivas y de jornadas escolares complementarias dirigido a alumnos matriculados de entre 7 y 18 años, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y generar oportunidades para el desarrollo social. Este Programa se sostiene con un plan de incentivos a docentes, instituciones educativas y municipios. Las actividades de Supérate se llevan a cabo a través de una plataforma virtual, lo cual promueve el uso de herramientas informáticas para los estudiantes.
- El *Proyecto Aliados 10* consiste en la creación de equipos de trabajo conformados por una pareja de instituciones educativas, una de ellas de alto desempeño (colegio mentor) y la otra de desempeño bajo-medio (colegio acompañado). El objetivo es consolidar una red de trabajo que permita mejorar los procesos de formación en la educación básica y media. Se plantea que los líderes académicos apoyen el desarrollo de sus pares en términos de capacidad de administración interna, expansión y diversificación de los métodos de aprendizaje, el manejo eficiente de los recursos y el fomento del liderazgo pedagógico.
- Bajo la premisa de que los docentes son el eje central de la transformación del proceso de enseñanza y aprendizaje, el Ministerio de Educación implementó en 2015 el programa *Pioneros*. Se trata de un programa de inducción a los docentes que ingresan en el 2015. Del total de docentes que se presentaron al concurso, sólo el 11,7% de mejor desempeño (31 570 maestros) logró ingresar. El objetivo de Pioneros es ofrecer a los nuevos docentes herramientas para fortalecer su trabajo, a través de una experiencia motivadora e inspiradora.
- En el departamento de Chocó, ubicado en el límite con Panamá, 55 sedes educativas participan del programa *Aulas sin fronteras*. Este proyecto busca mejorar la calidad de los servicios educativos de los alumnos de séptimo grado a través de la utilización de recursos innovadores como videos cortos con explicaciones y demostraciones, guías didácticas para docentes y estudiantes, recursos impresos, entre otros. Los docentes de Matemática, Lenguaje, Ciencias Sociales y Naturales reciben asesoramiento de forma presencial y virtual, de forma articulada a través del Portal Colombia Aprende.

C. Financiamiento Educativo

La Ley 715 de 2001 (que sustituyó a la Ley 60 de 1993) introdujo una serie de modificaciones en materia de recursos y competencias para la prestación de servicios de salud y educación. La nueva Ley estableció que el 58,5% del monto total del Sistema General de Participaciones (una vez hechas las deducciones correspondientes) debe destinarse al sector educativo.

La Ley definió las competencias que corresponden al Gobierno Nacional, entre las que se mencionan la formulación de las políticas y objetivos del sector educativo y el dictado de normas para la organización y prestación del servicio; la regulación de la prestación de servicios educativos estatales y no estatales; el diseño de instrumentos para mejorar la calidad de la educación y la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones y otros cobros.

Los departamentos, de acuerdo a lo dictado por la Ley, son responsables de prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios; otorgar las certificaciones a los municipios para que éstos puedan asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones; prestar servicios educativos en los niveles preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, entre otras. Finalmente, los municipios también deberán prestar servicios

educativos en sus distintas modalidades para los niveles preescolar, básico y medio; además de administrar las instituciones educativas; promover la aplicación de planes de mejoras en la calidad de la educación y suministrar la información que corresponda a los departamentos y la Nación.

En relación al financiamiento, el Plan incluye una política de fortalecimiento para mejorar la eficiencia y equidad en la asignación y distribución de recursos. En particular, se prevé una mayor distribución de recursos a aquellas entidades territoriales con mayor índice de rezago educativo, mayor ruralidad y con una mayor proporción de población vulnerable en su matrícula. De esta forma se busca dar apoyo complementario a la población más desfavorecida, para garantizar su acceso y permanencia en el sistema escolar. Desde 2012 la asignación por alumno correspondiente a estudiantes desertores se realiza de manera diferencial. Esta política genera incentivos para que los entes territoriales implementen estrategias tendientes a garantizar la permanencia y culminación de los alumnos en el sistema educativo.

La dirección y administración de la educación pública se encuentran descentralizadas en Colombia. La educación estatal es financiada con recursos del Situado fiscal, otros recursos nacionales dispuestos por ley (como ser regalías o pagos de las compañías petroleras), y los aportes de departamentos, distritos y municipios de acuerdo a lo dispuesto por ley.

En el año 2015, la función Educación representó un gasto equivalente al 14,1% del total de gastos del Gobierno General, compuesto por tres subsectores: Central, Local y Fondos de Seguridad Social. En términos de importancia, la función Educación se ubicó tercera, luego de Protección Social (27,9%) y Salud (15,0%).

En los subsectores Gobierno Central y Local, la Educación Media fue el grupo con mayor participación en 2015, seguido de Educación Preescolar y Básica y Educación Superior y Tecnológica. Por otro lado, en el subsector Fondos de Seguridad Social, la mayor participación en el año 2015 corresponde al grupo Educación para el Trabajo, seguido de Educación Preescolar y Básica y, finalmente, Educación Media (cuadro 4).

Cabe mencionar que el Gobierno General aumentó el gasto entre 2014 y 2015, en cada uno de sus subsectores. El Gobierno Local mostró el mayor crecimiento (12,4%) seguido del subsector Fondos de Seguridad Social (6,6%) y el Gobierno Central (4,3%). En todos los subsectores el aumento de la participación en la división Educación superó al crecimiento del gasto total.

Cuadro 4
Gasto del Gobierno General en la división Educación, por subsector
(En porcentajes, año 2015)^a

Grupo	Central	Local	Seguridad Social
Educación preescolar y básica	30,9	44,2	32,2
Educación media	34,8	35,7	31,2
Educación para el trabajo	8,8	0,0	36,6
Educación superior y tecnológica	17,0	11,2	0,0
Educación no atribuible a ningún nivel; e Investigación y desarrollo	0,0	1,1	0,0
Servicios auxiliares	2,9	6,7	0,0
Administración	5,6	1,1	0,0

Fuente: DANE (2016).

^a Cifras estimadas.

Con el objeto de mostrar la desagregación programática del gasto educativo, el cuadro 5 incorpora información proveniente de la ejecución del Presupuesto General de la Nación acumulada a diciembre de 2016. Allí se observa que el gasto del sector Educación representó un total de \$31 612 858 millones de pesos, de los cuales el 91,8% fue gasto de funcionamiento y el 8,2% restante se destinó a inversión. En consonancia con la organización descentralizada del sector, en esa información el gasto en funcionamiento se concentra mayormente dentro del rubro de Transferencias.

Cuadro 5
Ejecución presupuestaria sector Educación
(Acumulado a diciembre 2016).

Gasto por programas	Apropiación vigente	
	En millones de pesos	Como porcentaje del total
Funcionamiento	29 014 321	91,8
Gastos de personal	127 208	0,4
Gastos generales	13 191	0,0
Transferencias	28 873 128	91,3
Operación Comercial	793	0,0
Inversión	2 598 537	8,2
Calidad educación superior	1 214 417	3,8
Alimentación escolar	456 523	1,4
Infraestructura educativa	342 057	1,1
Calidad educación Preescolar, Media y Básica	326 818	1,0
Universidades	120 476	0,4
Divulgación, Asistencia Técnica y Capacitación del Recurso Humano	107 294	0,3
Mejoramiento y modernización de la educación	27 278	0,1
Resto de programas	3 673	0,0
Total	31 612 858	100,0

Fuente: Ejecución Presupuesto General de la Nación, Ministerio de Hacienda.

Por último, en relación con la educación privada, la fijación de tarifas en concepto de matrículas y pensiones que perciben los establecimientos educativos privados depende de la calidad de los servicios ofrecidos. Estas escuelas están obligadas a realizar una autoevaluación institucional de periodicidad anual y a presentar los resultados en la Secretaría de Educación que les corresponda. De acuerdo al desempeño en las autoevaluaciones y a los resultados que surjan de evaluaciones externas de la Secretaría, los establecimientos son clasificados en distintos regímenes. Los establecimientos que obtienen un puntaje alto son clasificados en Libertad Regulada, aquellos que obtienen puntajes intermedios pertenecen a la categoría Libertad Vigilada y, finalmente, los de bajos puntajes corresponden a la categoría Régimen Controlado.

En función del régimen al que pertenezca el establecimiento educativo y sus resultados en el Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE) se establecen los parámetros para la fijación de tarifas correspondiente al primer grado de educación ofrecida por la institución. Las tarifas del segundo grado en adelante se determinan aplicando un incremento autorizado por el Ministerio de Educación. En particular, los establecimientos con mejores resultados tienen libertad para la fijación de tarifas en el primer grado y los incrementos autorizados por el Ministerio desde segundo grado en adelante son mayores.

D. Formación para el trabajo

El artículo quinto de la Ley Federal de Educación de Colombia establece los fines de la educación, entre los cuales se establece la formación y valoración del trabajo como motor del desarrollo individual y social. Adicionalmente, la Ley dicta entre los objetivos de la educación media técnica la capacitación básica inicial para el trabajo y la preparación para la vinculación al sector productivo.

Por su parte, el decreto N°4904 dictado en diciembre de 2009 reglamenta la organización y el funcionamiento de las instituciones que ofrezcan educación para el trabajo y el desarrollo humano. Los objetivos de este nivel educativo son la formación en la práctica del trabajo mediante el desarrollo de conocimientos técnicos, habilidades y capacidades, así como también, la contribución a la formación integral y permanente de las personas a través de programas flexibles. La formación en educación para el trabajo permite obtener un certificado de aptitud ocupacional.

La formación para el trabajo en Colombia se encuentra fuertemente impulsada por el sector público, a través de tres canales diferenciados. En primer lugar, el gobierno provee directamente una serie de programas de formación para el trabajo en escuelas medias técnicas oficiales, instituciones de formación técnica y tecnológica públicas y cupos del Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA). En segundo lugar, el gobierno colombiano también financia el acceso a la formación para el trabajo mediante subsidios a la demanda, créditos para estudiar y programas de entrenamiento laboral público-privados. Aquí se enmarcan el programa PACES para educación secundaria, la modalidad técnica y tecnológica de los créditos ACCES y el programa de entrenamiento laboral Jóvenes en Acción. Por último, el Ministerio de Educación regula la organización de la educación media técnica y la formación técnica y tecnológica, complementariamente con el SENA.

El Programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) fue implementado en 2002. Consiste en un apoyo financiero a estudiantes de buen desempeño académico y bajos recursos, que tiene como objetivo mejorar su acceso y permanencia en la educación superior. Se trata de una línea de crédito de largo plazo que facilita el pago de la matrícula y está compuesta por tres períodos. En el primero de ellos, el período de estudios, el alumno está cursando sus estudios de educación superior y solicita el crédito por uno o varios semestres. Luego, en el período de gracia, se liquidan los intereses corrientes del crédito (habiendo el alumno culminado sus estudios o no). Finalmente, en el período de amortización, el estudiante deberá pagar el capital del crédito y los intereses correspondientes. Este último período tiene una duración que duplica la época de estudio. Es decir, si el estudiante obtuvo un crédito que le financió cinco años de su carrera, su período de amortización será de diez años.

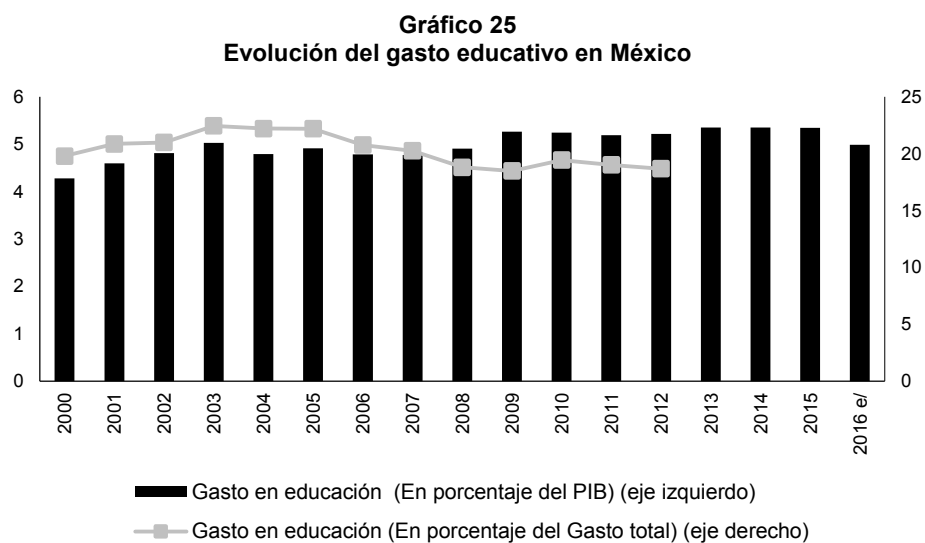
El programa fue diseñado con el objetivo de aumentar la matrícula de la formación técnica y tecnológica. En este sentido, el crédito cubre el 100% del valor de la matrícula sólo para los estudiantes de programas técnicos y tecnológicos, mientras que para los demás programas universitarios el crédito cubre hasta el 75% del valor de la matrícula.

El Contrato de Aprendizaje es una forma especial de vinculación entre un individuo y una empresa, llamada patrocinadora, que debe ofrecer los medios para adquirir formación profesional, metódica y completa en el oficio, actividad u ocupación. Fue establecido en 2002 con la Ley 789. Sus beneficiarios son aprendices del SENA y de instituciones de formación para el trabajo, estudiantes de instituciones de educación técnica y tecnológica y estudiantes universitarios, cuyos programas contengan una fase técnica. El Contrato se extiende por un plazo máximo de dos años. Por otro lado, todas las empresas de más de 15 empleados están obligadas a participar. El Contrato de Aprendizaje les permite mejorar la selección de su personal y formar a su conveniencia a los individuos que potencialmente se incorporen como empleados. Las firmas deben proporcionar un apoyo financiero de hasta el 50% del salario mínimo durante la fase lectiva del proceso y hasta el 75% del salario mínimo en la etapa práctica.

Desafortunadamente no se cuenta con información completa y actualizada de los resultados del Contrato de Aprendizaje.

IV. El caso del sector educativo en México

Durante la última década, el gasto público en educación de México se mantuvo relativamente estable como porcentaje del PIB (gráfico 25). En la presente sección se analizarán los cambios normativos, modalidad de financiamiento, cobertura y resultados del sistema.



Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de SEP y UIS, UNESCO.

A. Marco normativo y reformas recientes

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 3), “Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-,

impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.”

El sistema educativo mexicano se encuentra estructurado por la Ley General de Educación, que fue sancionada en 1993 y luego sufrió varias reformas, siendo la última reforma el 1 de junio de 2016. De acuerdo con la Constitución, la educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. De manera complementaria, la citada Ley presenta las funciones que debe cumplir el sistema educativo, ya sea a través del Estado, sus organismos descentralizados y, asimismo, los establecimientos oficiales con validez oficial (Recuadro 3). A su vez, en su artículo segundo establece que:

“Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar a mujeres y a hombres, de manera que tengan sentido de solidaridad social.”

Recuadro 3 **Fines del sistema educativo mexicano**

- Contribuir al desarrollo integral del individuo, para que ejerza plena y responsablemente sus capacidades humanas.
- Favorecer el desarrollo de facultades para adquirir conocimientos, así como la capacidad de observación, análisis y reflexión críticos.
- Fortalecer la conciencia de nacionalidad y soberanía.
- Promover el conocimiento y respeto de la pluralidad lingüística de la Nación.
- Infundir el conocimiento y la práctica de la democracia como la mejor forma de gobierno.
- Promover el valor de la Ley y la igualdad de los individuos ante ésta, propiciar la cultura de la legalidad, de la inclusión y la no discriminación y el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos. Fomentar la valoración de la diversidad e inclusión para el enriquecimiento social y cultural.
- Fomentar la investigación e innovación científicas y tecnológicas.
- Impulsar la creación artística y propiciar los bienes y valores de la cultura universal, en especial de aquéllos que constituyen el patrimonio cultural de la Nación.
- Fomentar la educación en materia de nutrición y estimular la educación física y la práctica del deporte.
- Desarrollar actitudes solidarias en los individuos y crear conciencia sobre la preservación de la salud, el ejercicio responsable de la sexualidad, la planeación familiar y la paternidad responsable.
- Inculcar los conceptos y principios fundamentales de la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable, la prevención del cambio climático, así como de la valoración de la protección y conservación del medio ambiente.
- Promover actitudes solidarias y positivas hacia el trabajo, el ahorro y el bienestar general.
- Inculcar los valores y principios del cooperativismo.
- Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo. Promover y fomentar la lectura y el libro.
- Difundir y proteger los derechos y deberes de niños y adolescentes.
- Realizar acciones educativas y preventivas a fin de evitar que se cometan ilícitos en contra de menores de dieciocho años de edad o de personas que no tengan la capacidad de comprender el significado del hecho o para resistirlo.

Fuente: Ley General de Educación, Artículo 7.

El sistema educativo mexicano se organiza en torno a seis niveles: inicial, preescolar, primario, secundario, medio-superior y superior. Los niveles preescolar, primario y secundario conforman la

educación básica. Tanto ésta como la media superior tienen carácter obligatorio y sus servicios son impartidos en establecimientos públicos y privados. El Estado brinda educación en estos niveles gratuitamente para garantizar su acceso a toda la población. En este sentido, en el artículo diez de la ley se define a la educación expresamente como un servicio público. El calendario escolar debe contener un mínimo de 185 y un máximo de 200 días efectivos de clase.

La escolaridad formal se ofrece en tres modalidades: escolarizada, no escolarizada y mixta. La primera se imparte a través de centros educativos, bajo cumplimiento del calendario y horarios oficiales. La modalidad no escolarizada o abierta está destinada a alumnos que no asisten a un centro educativo para su formación. Finalmente, la modalidad mixta es una combinación de las otras dos. Se caracteriza por su grado de flexibilidad, que permite al alumno asistir o no a un centro educativo.

La educación inicial se destina a los niños de entre 43 días y 2 años y 11 meses de edad. Busca promover el desarrollo de sus habilidades y destrezas físicas, afectivas, sociales y cognitivas.

La educación preescolar es el primer nivel de Educación Básica y corresponde a niños de entre 3 y 5 años y 11 meses de edad. Su objetivo es contribuir al desarrollo y aprendizaje, de manera que adquieran el gusto por la lectura, utilicen razonamiento matemático, se interesen por los fenómenos naturales y mejoren sus habilidades de coordinación y desplazamiento, entre otros. Este nivel educativo se ofrece en establecimientos públicos y privados en jardines de niños, Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar (CAPEP) y Centros de Desarrollo Infantil (CENDI).

En el segundo nivel de Educación Básica, la Educación Primaria, los niños de entre 6 y 14 años aprenden a leer y comunicarse de manera escrita y desarrollan habilidades matemáticas. La educación de este nivel se ofrece en Escuelas Primarias Generales, Escuelas Primarias de Tiempo Completo, Internados y Escuelas de Participación Social. Adicionalmente, el Programa de Servicio Escolarizado de Educación Primaria (SEAP 9-14) se desarrolla en Escuelas Primarias Generales y está dirigido a niños y adolescentes de entre 9 y 14 años en situación vulnerable, que presentan rezago escolar.

La Educación Secundaria tiene una duración de tres años. El objetivo es que al finalizar este nivel los adolescentes tengan capacidad de reflexión y análisis, ejerzan sus derechos, produzcan e intercambien conocimiento, cuiden su salud y protejan el medio ambiente. Existen distintas modalidades de cursada como ser Secundarias Generales, Secundarias Técnicas, Telesecundarias y Secundarias para Trabajadores.

Por otra parte, la Educación Especial es una modalidad de la Educación Básica que ofrece servicios educativos a niños, jóvenes y adultos con dificultades de aprendizaje, condición de discapacidad o barreras de participación. Incluye asesoramiento, orientación y acompañamiento a docentes, directivos y familias. Los servicios educativos escolarizados se ofrecen en Centros de Atención Múltiple (CAM), mientras que los servicios de apoyo se brindan en Unidades de Servicios de Apoyo a la Educación Regular (USAER) y Centros de Recursos, Información y Orientación (CRIO).

La Educación Media-Superior está compuesta por el Bachillerato General, el Bachillerato Tecnológico, el Profesional Técnico y el Bachillerato Privado. Las capacidades y habilidades de los egresados de este nivel se definen en torno a once competencias, que se relacionan con el abordaje de problemas y retos, la práctica de una vida saludable, el planteo de soluciones a problemas con métodos establecidos, el desarrollo de una conciencia cívica y ética en su comunidad o región, el respeto a la interculturalidad y la contribución al desarrollo sustentable, entre otras. En este nivel, cada institución ofrece de forma adicional herramientas específicas de formación para el trabajo y conocimientos disciplinares complejos.

La educación superior se imparte luego del bachillerato o sus equivalentes. Está comprendida por los programas de licenciatura, especialidad, maestría, doctorado y opciones terminales previas a la licenciatura.

Durante los últimos años el gobierno mexicano ha encarado una serie de importantes reformas en el sector educativo. Un aspecto central, pero no excluyente, fue el proceso de evaluación docente con una participación cercana a 86% de los maestros convocados. De acuerdo con el Informe 2016 del

Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, el proceso incluyó el Concurso de Ingreso a la Educación Básica (donde solo la mitad logró un resultado idóneo) y la Escuela Media Secundaria (allí sólo la tercera parte logró un resultado idóneo). Resulta de especial interés señalar la enorme variación mostrada entre los resultados obtenidos en las diferentes entidades federativas, de manera consistente con comentarios que se vertieron en otras secciones de este documento. En cambio, se debe señalar que los concursos de oposición para la promoción a cargos con funciones de dirección y supervisión se encuentra en la primera fase de su implantación. Al igual que el de Ingreso, este concurso planteó un nivel de exigencia alto para los sustentantes, pues sólo poco más de la mitad de ellos (52,7%) logró un resultado idóneo.

En relación con la Evaluación del desempeño que busca reconocer las fortalezas de los docentes y directivos e identificar los aspectos que necesitan desarrollar, si bien la información obtenida en su primera edición es alentadora, también muestra la necesidad de profundizar y diversificar los análisis para identificar con mayor precisión las necesidades profesionales por modalidad o nivel educativos.

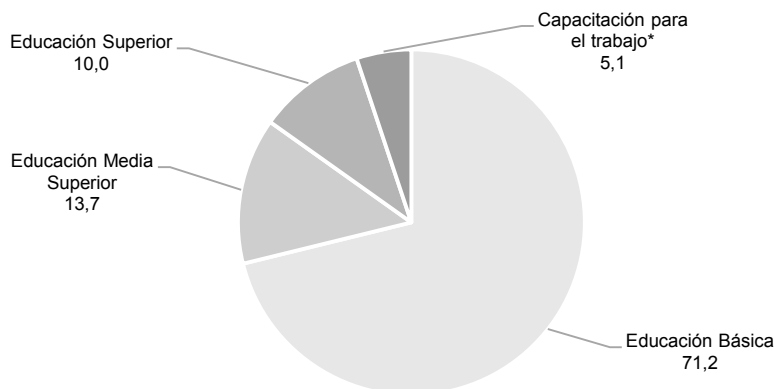
Si bien esta evaluación es fundamental para mejorar la calidad de la educación, la reforma educativa planteada en el año 2016 es mucho más abarcativa. Incluye, por un lado, un plan de desarrollo de la “nueva escuela mexicana”, dotándola de mayor autonomía de gestión, incluyendo mayor flexibilidad en el calendario escolar y los horarios. Adicionalmente, se incorpora una estrategia integral para mejorar la infraestructura escolar, hacer el sistema más transparente; reforma de planes y programas de estudio y una reforma administrativa de la Secretaría de Educación Pública.

De especial interés para este documento resulta señalar las iniciativas destinadas a atacar el rezago educativo, modificación en la selección de becas del gobierno federal a los más necesitados, promoción de la educación especial que atiende a personas con alguna discapacidad y en la educación indígena. Por último, entre las iniciativas se cuentan nuevas acciones para estrechar la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral. (Secretaría de Educación Pública, 2016b)

B. Cobertura y calidad del sistema educativo en México

En el ciclo escolar 2015-2016 la matrícula escolarizada superó los 36 millones de alumnos en los distintos niveles y tipos que lo conforman. Como se mostrará en el cuadro 6 ese total se distribuye por partes similares entre varones y mujeres, aunque con algunas diferencias por Estado. La mayor parte de ellos (un 86,7%) asistió a escuelas públicas, mientras que el resto concurrió a escuelas privadas. El gráfico 26 muestra la distribución de los alumnos por nivel educativo, donde la educación básica recibe a más del 70% del total.

Gráfico 26
Distribución de la matrícula escolarizada mexicana por nivel educativo, ciclo lectivo 2015-2016



Fuente: SEP (2016).

* Cifras estimadas.

En términos territoriales, la distribución de los alumnos se encuentra muy concentrada. De aquel total, una tercera parte se concentran en solo cuatro entidades federativas: México, Ciudad de México, Jalisco y Veracruz, y la quinta parte en solo las dos primeras. En la mayor parte de los estados la distribución es bastante igual entre varones y mujeres (cuadro 6). A su vez, en el gráfico 27 se puede apreciar que la cantidad de alumnos que, en promedio, se encuentra en cada establecimiento varía entre 100 y 200 en casi todos los estados, sin haber una asociación entre tamaño de las escuelas y cantidad de alumnos. La excepción es la Ciudad de México, donde el promedio de alumnos por establecimiento se acerca a los 300.

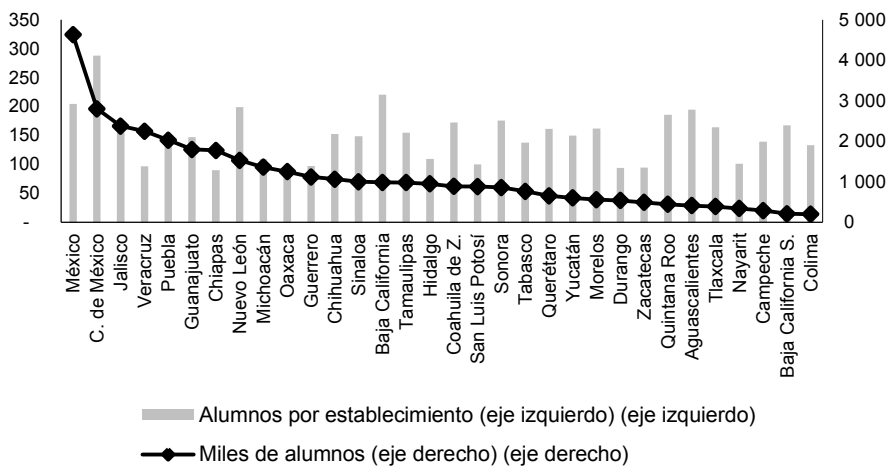
Cuadro 6
Distribución de la matrícula escolarizada mexicana por entidad federativa, ciclo lectivo 2015-2016

Entidad federativa	Alumnos			Escuelas	Docentes ^a
	Total	Hombres	Mujeres		
Aguascalientes	413 294	206 917	206 377	2 127	24 077
Baja California	985 086	497 106	487 980	4 467	57 898
Baja California Sur	209 326	104 672	104 654	1 250	12 550
Campeche	290 046	134 783	155 263	2 082	15 620
Chiapas	1 775 535	899 451	876 084	19 722	86 215
Chihuahua	1 061 795	535 455	526 340	6 972	57 400
Ciudad de México	2 800 040	1 418 356	1 381 684	9 726	201 266
Coahuila de Zaragoza	885 988	446 046	439 942	5 137	52 528
Colima	199 362	100 066	99 296	1 497	14 266
Durango	540 076	270 825	269 251	5 759	34 183
Guanajuato	1 796 668	905 655	891 013	12 236	91 137
Guerrero	1 118 797	564 162	554 635	11 516	61 753
Hidalgo	949 299	465 934	483 365	8 659	55 201
Jalisco	2 373 766	1 175 780	1 197 986	15 349	138 488
México	4 627 736	2 311 237	2 316 499	22 640	238 030
Michoacán de Ocampo	1 358 729	672 517	686 212	12 513	80 894
Morelos	558 594	272 024	286 570	3 446	34 669
Nayarit	339 561	171 233	168 328	3 364	21 625
Nuevo León	1 529 737	804 198	725 539	7 687	83 396
Oaxaca	1 249 724	614 881	634 843	13 903	73 771
Puebla	2 026 294	1 017 110	1 009 184	14 260	98 135
Querétaro	652 280	327 651	324 629	4 046	33 861
Quintana Roo	441 874	217 044	224 830	2 382	24 020
San Luis Potosí	881 534	423 873	457 661	8 795	49 381
Sinaloa	1 000 920	490 494	510 426	6 734	54 157
Sonora	857 747	430 996	426 751	4 876	47 339
Tabasco	761 569	387 236	374 333	5 544	39 500
Tamaulipas	978 524	492 622	485 902	6 334	57 425
Tlaxcala	388 281	192 172	196 109	2 369	22 361
Veracruz de Ignacio de la Llave	2 249 352	1 138 223	1 111 129	23 259	140 360
Yucatán	600 904	303 879	297 025	4 006	37 002
Zacatecas	490 394	245 122	245 272	5 188	27 565
TOTAL	36 392 832	18 237 720	18 155 112	257 845	2 066 073

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, SEP.

^a Conjunto de individuos adscritos a un centro de trabajo, de acuerdo a la función que realizan en el mismo. A cada uno se le considera tantas veces como centros de trabajo en los que está adscrito.

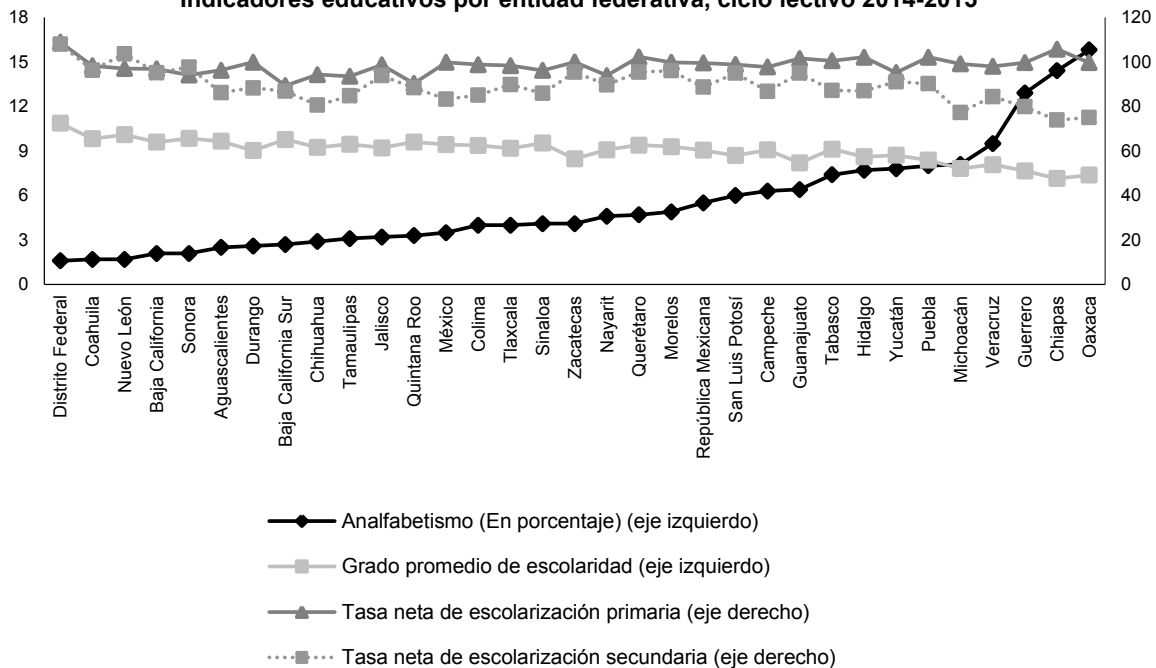
Gráfico 27
Cantidad de alumnos y promedio de alumnos por establecimiento de las Entidades Federativas en México, ciclo lectivo 2015-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de SEP.

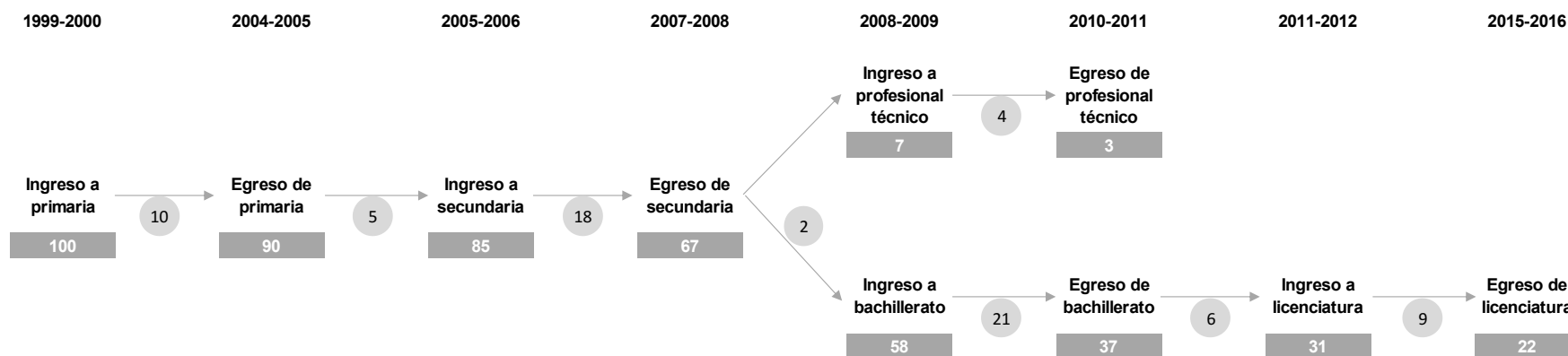
Con el objeto de completar una primera aproximación a las diferencias territoriales, el gráfico 28 presenta algunos indicadores educativos seleccionados. Allí se ordenan los estados según su tasa de analfabetismo y se comprueba una asociación inversa con los años de escolaridad promedio en cada Estado. La tasa de escolarización primaria es relativamente constante en todo el país, alcanzando el 98,3% en promedio. La tasa de escolarización secundaria presenta una mayor variabilidad entre entidades federativas, con un mínimo de cobertura de 75,4% en Chiapas.

Gráfico 28
Indicadores educativos por entidad federativa, ciclo lectivo 2014-2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, SEP.

Diagrama 1
Modelo de tránsito escolar en el sistema educativo escolarizado de México



Fuente: SEP (2016).

Una información que elabora la Secretaría de Educación Pública resulta de sumo interés para comprender el funcionamiento del sistema. Consiste en la reconstrucción estilizada del tránsito de los alumnos por el sistema educativo formal, de forma de visualizar su eficiencia. En el esquema denominado Modelo de tránsito se señala en un círculo gris el número de alumnos que abandonaron entre un nivel educativo y el siguiente. Por ejemplo, en el ciclo escolar 2015-2016 egresaron de la licenciatura 22 de cada 100 alumnos que ingresaron a primaria en el ciclo escolar 1999-2000 (diagrama 29).

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) coordina el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE), como un conjunto articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás.

En los últimos 15 años, México desarrolló dos instrumentos para la evaluación y diagnóstico de las competencias educativas. Ellos fueron los Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (EXCALE). Las pruebas ENLACE fueron administradas por la Secretaría de Educación Pública (SEP), y EXCALE por el INEE. En 2013 INEE y la SEP coordinaron un nuevo Plan para evaluar el aprendizaje de los estudiantes, denominado Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA).

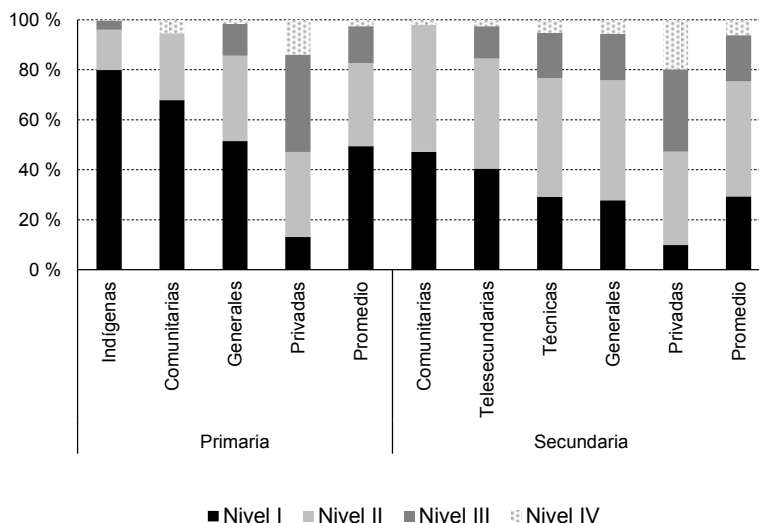
PLANEA comprende evaluaciones bajo tres modalidades diferenciadas: Evaluación del Logro Educativo Nacional (ELSEN), Evaluación de Logro referida a los Centros Escolares (ELCE) y Evaluación Diagnóstica Censal (EDC). En 2015 el Plan fue instrumentado por primera vez. En esa oportunidad fueron evaluados los conocimientos de los estudiantes de sexto año de primaria, tercero de secundaria y del último año de la Educación Media Superior. En particular, PLANEA fue aplicado a 104 204 alumnos de 3 446 escuelas primarias y 144 517 alumnos de 3 529 escuelas secundarias.

PLANEA se focaliza en dos áreas de aprendizaje, Lengua y Comunicación y Matemática. De acuerdo con el dominio que tienen los estudiantes respecto a los aprendizajes clave del currículum se construyen cuatro categorías. El Nivel I equivale a un logro insuficiente, que refleja dificultades para seguir aprendiendo. El Nivel II representa a los estudiantes con un logro apenas indispensable. El Nivel III comprende a aquellos con un logro satisfactorio. Por último, el Nivel IV corresponde a un logro sobresaliente.

En el área Lenguaje y Comunicación se observa que cinco de cada diez estudiantes de primaria se ubican en el Nivel I y tan solo uno de cada cincuenta en el Nivel IV. Los alumnos de las escuelas indígenas son los que mostraron peores resultados, ocho de cada diez obtuvieron un nivel de logro insuficiente. En el otro extremo, las escuelas privadas exhiben los mejores resultados, casi nueve de cada diez alumnos ha logrado adquirir (al menos mínimamente) los contenidos curriculares básicos. Los resultados obtenidos parecen responder, al menos en parte, a la deficiencia de infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo que poseen las escuelas indígenas. Adicionalmente, las escuelas indígenas y comunitarias se encuentran ubicadas principalmente en áreas con un alto nivel de marginación y escasa población (menos de 2 500 habitantes), lo que sugiere que las condiciones socioeconómicas de los estudiantes son factores clave para el logro de los aprendizajes.

Para la misma área se observa que tres de cada diez estudiantes de secundaria no han logrado adquirir los aprendizajes clave, mientras que tres de cada cincuenta han logrado un logro sobresaliente. Las escuelas comunitarias, seguidas de las Telesecundarias, fueron las que exhibieron los peores resultados: El 43,6% y 40,6% de sus alumnos, respetivamente, se ubicaron en el Nivel I. Nuevamente, las escuelas privadas tienen los estudiantes más capacitados. En la escuela secundaria también se presenta una mayor cantidad de alumnos con logro insuficiente en aquellas áreas geográficas con altos niveles de marginación y escasa población (gráfico 29).

Gráfico 29
Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Lenguaje y Comunicación, por nivel educativo y tipo de escuela
(En porcentajes, año 2015)

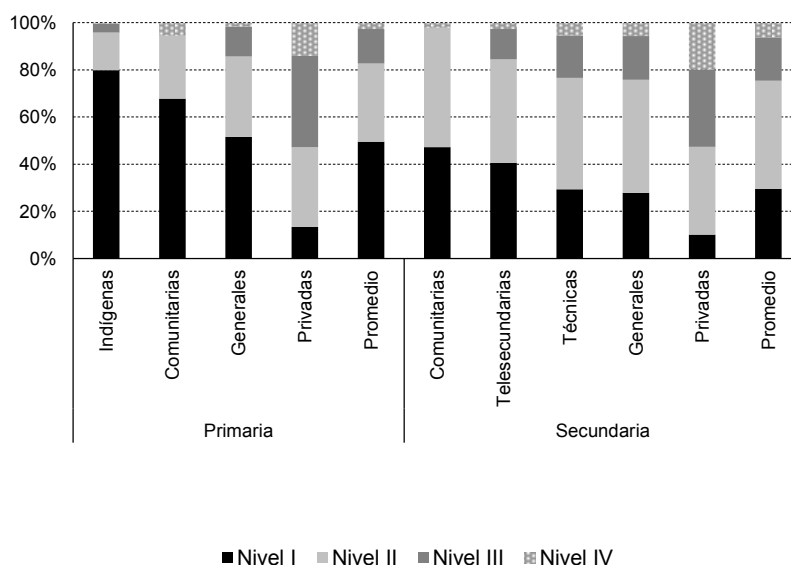


Fuente: INEE (2015)

En la otra área de evaluación, Matemática, los resultados obtenidos son aún más preocupantes: seis de cada diez estudiantes de primaria no han podido alcanzar un logro suficiente de los aprendizajes. En este caso también los alumnos de las escuelas indígenas son los que se encuentran más rezagados (83% se ubica en el Nivel I) y los de las escuelas privadas son los que cuentan con más ventaja. En particular, hay tres veces más alumnos con un nivel de logro insuficiente en las escuelas indígenas que en las privadas. Las condiciones socioeconómicas de los alumnos son un factor muy importante para explicar el desempeño de los alumnos en las pruebas, siendo aquellos residentes en áreas de alta marginación y escasa población los más desfavorecidos.

En la escuela secundaria, trece de cada veinte alumnos obtiene logro insuficiente en Matemática. Los estudiantes de escuelas comunitarias se encuentran en la peor situación: el 84% se ubica en el Nivel I. Los alumnos de las escuelas privadas han conseguido los mejores resultados, siendo que el 60% ha logrado adquirir los contenidos curriculares básicos. En la secundaria las brechas socioeconómicas no parecen ser muy importantes para explicar el desempeño de los alumnos en las pruebas de Matemática (gráfico 30).

Gráfico 30
Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Matemática, por nivel educativo y tipo de escuela
(En porcentajes, año 2015)

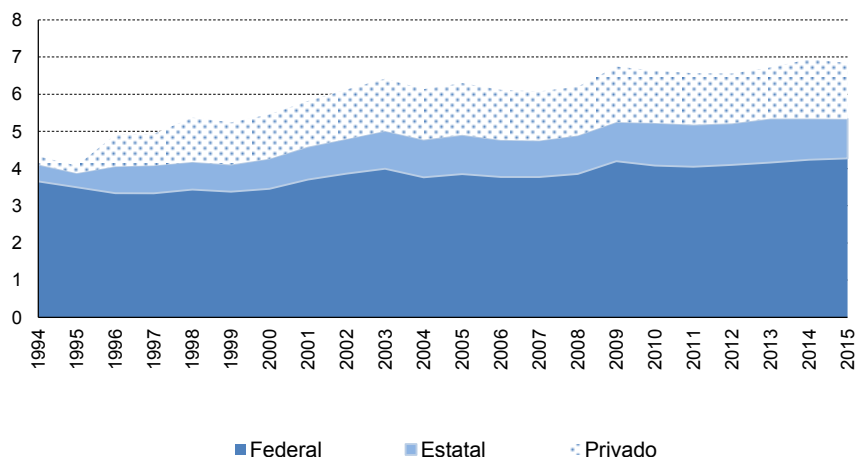


Fuente: INEE (2015).

C. Financiamiento Educativo

De los 36,4 millones de alumnos que componen la matrícula escolarizada en los diferentes tipos educativos, el 86,8% lo hace en establecimientos con sostenimiento público. Ese porcentaje es algo superior (90,1%) en el nivel básico. Como es sabido, el gasto en educación está conformado por recursos públicos y privados. La Secretaría de Educación Pública (SEP) consolida la información del gasto en educación e identifica los aportes de los estados y municipios mediante el Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal. Finalmente, el gasto privado es el que afrontan los alumnos y sus familias en concepto de cuotas, inscripciones, útiles escolares, uniformes, libros, etc. De acuerdo con datos publicados por esa Secretaría, el gasto nacional en educación superó en 2015 los 1,2 billones de pesos corrientes, representando 6,4% del PIB. Los recursos públicos destinados al sector han superado a los privados en todo el periodo 1990-2016. Sin embargo, se observa que el sector privado ha ido aumentando su participación de forma paulatina, como se observa en el gráfico 31.

Gráfico 31
Evolución del gasto educativo en México por sector
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Indicadores Educativos, INEE.

En el período 1990-2015 se observa un significativo crecimiento del gasto en educación en términos reales. El gasto privado aumentó en una mayor proporción que el gasto público este período, pero con una fuerte volatilidad. En particular, se observan algunos años en que el gasto privado disminuyó en términos reales. El gasto público, por su parte, se incrementó en términos reales a lo largo de todo el período. La evolución del gasto nacional en educación mostró una fuerte aceleración en el período 1995-2000 en el que los recursos aportados por el sector privado se incrementaron 52 veces en términos reales.

Es posible explicar la evolución del gasto en educación a partir de tres factores: la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación básica y media superior (Artículos 3 y 4 LGE), la transición demográfica y, por último, la transición educativa.

La transición demográfica comienza en el último cuarto del siglo XX al disminuir las tasas de fecundidad. Como consecuencia se ha reducido el número de niños en edad de cursar la primaria a partir del inicio del presente siglo, al mismo tiempo que aumentó el número de jóvenes en edad de cursar la educación media superior.

La transición educativa representa el aumento de la demanda de servicios educativos en niveles lectivos superiores debido a la mayor retención del sistema y una mayor eficiencia en los grados iniciales, sumado a la ya mencionada transición demográfica. Este fenómeno es consecuencia del incremento de la cobertura del sistema educativo, el aumento de la tasa de absorción y la reducción de la tasa de deserción en todos los niveles.

De acuerdo con la tendencia actual es muy probable que las transiciones demográfica y educativa se aceleren en el futuro cercano. Esto tendrá importantes consecuencias sobre la demanda de servicios educativos de distintos tipos.

La SEP estima que el gasto nacional en educación para el ejercicio fiscal 2016 alcanzó los 1 257 994,1 millones de pesos. De estos, 61,5% fueron de origen federal (773 111,8 millones de pesos), 15,9% estatal y municipal (200 469,1 millones de pesos) y el 22,6% restante, de fuentes privadas (284 413,2 millones de pesos).

Con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización educativa, a partir de 1997 el Gobierno Federal transfiere recursos a los Estados y Municipios del país para el desarrollo de acciones en materia de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, así como para la atención a la infraestructura educativa de tipo básico, medio superior y superior. Los recursos transferidos pertenecen

al Ramo 25 en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y al Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Incluyen distintos fondos de aportaciones:

- El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (antes denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB) incluye los recursos destinados a fortalecer la educación básica y normal y algunos gastos operativos designados de manera exclusiva. El FONE es el concepto de mayor importancia en términos de recursos. Las transferencias se asignan de forma proporcional entre todos los municipios, de acuerdo a la cantidad de alumnos y docentes en cada uno de ellos.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se destinan a desayunos escolares, apoyo alimentario y asistencia social, así como también a inversión en infraestructura para el nivel básico, medio-superior y superior.
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) comprende los recursos complementarios necesarios para la prestación de servicios de educación tecnológica y educación para adultos.

En 2014, el gasto federal descentralizado ascendió a 355 497,82 millones de pesos. De acuerdo con la proporción de recursos asignados por entidad federativa se destacan el Estado de México (10,2%), el Distrito Federal (9,2%), Veracruz (6,3%), Jalisco (5,3%), Chiapas (4,8%) y Puebla (4,7%). Estas entidades concentraron el 40,5% del total de los recursos. (Ver cuadro en Anexo).

Del total del gasto federal descentralizado correspondiente a 2014, el 96,1% fue destinado a gasto corriente y el 3,9% restante a gastos de inversión. En particular, 92,0% del total del gasto correspondió a Servicios Personales.

Durante el ciclo escolar 2015-2016 fueron otorgadas más de 7,7 millones de becas para alumnos de escuelas públicas del país (cuadro 7). En particular, el 65,5% de ellas tuvieron como destinatarios a los alumnos de educación básica. Esto resultó en un apoyo a uno de cada cuatro estudiantes de ese nivel (26,4%). En la educación media superior fueron distribuidas 24,6% del total de becas, beneficiando a casi uno de cada dos alumnos (47,0%) de escuelas públicas de este nivel. Por otro lado, los estudiantes de educación superior del sector público obtuvieron el 9,9% de los programas de becas, lo que se traduce en una ayuda a tres de cada diez alumnos (29,5%) alumnos de este nivel.

Durante el ciclo escolar 2015-2016 los programas de becas más importantes en términos de beneficiarios fueron PROSPERA Programa de Inclusión Social (antes Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), PROBEMS y el Programa de Becas de Manutención de Educación Superior. Estos programas otorgaron el 80,2%, 7,8 y 5,7% del total de becas del sistema educativo, respectivamente.

Cuadro 7
Programas de becas del Sistema Educativo Nacional, ciclo escolar 2015-2016

Tipo educativo/Programa de becas	Número de becas ^{a/}
Total	7 730 413
Educación básica	5 062 711
PROSPERA Programa de Inclusión Social	4 920 708
Acércate a tu escuela	32 541
Programa de Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (PROMA JOVEN)	16 780
Otras 1/	92 682
Educación media superior	1 905 977
PROSPERA Programa de Inclusión Social	1 277 797
Programa de Becas de Educación Media Superior (PROBEMS)	600 604
Otras 2/	27 576
Educación Superior	761 725
Programa de Becas de Manutención	439 772
Becas de Excelencia, Titulación, Servicio Social, Vinculación, Movilidad y Superación Profesional, Capacitación y Manutención para las hijas e hijos de los militares de las fuerzas armadas (PRONABES)	43 320
Otras 3/	278 633

Fuente: SEP (2016).

^{a/} Cifras preliminares.

1/ Incluye becas para alumnos de escuelas públicas de educación primaria, secundaria y especial en la Ciudad de México (Ramo 25) y becas de los estados (Ramo 33).

2/ Incluye becas del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA), del Centro de Enseñanza Técnica Industrial (CETI) y de la Coordinación Sectorial de Desarrollo Académico (COSDAC).

3/ Incluye becas de los estados, becas de apoyo a la práctica intensiva y al servicio social, UNAM, IPN, de la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA), de la Dirección General de Educación Superior Tecnológica (DGEST), de la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), de El Colegio de México (COLMEX), becas a estudios de posgrado de alta calidad (PROMEP en 2012-2013, PRODEP desde 2013-2014) y becas Complemento Apoya tu transporte en 2015-2016.

D. Formación para el trabajo

En relación con la formación para el trabajo, México presenta una amplia oferta en la Educación Media Superior. Entre las modalidades de Bachillerato General, Tecnológico y/o Profesional Técnico se suman más de cien opciones y todas ellas poseen algún componente de capacitación laboral. El gobierno federal, las entidades federativas y el sector privado tienen la facultad de ofrecer servicios de Educación Media Superior. Adicionalmente, este nivel educativo puede ofrecerse a través de modalidades no escolarizadas (particularmente la educación abierta y a distancia).

En este contexto, la Subsecretaría de Educación Media Superior, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, introdujo una reforma integral del sistema en 2008 mediante la creación del Sistema Nacional de Bachillerato. La Reforma Integral de la Educación Media Superior implicó la construcción de un marco curricular común compuesto por una serie de competencias. Las competencias genéricas y disciplinares básicas son comunes a toda la oferta académica del Sistema Nacional de Bachillerato. A diferencia de éstas, las competencias disciplinares extendidas y profesionales se definen según los objetivos de cada institución. Todas las modalidades y subsistemas de la Educación Media Superior deben compartir el marco curricular común en la organización de sus planes de estudio.

El Bachillerato Tecnológico o Bivalente combina una formación técnico profesional con la educación de bachillerato, de forma tal de facilitar la continuidad hacia la educación superior.

El gobierno federal mexicano ha desarrollado una serie de becas de forma de vincular los subsistemas educativos con el mercado laboral. En este sentido, las becas salario de formación educativa

en y para el trabajo se ofrecen en dos modalidades. La primera de ellas, prácticas profesionales, es un apoyo para los jóvenes que realizan prácticas profesionales en el sector público, privado o en una sociedad civil. La beca consiste en un apoyo de 1 500 pesos mensuales bajo un esquema de pago bimestral, por un plazo máximo de cuatro meses. La segunda modalidad de becas salariales, formación dual, es un apoyo monetario para alumnos de instituciones públicas de bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller. Consiste en un apoyo de 2 000 pesos mensuales, por el plazo que dure el programa de formación dual en el que está inscripto el alumno.

Por otro lado, las becas CapacitaT consisten en un apoyo monetario que puede ser solicitado por ciertos individuos de entre 15 y 29 años de edad, que se encuentren actualmente cursando un paquete polifuncional en el Centro de Formación para el Trabajo. La beca consiste en un pago que varía entre 1 000 y 1 500 pesos, dependiendo del paquete polifuncional, y se otorgan por un plazo máximo de cuatro meses. Entre los requisitos de los postulantes cabe mencionar dos que resultan particularmente interesantes. Se establece que el postulante no haya concluido sus estudios de educación media superior y que desde su abandono hayan transcurrido al menos seis meses.

La Beca para Emprendedores está destinada a los alumnos de bachillerato que cuentan con un plan emprendedor, están cursando la segunda parte del modelo y pertenecen al Centro de Emprendedores de la Educación Media Superior. Consiste en un monto de 10 000 pesos.

La Coordinación de Becas de la Subsecretaría de Educación Media Superior (CBSEMS) informó que durante el ciclo escolar 2015-2016 se otorgaron 600 795 becas a estudiantes de la Educación Media Superior.

En 2013 la Subsecretaría de Educación Media Superior y el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), en coordinación con la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), desarrollaron el Modelo Mexicano de Formación Dual (MMFD). El MMFD es una opción educativa, a través de la cual los estudiantes del bachillerato tecnológico, profesional técnico o profesional técnico bachiller reciben formación teórica, en el aula, y práctica, en las empresas. Su objetivo es facilitar la inserción de los egresados en el sector productivo. Al momento de su implementación, las carreras que se impartían bajo esta modalidad eran 6: Electromecánica industrial, Máquinas herramienta, Mecatrónica, Informática, Administración y Hospitalidad turística. En febrero de 2017, dicho número asciende a 17. Por otro lado, los avances del MMFD han permitido que en julio de 2016 participen 1 384 estudiantes de 11 entidades federativas.

Adicionalmente, existe una gran variedad de becas que se ofrecen a los alumnos de la educación superior. Entre ellas, las becas de vinculación y de servicio social se relacionan con la inserción de los estudiantes en el sector productivo.

Las becas de vinculación están orientadas a los alumnos con promedio superior a 8/10 puntos, que se encuentren cursando los dos últimos años de una licenciatura o los dos últimos cuatrimestres del nivel Técnico Superior Universitario y estén inscriptos en un programa Vinculación para realizar prácticas, estancias o residencias profesionales reconocido por la Institución Pública de Educación Superior. El monto de la beca asciende a 9 000 pesos que serán entregados en dos instancias: la primera al ser aceptado y la segunda, una vez concluido el proyecto objeto de la beca. Se impone como restricción que los solicitantes no reciban otro beneficio del Gobierno Federal para su educación.

Las becas de servicio social se proponen dar un apoyo económico a estudiantes de licenciatura, Técnico Superior Universitario o egresados de educación superior con no más de un año de haber concluido el plan de estudios correspondiente, que se encuentren inscritos en un programa de servicio social reconocido por la Institución Pública de Educación Superior o que les interese participar en la divulgación de la ciencia. En este caso también se establece como requisito que el solicitante tenga un promedio general de 8/10 puntos o superior. El monto de la beca es de 9 000 pesos, distribuidos en dos exhibiciones de 4 500 pesos.

Por último, es importante mencionar la iniciativa Telesecundarias Vinculadas con la Comunidad (TVC) es un modelo de educación básica en contexto rural que incluye la formación para el trabajo dentro del currículo. En este sentido, uno de los ejes centrales del modelo es la alternancia entre

educación y producción mediante la participación de los estudiantes en distintos talleres productivos como ser panadería, hortalizas, herrería, artesanías, etc. Este modelo educativo fue creado en la Sierra Norte de Puebla, que constituye una de las zonas más pobres de México. Presenta una serie de innovaciones que permiten a sus alumnos la continuación de sus estudios, la formación para el trabajo, la vinculación con su comunidad y el desarrollo de habilidades y conocimientos.

V. Conclusiones y reflexiones finales

Durante las últimas décadas se ha desarrollado en la región un intenso debate sobre los alcances y contenidos de los derechos a la educación y las alternativas para su cumplimiento efectivo. A partir de una primera aproximación regional, el presente documento ha ofrecido una revisión más exhaustiva de tres sistemas educativos (Chile, Colombia y México) que resultan de especial interés al momento de ilustrar los caminos explorados para lograr mejoras en la cobertura, calidad y equidad de sus sistemas educativos.

En el trabajo se destaca que la cobertura presenta incrementos en la escolarización en todos los tramos de edad, niveles socioeconómicos y áreas geográficas, aunque los avances han sido muy desparejos a lo largo de la región, lo que también se comprueba en relación con los indicadores de repitencia y abandono. De manera complementaria deben mencionarse los problemas de sobreedad, con sus efectos negativos sobre la trayectoria escolar y los procesos de enseñanza y aprendizaje.

La región ofrece numerosos ejemplos de reformas que en su diversidad es muestra de la heterogeneidad de situaciones, posibilidades y preferencias. Existen algunos patrones comunes a la mayor parte de reformas que tienen que ver con la extensión de años de obligatoriedad hacia la educación secundaria y preescolar y el aseguramiento de horas mínimas de dictado de clases, además de la extensión de la jornada y la ampliación de contenidos como mecanismos de expansión de la cobertura horizontal y vertical. Usualmente, ello ha venido acompañado de ampliaciones en los presupuestos educativos que, en general, ha tenido como destino prioritario el pago de salarios. En este sentido, cobra especial importancia la relación con los gremios docente y la especial negociación que se da en el sector, con un impacto muy fuerte sobre el clima político de los países.

Lamentablemente, los avances en materia de cobertura no siempre han tenido un correlato en mayor calidad. La distancia con los países desarrollados sigue siendo grande y la heterogeneidad de situaciones hacia el interior de la región no permite obtener conclusiones claras sobre el camino ideal de reformas. En materia de financiamiento, precisamente, han sido muy variados los intentos de responder a los cambios normativos e introducir nuevos incentivos.

México es un claro ejemplo donde las pruebas de calidad han permitido una mejor comprensión de los problemas del sistema educativo. En los últimos 15 años, México desarrolló dos instrumentos para la evaluación y diagnóstico de las competencias educativas. Ellos fueron los Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) y los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo

(EXCALE). A partir de 2013 forman parte de un Plan para evaluar el aprendizaje de los estudiantes, denominado Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes (PLANEA). Se ha visto que en las diferentes áreas los resultados muestran un elevado porcentaje de alumnos con bajos niveles de rendimiento, siendo los alumnos de las escuelas indígenas los que mostraron peores resultados. En el otro extremo, las escuelas privadas exhiben los mejores resultados. Los resultados obtenidos parecen responder, al menos en parte, a la deficiencia de infraestructura, mobiliario y materiales de apoyo educativo que poseen las escuelas indígenas. Adicionalmente, las escuelas indígenas y comunitarias se encuentran ubicadas principalmente en áreas con un alto nivel de marginación y escasa población (menos de 2 500 habitantes), lo que sugiere que las condiciones socioeconómicas de los estudiantes son factores clave para el logro de los aprendizajes.

Por su parte, en Colombia, algunas de las principales conclusiones que se desprenden de resultados de las pruebas Saber 2014. En primer lugar, el desempeño de los alumnos de niveles socioeconómicos más altos es superior en todos los grados y áreas. Más aún, las diferencias en el desempeño se acentúan a la par de las brechas socioeconómicas. En segundo lugar, la distribución de los alumnos de acuerdo a su desempeño difiere según el tipo de establecimiento educativo del que se trate. En general, existe una mayor proporción de alumnos de escuelas privadas que oficiales que se agrupa en los niveles de desempeño Suficiente y Avanzado. Por último, las niñas obtienen mejores resultados en promedio que sus pares varones. En particular, el puntaje promedio de las niñas es superior en Lenguaje y Pensamiento Ciudadano en todos los grados, mientras que los varones obtienen un puntaje promedio superior en Matemática de noveno grado.

No puede dejar de mencionarse que los estudios existentes ponen en evidencia que una parte importante de las diferencias se explica por razones que se encuentran por fuera de lo estrictamente educativo y con dificultades para su reversión en el corto plazo. En ese sentido, deben ser considerados el nivel socioeconómico de las familias, el apoyo de los padres, el fomento de la lectura y la previa asistencia a la educación preescolar. Los estudiantes que presentan ausentismo escolar y que pertenecen a grupos indígenas tienen menores logros académicos si se compara con aquellas poblaciones de estudiantes que presentan una menor inasistencia a clases o que no pertenecen a un pueblo originario.

En cambio, a nivel de aula, los factores asociados que inciden positivamente en los resultados de aprendizaje son la asistencia y puntualidad de los docentes; la disponibilidad de cuadernos y libros; el entorno escolar y las buenas prácticas docentes. Al mismo tiempo, el análisis de las escuelas permite afirmar que en general los sistemas escolares son poco inclusivos socioeconómicamente, que la violencia tiene un impacto negativo en el logro, y que los recursos de las escuelas y su infraestructura se asocian positivamente con el aprendizaje.

De manera especial, en los casos en que la provisión se encuentra descentralizada, se pueden apreciar diferentes maneras de lidiar con las disparidades en las capacidades tanto financieras como de gestión entre los territorios. Lamentablemente no se ha encontrado una solución ideal y consensuada para lidiar con estas dificultades. No obstante, los intentos más recientes de transferencias con asignación específica a ciertos usos predeterminados es una alternativa que merece ser explorada con mayor cuidado, en especial atendiendo a las dificultades de espacio fiscal para ampliar los presupuestos educativos.

En los tres casos estudiados con mayor detalle se destaca la existencia de reformas que intentan mejorar la calidad y cobertura de los sistemas educativos mediante reformas recientes que, en todos los casos, tienen algún impacto sobre la modalidad de financiamiento del sector. No es este el lugar de volver a repetir los diferentes componentes de la reforma, pero sí de enfatizar ciertos aspectos, en especial los relativos al gasto educativo y su financiamiento.

El caso chileno es ilustrativo en ese sentido. Su estructura es consecuencia de las reformas implementadas en los ochenta que tenían como objetivo mejorar el rendimiento de los estudiantes y fomentar la eficiencia del gasto público en educación mediante una mayor competencia entre establecimientos públicos y privados. Las reformas se orientaron a consolidar el sistema de subvenciones educacionales y la descentralización de la gestión de este sector, traspasando a los municipios el control de los establecimientos educacionales que dependían del gobierno central. Estas

reformas dieron origen a un sistema de financiamiento a la demanda en el que el Ministerio de Educación paga una subvención mensual por alumno que asiste a clases en las escuelas (municipales o particulares), cuya elección es decisión de los padres.

En consecuencia, el sistema educativo chileno se caracteriza por tener una organización descentralizada, la administración de los establecimientos es realizada por personas o instituciones municipales llamadas “sostenedores”. El sistema está conformado por establecimientos subvencionados (municipales y particulares), particulares pagados y de corporaciones de administración delegada. Éstos últimos son gremios empresariales o corporaciones privadas que administran establecimientos de educación media, técnico-profesionales, con financiamiento público vía convenio.

Los establecimientos educativos Municipales, Particulares Subvencionados o de Administración Delegada se financian fundamentalmente con recursos públicos. El monto de la subvención por alumno o *voucher* es independiente de la administración de los establecimientos, portable y de libre disponibilidad. El valor por alumno se determina en función de ciertos factores como son el nivel y modalidad de enseñanza, el tipo de jornada (completa o no), la condición de ruralidad y región geográfica, entre otros. Los establecimientos de financiamiento compartido reciben de manera adicional al aporte del Estado, una cuota mensual que es abonada por las familias.

En Colombia la organización es diferente. El 95,2% de los alumnos asistió a establecimientos públicos y el 4,8% restante, a establecimientos privados. En este caso, muchas de las reformas recientes se relacionan con la descentralización de las políticas públicas. La Ley 715 estableció que el 58,5% del monto total del Sistema General de Participaciones (una vez hechas las deducciones correspondientes) debe destinarse al sector educativo. Asimismo, la Ley definió las competencias que corresponden al Gobierno Nacional, entre las que se mencionan la formulación de las políticas y objetivos del sector educativo y el dictado de normas para la organización y prestación del servicio; la regulación de la prestación de servicios educativos estatales y no estatales; el diseño de instrumentos para mejorar la calidad de la educación y la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones y otros cobros.

Los departamentos, de acuerdo a lo dictado por la Ley, son responsables de prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios; otorgar las certificaciones a los municipios para que éstos puedan asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones; prestar servicios educativos en los niveles preescolar, básica y media en sus distintas modalidades, entre otras. Finalmente, los municipios también deberán prestar servicios educativos en sus distintas modalidades para los niveles preescolar, básico y medio; además de administrar las instituciones educativas; promover la aplicación de planes de mejoras en la calidad de la educación y suministrar la información que corresponda a los departamentos y la Nación.

En relación al financiamiento, el Plan incluye una política de fortalecimiento para mejorar la eficiencia y equidad en la asignación y distribución de recursos. En particular, se prevé una mayor distribución de recursos a aquellas entidades territoriales con mayor índice de rezago educativo, mayor ruralidad y con una mayor proporción de población vulnerable en su matrícula. De esta forma se busca dar apoyo complementario a la población más desfavorecida, para garantizar su acceso y permanencia en el sistema escolar. Desde 2012 la asignación por alumno correspondiente a estudiantes desertores se realiza de manera diferencial. Esta política genera incentivos para que los entes territoriales implementen estrategias tendientes a garantizar la permanencia y culminación de los alumnos en el sistema educativo.

Por su parte, los establecimientos educativos privados reciben recursos en función de la calidad de los servicios ofrecidos. Estas escuelas están obligadas a realizar una autoevaluación institucional de periodicidad anual y a presentar los resultados en la Secretaría de Educación que les corresponda. Los establecimientos que obtienen un puntaje alto son clasificados en Libertad Regulada, aquellos que obtienen puntajes intermedios pertenecen a la categoría Libertad Vigilada y, finalmente, los de bajos puntajes corresponden a la categoría Régimen Controlado.

En México el 86,8% de los alumnos concurre a establecimientos con sostenimiento público. Ese porcentaje es algo superior (90,1%) en el nivel básico. En el período 1990-2015 se observa un

significativo crecimiento del gasto en educación en términos reales. El gasto privado aumentó en una mayor proporción que el gasto público este período, pero con una fuerte volatilidad.

Es posible explicar la evolución del gasto en educación a partir de tres factores: la reforma constitucional que establece la obligatoriedad de la educación básica y media superior (Artículos 3 y 4 LGE), la transición demográfica y, por último, la transición educativa.

Con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización educativa, a partir de 1997 el Gobierno Federal transfiere recursos a los Estados y Municipios del país para el desarrollo de acciones en materia de educación básica, normal, tecnológica y de adultos, así como para la atención a la infraestructura educativa de tipo básico, medio superior y superior. Los recursos transferidos pertenecen al Ramo 25 en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos) y al Ramo 33 (Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios). Incluyen distintos fondos de aportaciones:

- El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo (FONE) (antes denominado Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, FAEB) incluye los recursos destinados a fortalecer la educación básica y normal y algunos gastos operativos designados de manera exclusiva. El FONE es el concepto de mayor importancia en términos de recursos. Las transferencias se asignan de forma proporcional entre todos los municipios, de acuerdo a la cantidad de alumnos y docentes en cada uno de ellos.
- El Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se destinan a desayunos escolares, apoyo alimentario y asistencia social, así como también a inversión en infraestructura para el nivel básico, medio-superior y superior.
- El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) comprende los recursos complementarios necesarios para la prestación de servicios de educación tecnológica y educación para adultos.

En 2014, el gasto federal descentralizado ascendió a 355 497,82 millones de pesos. De acuerdo con la proporción de recursos asignados por entidad federativa se destacan el Estado de México (10,2%), el Distrito Federal (9,2%), Veracruz (6,3%), Jalisco (5,3%), Chiapas (4,8%) y Puebla (4,7%). Estas entidades concentraron el 40,5% del total de los recursos.

Con el objeto de mejorar la inclusión de sectores más necesitados, los países han incluido medidas especiales. En México, durante el ciclo escolar 2015-2016 fueron otorgadas más de 7,7 millones de becas para alumnos de escuelas públicas del país. En particular, el 65,5% de ellas tuvieron como destinatarios a los alumnos de educación básica. Esto resultó en un apoyo a uno de cada cuatro estudiantes de ese nivel (26,4%). En la educación media superior fueron distribuidas 24,6% del total de becas, beneficiando a casi uno de cada dos alumnos (47,0%) de escuelas públicas de este nivel. Por otro lado, los estudiantes de educación superior del sector público obtuvieron el 9,9% de los programas de becas, lo que se traduce en una ayuda a tres de cada diez alumnos (29,5%) alumnos de este nivel. Durante el ciclo escolar 2015-2016 los programas de becas más importantes en términos de beneficiarios fueron PROSPERA Programa de Inclusión Social (antes Programa de Desarrollo Humano Oportunidades), PROBEMS y el Programa de Becas de Manutención de Educación Superior. Estos programas otorgaron el 80,2%, 7,8 y 5,7% del total de becas del sistema educativo, respectivamente.

En Chile, por su parte, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) es el organismo responsable de administrar los recursos estatales destinados a los niños y niñas en condición de vulnerabilidad, para que ingresen, permanezcan y tengan éxito en el sistema educativo. Este capítulo se organiza en torno a tres programas. El primero de ellos se refiere a los programas de alimentación, el segundo a asistencia médica y cuidado de la salud, y el tercero a becas de apoyo y subsidios (destinadas principalmente a becas de mantención para la educación superior).

Más allá de las mejoras que se han podido documentar en cada uno de los casos estudiados, los desafíos son enormes y las demandas que las sociedades tienen para con los sistemas educativos aparecen lejos de ser satisfechas. Los debates, manifestaciones y reclamos siguen siendo importantes y

en los tres casos tienen su eje en cuestiones de cobertura y calidad, aunque presentan rasgos específicos en cada país. De una entidad algo diferente, aunque muchas veces los de mayor visibilidad, son los debates y reclamos sobre las condiciones laborales de los docentes.

Los debates recientes respecto al sistema educativo chileno enfatizan la necesidad de disminuir el nivel de segregación socioeconómica que se genera por el peso del sector privado como prestador de servicios educativos. Teniendo en cuenta que los estudiantes se encuentran distribuidos en distintos tipos de establecimientos educativos de acuerdo a su nivel socioeconómico, no es posible asegurar a todos los niños el acceso a las mismas oportunidades de aprendizaje. De hecho Chile es uno de los dos países de mayor segregación económica de los 52 que participan de las pruebas PISA.

En Colombia también se encuentran los problemas de cobertura y calidad de la educación en el centro del debate, en parte motivados por los pobres resultados en las evaluaciones (incluida PISA). Adicionalmente, y como rasgo distintivo, se discute acerca de la manera en que las reformas deben acompañar y fortalecer el proceso de pacificación del país.

En el caso de México las discusiones reconocen que pese al aumento de la inversión en el sistema educativo se mantienen escuelas en muy malas condiciones de infraestructura, que conviven con problemas en la capacitación de los maestros, dificultades en el gobierno del sistema particularmente en algunos Estados y proporciones importantes de alumnos que se mantienen excluidos del sistema y no logran concluir sus estudios. La reforma educativa promulgada en 2013 encuentra fuertes oposiciones, particularmente en el caso de la evaluación de los maestros, que forma parte central de la Reforma. De especial interés en este informe resultan las dificultades adicionales que debe enfrentar el sistema mexicano para el redimensionamiento de los gobiernos subnacionales, particularmente los estados, en la educación pública. Se está poniendo sobre las mesas de debate la necesidad de replantear las fórmulas de asignación de recursos educativos a las entidades, pensando en la relación que debe tener la federación y los estados en la provisión de servicios educativos. Finalmente, se destaca la necesidad de revisar los porcentajes de distribución de recursos entre los distintos tipos de educación, para que la educación media superior y educación superior tengan mayor cobertura y sean de mejor calidad. Es fundamental que las atribuciones y responsabilidades en materia educativa entre diferentes órdenes de gobierno queden claramente delimitadas.

En resumen, la región está enfrentando una problemática compleja, donde los problemas de cobertura y calidad condicionan las posibilidades de desarrollo futuro de los países, afectan la equidad y la consolidación de sociedades más cohesionadas. Los casos estudiados ofrecen buenos ejemplos de diversidad de caminos de reforma. Sus éxitos y dificultades resultan de sumo interés para comprender y enfrentar los desafíos futuros.

Bibliografía

- Aedo, C. y C. Sapelli (2001), El sistema de vouchers en la educación: Una revisión de la teoría y la evidencia empírica para Chile. Santiago de Chile.
- Agencia de Calidad de la Educación (2015) Reporte de calidad. Evolución de los indicadores de calidad de la educación en Chile. Santiago de Chile.
- Agencia de Calidad de la Educación (2017) Resultados educativos 2016 IDPS y SIMCE. En línea <http://educacion.udd.cl/files/2017/04/Resultados-IDPS-y-SIMCE-2016.pdf>
- Arellano, J. P. (2000) Reforma Educacional: Prioridad que se consolida. Editorial Los Andes, Santiago.
- Barreto Ghione, H., Ermida, A.L. (2015) Aprendizaje y políticas de transición de la educación al trabajo para jóvenes en América Latina y el Caribe. Montevideo: ETD y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina; OIT/Cinterfor.
- Bettinger, E., Kremer, M. and Saavedra, J. E. (2010) Are Educational Vouchers Only Redistributive?. The Economic Journal, 120: F204–F228.
- CEPAL (2010) La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. y J. Curcio (2017), “Financiamiento y gasto educativo en América Latina”, Programa CEPAL/Noruega “Vocational Education and Training for Greater Equality in Latin America and the Caribbean”, presentado en el XXIX Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile.
- Delgado Barrera, M. (2014). La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. En: Los Desafíos de Educación Preescolar, Básica y Media en América Latina. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., SOPLA, Santiago de Chile.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016) Gastos del Gobierno por finalidad. Boletín técnico. En línea http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/anales/ccrg_base2005/Bol_clas_gasto_gob2014pro_2015pre.pdf.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2000) Estadísticas de las Finanzas Públicas 1990-1999. Santiago de Chile. En línea http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22754_doc_pdf.pdf.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2004) Estadísticas de las Finanzas Públicas 1987-2003. Santiago de Chile. En línea http://www.dipres.gob.cl/572/articles-22730_doc_pdf.pdf.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2005) Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2006. En línea http://www.dipres.gob.cl/594/articles-37447_doc_pdf.pdf.
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2007) Estadísticas de las Finanzas Públicas 1997-2006. Santiago de Chile. En línea http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/bitstream/handle/11626/1909/EFP_2007_1997-2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda (2016) Estadísticas de las Finanzas Públicas 2006-2015. Santiago de Chile. En línea http://www.dipres.gob.cl/572/articles-149501_doc_pdf.pdf.
- Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación, Ministerio de Educación (2016) Saber 3°, 5° y 9°. Resultados nacionales 2009-2014. Bogotá.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Ministerio de Educación (2015) Resultados nacionales 2015, Lenguaje y Comunicación. En línea http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_9.pdf.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Ministerio de Educación (2015) Resultados nacionales 2015, Matemáticas. En línea http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2015/PlaneaFasciculo_10.pdf.
- López, N. (2015) Las leyes generales de educación en América Latina. El derecho como proyecto político. IPE, CLADE, UNESCO, San Pablo. <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/IPE%20CLADE%20Leyes%20Generales%20de%20Educacion%20Nestor%20Lopez.pdf>.
- OREALC/UNESCO (2014) Primera entrega de resultados TERCE. Comparación de resultados del segundo y tercer estudio regional comparativo y explicativo. Santiago.
- OREALC/UNESCO (2015) Informe de resultados TERCE, logros de aprendizaje. Santiago.
- Paredes Molina, R. (2016). Financiamiento y justicia en la Educación Superior Técnico Profesional chilena. En: La Educación Técnico Profesional al servicio de Chile. Rol y responsabilidad social. Fundación Santillana, Santiago de Chile.
- Pieck Gochicoa, E. (2009) La formación para el trabajo en la escuela rural. Las tele-secundarias vinculadas con la comunidad, México. Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. En línea http://www.crefal.edu.mx/decisio/images/pdf/decisio_23/decisio23_saber8.pdf
- Saavedra, J., Medina, C. (2012) Formación para el Trabajo en Colombia. Borradores de Economía, 740. Banco de la República, Colombia.
- Secretaría de Educación Pública (2016). Cuarto Informe de Labores 2015-2016. Ciudad de México. En línea http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/informes/labores/2012_2018/4to_informe_de_labores.pdf
- Secretaría de Educación Pública (2016b). El modelo educativo 2016. Ciudad de México.
- Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2016) Síntesis de resultados CASEN 2015: Educación. Chile. En línea http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_educacion.pdf
- Vera, A. (2009) Los jóvenes y la formación para el trabajo en América Latina. Buenos Aires: CIPPEC, Documento de trabajo N°25, Programa de Educación, Área de Desarrollo Social.

Anexo

Anexo estadístico

Cuadro A.1
Evolución del gasto público en educación en la región
(En porcentaje del PIB)

País	2000	2014*
Argentina	4,6	5,3
Aruba	4,7	6,0
Barbados	4,6	6,7
Belice	5,0	6,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,5	7,3
Brasil	3,9	5,9
Chile	3,7	4,6
Colombia	3,5	4,7
Costa Rica	4,4	7,0
Ecuador	1,2	4,2
El Salvador	2,5	3,4
Jamaica	5,0	6,0
México	4,1	5,2
Nicaragua	3,0	4,5
Panamá	5,0	3,3
Paraguay	4,6	3,7
Perú	3,3	3,7
Uruguay	2,4	4,4
Promedio	4,0	5,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

*El dato corresponde a 2014 o el último año disponible.

Cuadro A.2
Estructura porcentual del gasto directo en instituciones educativas públicas según clasificación económica. Sector educativo consolidado
(Último dato disponible)

País	Gasto corriente en personal	Resto del gasto corriente	Gasto de capital
Chile	14,95	18,10	2,97
Rep. Dominicana	40,12	24,11	35,77
Nicaragua	46,23	10,71	11,44
Perú	54,99	24,53	20,48
Cuba	58,65	40,46	0,90
El Salvador	63,05	26,70	10,25
Panamá	67,94	11,09	11,44
Guatemala	68,18	28,38	5,48
Colombia	68,52	5,53	25,95
Bolivia (Estado Plurinacional de)	68,84	12,91	18,25
Brasil	69,72	24,05	6,24
Venezuela (República Bolivariana de)	76,94	20,17	2,89
Jamaica	78,51	19,50	1,99
Honduras	79,67	15,62	4,71
Paraguay	79,88	11,73	8,39
Uruguay	80,46	14,91	4,63
Ecuador	81,82	10,75	7,43
México	85,52	10,57	3,90
Argentina	85,87	5,99	5,85

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

Cuadro A.3
Proporción de la matrícula privada en la educación primaria y secundaria
de países de América Latina y el Caribe
(En porcentaje del total, año 2014)*

País	Primaria	Secundaria
Argentina	25	26
Barbados	13	6
Belice	82	71
Bermuda	37	43
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9	13
Brasil	16	SD
Chile	62	61
Colombia	19	20
Costa Rica	9	9
República Dominicana	24	19
Ecuador	24	30
El Salvador	13	18
Guatemala	11	62
Honduras	10	26
Jamaica	9	3
México	9	14
Panamá	14	16
Perú	27	30
Uruguay	17	15

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de <http://data.uis.unesco.org/>.

*El dato corresponde a 2014 o el último año disponible.

Cuadro A.4
Evolución del gasto educativo en Chile

Año	Gasto en educación	
	En Porcentaje PIB	En porcentaje del Gasto total
2000	3,60	SD
2001	3,73	SD
2002	3,83	17,41
2003	3,66	17,60
2004	3,47	16,97
2005	3,14	16,16
2006	2,91	16,20
2007	3,11	16,73
2008	3,75	17,37
2009	4,25	16,99
2010	4,00	17,81
2011	3,87	17,73
2012	4,08	19,64
2013	4,26	19,61
2014	4,34	19,89
2015	4,69	SD

Fuente: Elaborado en base a datos de DIPRES, CEPALSTAT y UIS, UNESCO.

Cuadro A.5
Escolaridad promedio de la población chilena de 15 años o más, por sexo y región
(Año 2015)

Región	Hombres	Mujeres	Total
Tarapacá	11,7	11,4	11,5
Antofagasta	11,7	11,4	11,5
Atacama	11,0	10,7	10,8
Coquimbo	10,7	10,7	10,7
Valparaíso	11,4	11,1	11,3
O'Higgins	10,1	10,2	10,2
Maule	9,7	9,8	9,7
Biobío	10,7	10,5	10,6
La Araucanía	10,0	9,9	10,0
Los Lagos	9,9	9,7	9,8
Aysén	10,5	10,5	10,5
Magallanes y La Antártica	11,4	11,0	11,2
Metropolitana	11,8	11,4	11,6
Los Ríos	10,3	10,0	10,1
Arica y Parinacota	11,8	11,0	11,4
Total país	11,1	10,9	11,0

Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN, 2015.

Cuadro A.6
Distribución de la población de 25 años o más por nivel educativo, según sexo
(En porcentajes, Año 2015)

Nivel Educativo	25 años o más			Entre 25 y 35 años		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Sin educación formal	2,7	3,1	2,9	1,5	1,1	1,3
Básica incompleta	14,4	16,6	15,6	3,9	4,0	4,0
Básica completa	13,5	13,0	13,2	6,8	6,9	6,9
Media incompleta	14,9	14,3	14,6	11,9	10,9	11,4
Media completa	33,0	32,7	32,8	49,8	49,0	49,4
Superior completa	21,5	20,3	20,8	26,1	28,1	27,1
Total país	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de CASEN 2015.

Cuadro A.7
Distribución de la matrícula chilena según dependencia administrativa, clasificada por nivel educativo
(Año 2015)

Dependencia Administrativa	Educación parvularia	Educación especial	Educación Básica	Educación Total Media	Educación Media H-C	Educación Media T-P	Total
No sabe/No responde	13,19	7,20	1,59	1,61	1,50	1,92	4,19
JUNJI	16,99	NA	NA	NA	NA	NA	3,84
INTEGRA	8,03	NA	NA	NA	NA	NA	1,66
Corporación de Administración Delegada	-	-	0,03	4,76	2,51	11,17	1,18
Particular Pagado	4,94	1,09	5,46	6,51	8,60	0,54	5,55
Particular Subvencionada	40,40	67,83	53,13	51,30	54,11	43,29	49,81
Municipal	16,44	23,89	38,79	35,82	33,27	43,08	33,76

Fuente: Elaboración propia con datos CASEN 2015.

Cuadro A.8
Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Matemática

Año	4° Básico				II Medio			
	Promedio	GSE Bajo	GSE Alto	Brecha (En porcentaje)	Promedio	GSE Bajo	GSE Alto	Brecha (En porcentaje)
2006	248	220	297	0,35	252	218	327	0,50
2008	247	220	300	0,36	250	210	325	0,55
2010	253	225	300	0,33	256	215	329	0,53
2012	261	238	299	0,26	265	225	336	0,49
2013	256	234	297	0,27	267	222	338	0,52
2014	256	234	296	0,26	265	217	334	0,54
2015	260	234	300	0,28	262	219	329	0,50
2016	262	237	300	0,27	266	222	332	0,50

Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2017).

Cuadro A.9
Evolución puntajes promedio y brechas entre grupos socioeconómicos para evaluaciones Simce en el área Lectura

Año	4° Básico				II Medio			
	Promedio	GSE Bajo	GSE Alto	Brecha (En porcentaje)	Promedio	GSE Bajo	GSE Alto	Brecha (En porcentaje)
2006	253	235	297	0,26	254	228	306	0,34
2008	260	240	303	0,26	255	225	307	0,36
2010	271	250	304	0,22	259	228	311	0,36
2012	267	248	301	0,21	259	230	304	0,32
2013	264	245	298	0,22	254	225	297	0,32
2014	264	245	298	0,22	252	223	290	0,30
2015	265	245	300	0,22	247	224	281	0,25
2016	267	247	301	0,22	247	223	282	0,26

Fuente: Elaboración propia con datos de la Agencia de Calidad de la Educación, Ministerio de Educación (2017).

Cuadro A.10
Distribución de alumnos chilenos en educación básica según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar

Año	1990				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	-	-	-	-	-
Particular Pagado	0,7	1,0	2,6	8,2	42,6
Particular Subvencionado	23,4	29,8	37,5	42,8	29,7
Municipal	75,9	69,2	60,0	49,0	27,7
No sabe	2,4	2,0	2,2	3,2	3,6
Año	2000				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	-	-	0,1	-	-
Particular Pagado	0,8	1,3	3,0	11,6	53,3
Particular Subvencionado	26,1	35,9	49,6	52,4	30,6
Municipal	73,1	62,8	47,3	35,9	16,1
No sabe	0,1	-	-	0,1	-

Cuadro A.10 (conclusión)

Año	2011				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	0,1	0,1	0,1	-	0,2
Particular Pagado	0,7	0,4	1,2	4,6	36,5
Particular Subvencionado	41,2	49,5	58,1	65,4	50,0
Municipal	58,0	49,9	40,4	29,9	12,3
No sabe	0,1	0,1	0,2	-	1,1
Año	2015				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Particular Pagado	0,8	0,7	1,8	7,1	41,0
Particular Subvencionado	44,9	53,3	60,6	66,7	46,8
Municipal	54,1	45,9	37,5	26,0	11,9
No sabe	0,1	0,1	0,1	-	0,2

Fuente: Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2013, 2016).

Nota: A partir de 2011 se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Cuadro A.11
Distribución de alumnos chilenos en educación media según dependencia administrativa por quintil de ingreso autónomo del hogar

Año	1990				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	9,4	8,5	8,3	6,4	2,2
Particular Pagado	2,1	2,0	6,5	8,7	34,4
Particular Subvencionado	21,9	27,3	30,4	30,6	29,2
Municipal	66,6	62,2	54,7	54,3	34,3
Año	2000				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	7,5	7,5	5,1	4,6	2,1
Particular Pagado	1,4	1,3	4,1	10,7	55,0
Particular Subvencionado	25,2	31,8	40,9	43,2	24,3
Municipal	65,9	59,4	49,9	41,5	18,7
Año	2011				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	5,7	5,5	6,1	3,3	0,9
Particular Pagado	0,8	1,0	1,9	6,4	39,9
Particular Subvencionado	40,8	46,8	51,0	55,2	41,2
Municipal	52,8	46,7	41,2	35,1	18,0
Año	2015				
Quintil de ingreso del hogar	I	II	III	IV	V
Corporaciones de administración delegada	5,5	6,2	4,8	2,6	0,8
Particular Pagado	0,8	1,1	2,8	6,1	42,2
Particular Subvencionado	45,9	51,3	54,9	59,9	40,5
Municipal	47,3	41,0	37,3	31,1	16,3

Fuente: Subsecretaría de Evaluación Social, Ministerio de Desarrollo Social (2013, 2016).

Nota: A partir de 2011 se excluye el servicio doméstico puertas adentro y su núcleo familiar.

Cuadro A.12
Gasto educativo del gobierno central en Chile

Año	Como porcentaje del gasto total	Como porcentaje del PIB
1990	11,1	2,2
1991	11,2	2,3
1992	11,7	2,3
1993	12,2	2,4
1994	12,7	2,5
1995	13,5	2,5
1996	14,4	2,8
1997	15,0	2,9
1998	16,0	3,2
1999	16,7	3,7
2000	16,7	3,6
2001	17,4	3,7
2002	17,8	3,8
2003	17,8	3,7
2004	18,1	3,5
2005	17,0	3,1
2006	17,0	2,9
2007	17,5	3,1
2008	18,5	3,8
2009	18,2	4,3
2010	18,2	4,0
2011	18,1	3,9
2012	18,8	4,1
2013	19,7	4,3
2014	19,4	4,3
2015	20,0	4,7

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del Banco Central de Chile y Estadísticas de las Finanzas Públicas (varios años).

Cuadro A.13
Evolución del gasto educativo en Colombia

Año	Gasto en educación	
	En porcentaje del PIB	En porcentaje del Gasto
2000	3,51	13,29
2001	3,71	13,47
2002	4,27	15,30
2003	4,33	15,54
2004	4,08	15,44
2005	4,00	15,54
2006	3,89	13,77
2007	4,06	14,48
2008	3,91	14,68
2009	4,75	16,08
2010	4,83	16,42
2011	4,46	15,53
2012	4,39	15,51
2013	4,90	16,91
2014	4,67	15,84

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPALSTAT y UIS, UNESCO.

Cuadro A.14
Matrícula escolarizada colombiana por nivel educativo y sector
(Año 2015)

Nivel educativo/Sector	Total	Contratada	Oficial	No oficial
Preescolar	1 010 504	31 596	585 569	393 339
Básica Primaria	3 673 388	156 047	2 796 860	720 481
Básica Secundaria	2 934 853	102 400	2 377 948	454 505
Media	1 017 606	33 562	795 552	188 492
CLEI	553 683	46 556	357 409	149 718
Aceleración	27 464	459	26 187	818
Otros modelos total	1 017 023	28 496	959 544	28 983
Total	10 234 521	399 116	7 899 069	1 936 336

Fuente: Elaboración propia con datos de DANE

Cuadro A.15
Matrícula escolarizada colombiana por departamento
(Año 2015)

Departamento	Alumnos			Sedes	Promedio alumnos por sede	Docentes
	Total	Hombres	Mujeres			
Amazonas	20 136	10 487	9 649	208	97	2 716
Antioquia	1 310 837	659 521	651 316	13 428	98	46 219
Arauca	62 331	31 251	31 080	1 073	58	2 521
S Andrés, Providencia y S Catalina	11 917	6 130	5 787	93	128	870
Atlántico	525 057	262 577	262 480	3 620	145	22 896
Bogotá, D C	1 395 018	702 971	692 047	7 320	191	63 151
Bolívar	462 724	234 982	227 742	3 780	122	19 144
Boyacá	273 169	140 376	132 793	5 398	51	12 873
Caldas	179 530	91 827	87 703	3 134	57	8 181
Caquetá	109 563	56 169	53 394	2 628	42	4 709
Casanare	101 938	51 905	50 033	1 466	70	4 740
Cauca	315 885	158 817	157 068	5 817	54	15 364
Cesar	288 210	146 829	141 381	3 186	90	11 394
Chocó	138 520	68 628	69 892	2 612	53	6 347
Córdoba	422 893	217 344	205 549	5 061	84	18 120
Cundinamarca	606 534	307 486	299 048	8 133	75	27 456
Guainía	10 561	5 700	4 861	189	56	887
Guaviare	19 571	10 027	9 544	405	48	951
Huila	267 844	134 041	133 803	4 316	62	11 006
La Guajira	220 510	111 889	108 621	2 279	97	9 864
Magdalena	336 830	171 392	165 438	3 224	104	13 933
Meta	232 941	119 083	113 858	2 826	82	9 623
Nariño	337 115	169 852	167 263	5 724	59	14 971
Norte de Santander	311 428	156 770	154 658	5 309	59	13 012
Putumayo	83 561	42 263	41 298	1 893	44	4 015
Quindío	104 028	52 846	51 182	1 049	99	4 936
Risaralda	189 241	95 346	93 895	2 513	75	8 036
Santander	445 995	225 783	220 212	7 501	59	20 642
Sucre	224 801	114 319	110 482	2 401	94	10 487
Tolima	302 707	154 467	148 240	5 478	55	13 433
Valle del Cauca	894 948	449 847	445 101	10 190	88	36 509
Vaupés	9 518	5 029	4 489	178	53	448
Vichada	18 660	9 875	8 785	371	50	699
Total	10 234 521	5 175 829	5 058 692	122 803	83	440 153

Fuente: DANE.

Cuadro A.16
Evolución del gasto público educativo en México

Año	Gasto en educación	
	En porcentaje del PIB	En porcentaje del Gasto total
2000	4,28	19,78
2001	4,60	20,85
2002	4,81	20,97
2003	5,03	22,44
2004	4,79	22,20
2005	4,91	22,19
2006	4,78	20,75
2007	4,77	20,25
2008	4,90	18,80
2009	5,26	18,47
2010	5,24	19,43
2011	5,19	19,01
2012	5,22	18,67
2013	5,35	SD
2014	5,35	SD
2015	5,34	SD
2016	4,99	SD

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de SEP y UIS, UNESCO.

Cuadro A.17
Matrícula escolarizada mexicana por nivel educativo, ciclo lectivo 2015-2016

Nivel educativo/Sector	Total	Público	Privado
Educación Básica	25 897 636	23 334 603	2 563 033
Educación Media Superior	4 985 080	4 057 227	927 853
Educación Superior	3 648 945	2 579 289	1 069 656
Capacitación para el trabajo*	1 861 171	1 566 500	294 671
Total	36 392 832	31 537 619	4 855 213

Fuente: Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, SEP (2016).

*Cifras estimadas.

Cuadro A.18
Distribución de la matrícula escolarizada mexicana por entidad federativa, ciclo lectivo 2015-2016

Entidad	Alumnos		Escuelas	Docentes ^a	
	Total	Hombres			Mujeres
Aguascalientes	413 294	206 917	206 377	2 127	24 077
Baja California	985 086	497 106	487 980	4 467	57 898
Baja California Sur	209 326	104 672	104 654	1 250	12 550
Campeche	290 046	134 783	155 263	2 082	15 620
Chiapas	1 775 535	899 451	876 084	19 722	86 215
Chihuahua	1 061 795	535 455	526 340	6 972	57 400
Ciudad de México	2 800 040	1 418 356	1 381 684	9 726	201 266
Coahuila de Zaragoza	885 988	446 046	439 942	5 137	52 528
Colima	199 362	100 066	99 296	1 497	14 266
Durango	540 076	270 825	269 251	5 759	34 183
Guanajuato	1 796 668	905 655	891 013	12 236	91 137
Guerrero	1 118 797	564 162	554 635	11 516	61 753
Hidalgo	949 299	465 934	483 365	8 659	55 201
Jalisco	2 373 766	1 175 780	1 197 986	15 349	138 488
México	4 627 736	2 311 237	2 316 499	22 640	238 030
Michoacán de Ocampo	1 358 729	672 517	686 212	12 513	80 894
Morelos	558 594	272 024	286 570	3 446	34 669
Nayarit	339 561	171 233	168 328	3 364	21 625
Nuevo León	1 529 737	804 198	725 539	7 687	83 396
Oaxaca	1 249 724	614 881	634 843	13 903	73 771
Puebla	2 026 294	1 017 110	1 009 184	14 260	98 135
Querétaro	652 280	327 651	324 629	4 046	33 861
Quintana Roo	441 874	217 044	224 830	2 382	24 020
San Luis Potosí	881 534	423 873	457 661	8 795	49 381
Sinaloa	1 000 920	490 494	510 426	6 734	54 157
Sonora	857 747	430 996	426 751	4 876	47 339
Tabasco	761 569	387 236	374 333	5 544	39 500
Tamaulipas	978 524	492 622	485 902	6 334	57 425
Tlaxcala	388 281	192 172	196 109	2 369	22 361
Veracruz de Ignacio de la Llave	2 249 352	1 138 223	1 111 129	23 259	140 360
Yucatán	600 904	303 879	297 025	4 006	37 002
Zacatecas	490 394	245 122	245 272	5 188	27 565
Total	36 392 832	18 237 720	18 155 112	257 845	2 066 073

Fuente: Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, SEP.

^a Conjunto de individuos adscritos a un centro de trabajo, de acuerdo a la función que realizan en el mismo. A cada uno se le considera tantas veces como centros de trabajo en los que está adscrito.

Cuadro A.19
Indicadores educativos por entidad federativa, ciclo lectivo 2014-2015

Entidad Federativa	Analfabetismo (En porcentajes)	Grado promedio de escolaridad	Tasa neta de escolarización primaria	Tasa neta de escolarización secundaria
Aguascalientes	2,5	9,65	96,20	86,18
Baja California	2,1	9,59	96,82	95,06
Baja California Sur	2,7	9,77	89,30	86,78
Campeche	6,3	9,07	97,70	86,74
Coahuila	1,7	9,82	98,26	96,24
Colima	4,0	9,37	98,75	84,98
Chiapas	14,4	7,14	105,69	73,83
Chihuahua	2,9	9,23	94,29	80,52
Distrito Federal	1,6	10,86	108,81	107,96
Durango	2,6	9,03	99,85	88,29
Guanajuato	6,4	8,19	101,53	94,89
Guerrero	12,9	7,66	99,60	79,81
Hidalgo	7,7	8,61	102,10	86,98
Jalisco	3,2	9,20	98,67	93,79
México	3,5	9,43	99,76	83,26
Michoacán	8,1	7,81	99,10	77,26
Morelos	4,9	9,29	99,76	95,99
Nayarit	4,6	9,08	93,86	89,63
Nuevo León	1,7	10,09	97,02	103,63
Oaxaca	15,8	7,37	99,64	75,04
Puebla	8,0	8,38	102,07	90,16
Querétaro	4,7	9,40	102,24	95,41
Quintana Roo	3,3	9,61	90,29	88,32
San Luis Potosí	6,0	8,69	98,79	94,89
Sinaloa	4,1	9,53	96,12	85,86
Sonora	2,1	9,84	94,02	97,59
Tabasco	7,4	9,12	100,46	87,16
Tamaulipas	3,1	9,45	93,52	84,69
Tlaxcala	4,0	9,18	98,29	89,83
Veracruz	9,5	8,08	97,99	84,36
Yucatán	7,8	8,71	95,15	91,04
Zacatecas	4,1	8,46	99,88	95,35
República Mexicana	5,5	9,05	99,47	88,64

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, SEP.

Cuadro A.20
Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Lenguaje y Comunicación, por nivel educativo y tipo de escuela, 2015

Nivel educativo	Tipo de escuela	Nivel de logro			
		Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Primaria	Indígenas	80,0	16,0	3,7	0,3
	Comunitarias	67,9	26,7	4,6	5,4
	Generales	51,6	34,1	12,7	1,6
	Privadas	13,3	33,9	38,9	13,9
	Promedio	49,5	33,2	14,6	2,6
Secundaria	Comunitarias	43,6	46,7	7,8	1,9
	Telesecundarias	40,6	44,0	12,8	2,6
	Técnicas	29,4	47,3	18	5,3
	Generales	27,9	47,9	18,6	5,6
	Privadas	10,1	37,3	32,8	19,8
	Promedio	29,4	46,0	18,4	6,1

Fuente: INEE (2015).

Cuadro A.21
Distribución de estudiantes mexicanos según su desempeño en PLANEA en Matemática, por nivel educativo y tipo de escuela, 2015

Nivel educativo	Tipo de escuela	Nivel de logro			
		Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Primaria	Indígenas	83,3	9,7	5,8	1,2
	Comunitarias	69,2	17,2	10,3	3,3
	Generales	62,8	19,0	12,9	5,4
	Privadas	25,9	23,0	27,4	23,8
	Promedio	60,5	18,9	13,8	6,8
Secundaria	Comunitarias	84,4	13,1	2,0	0,4
	Telesecundarias	66,3	23,4	7,2	3,1
	Técnicas	70,0	22,1	5,9	2,0
	Generales	67,0	23,6	6,8	2,5
	Privadas	39,9	33,2	16,9	10,0
	Promedio	65,4	24,0	7,5	3,1

Fuente: INEE (2015).

Cuadro A.22
Evolución del gasto educativo en México por sector
(En porcentaje del PIB).

Año	Federal	Estatal	Privado
1994	3,65	0,45	0,23
1995	3,50	0,38	0,19
1996	3,34	0,73	0,85
1997	3,33	0,75	0,85
1998	3,44	0,75	1,19
1999	3,38	0,73	1,14
2000	3,46	0,81	1,19
2001	3,70	0,88	1,23
2002	3,86	0,94	1,33
2003	3,99	1,02	1,41
2004	3,76	1,01	1,36
2005	3,85	1,05	1,39
2006	3,77	1,00	1,35
2007	3,77	0,98	1,32
2008	3,86	1,04	1,32
2009	4,20	1,06	1,49
2010	4,08	1,15	1,40
2011	4,05	1,13	1,38
2012	4,10	1,12	1,34
2013	4,16	1,19	1,37
2014	4,24	1,11	1,60
2015	4,27	1,06	1,50

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Indicadores Educativos, INEE.

Cuadro A.23
Gasto federal descentralizado ejercido en educación por entidad federativa según componentes
(En millones de pesos, año 2014)

Entidad federativa	Total	FAEB	FAETA	FAM
Aguascalientes	4 120,41	3 837,76	90,30	192,35
Baja California	9 955,91	9 507,99	181,57	266,35
Baja California Sur	2 987,33	2 786,73	56,75	143,85
Campeche	3 758,25	3 537,60	86,56	134,08
Coahuila	9 112,65	8 563,87	231,65	317,13
Colima	2 748,42	2 556,51	65,54	126,37
Chiapas	17 058,63	16 201,30	291,32	566,01
Chihuahua	10 193,27	9 599,52	193,96	399,79
Distrito Federal	32 682,14	32 588,15	n a	93,98
Durango	6 896,14	6 599,25	89,92	206,97
Guanajuato	15 230,49	14 533,65	303,87	392,97
Guerrero	14 550,05	13 921,49	197,78	430,78
Hidalgo	9 654,39	9 196,66	121,65	336,08
Jalisco	18 682,72	17 880,57	319,46	482,69
México	36 345,13	34 638,14	780,63	926,37
Michoacán	14 159,29	13 430,19	257,41	471,69
Morelos	5 615,19	5 327,60	110,43	177,16
Nayarit	4 549,39	4 276,31	91,54	181,54
Nuevo León	12 037,80	11 500,21	185,12	352,48
Oaxaca	15 595,88	15 070,72	122,25	402,91
Puebla	16 595,55	15 839,47	235,98	520,10
Querétaro	5 287,98	4 959,42	97,55	231,01
Quintana Roo	4 354,91	3 940,71	125,40	288,80
San Luis Potosí	9 241,89	8 857,42	136,80	247,67
Sinaloa	8 772,08	8 221,57	256,91	293,60
Sonora	8 289,68	7 746,43	257,06	286,19
Tabasco	7 367,41	6 940,93	159,76	266,72
Tamaulipas	10 582,86	10 087,47	211,58	283,80
Tlaxcala	4 146,28	3 939,42	71,29	135,57
Veracruz	22 452,85	21 598,31	348,95	505,59
Yucatán	6 135,90	5 771,31	149,53	215,06
Zacatecas	6 336,94	6 067,97	80,50	188,47
Nacional	355 497,82	339 524,67	5 909,02	10 064,13

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Indicadores Educativos, INEE.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Macroeconomía del Desarrollo****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****www.cepal.org/publicaciones**

191. Evolución reciente del sector educativo en la región de América Latina y el Caribe: los casos de Chile, Colombia y México, Oscar Cetrángolo, Javier Curcio y Florencia Calligaro (LC/TS.2017/94), 2017.
190. Las transformaciones tecnológicas y su impacto en los mercados laborales, Jürgen Weller (LC/TS.2017/76), 2017.
189. Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina, Sonia Gontero y Jürgen Weller (LC/TS.2017/69), 2017.
188. The use of high-frequency indicators in short-term forecasting models. The case of Latin American and Caribbean countries, Sandra Manuelito (LC/TS.2017/61), 2017.
187. Metodologías aplicadas en América Latina para anticipar demandas de las empresas en materia de competencias técnicas y profesionales, Marta Novick (LC/TS.2017/37), 2017.
186. El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos, Juan Pablo Jiménez, Ignacio Ruelas (LC/TS.2017/5), 2016.
185. Programas de empleo público en América Latina, Stefano Farné (LC/L.4279), 2016.
184. La concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva, Néstor Villacreses, (LC/L.4278), 2016.
183. Flujos financieros ilícitos en América Latina y el Caribe, Andrea Podestá, Michael Hanni, Ricardo Martner (LC/L.4277), 2016.
182. Estado de situación del sistema nacional de educación y formación técnico profesional de la República Dominicana, Oscar Amargós. (LC/L.4270), 2016.
181. El desafío de aumentar la pertinencia de la formación profesional: propuesta de metodología para vincular profesiones y ocupaciones y para identificar la demanda de calificaciones por sector. Alfredo Sarmiento y Edgar Baldión. (LC/L.4266), 2016.
180. Evolución del empleo y de la productividad en el sector agropecuario en México, Luis Gómez Oliver. (LC/L.4254), 2016.
179. Los desafíos de la protección contra el desempleo: opciones para Colombia y la República Dominicana, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.4253), 2016.
178. Tendencia del empleo agropecuario en Guatemala, Luis Linares, Rubén Narciso y Pedro Prado (LC/L.4251), 2016
177. Tendencias del empleo y la productividad laboral en el sector agropecuario de Chile, George Kerrigan (LC/L.4234), 2016.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org