



Educación

ISSN: 0379-7082

reveedu@gmail.com

Universidad de Costa Rica

Costa Rica

Mora-Cortés, Andrés Felipe

La realización del derecho a la educación en América Latina: Análisis comparado de la eficiencia del gasto público y perspectivas educativas para la ciudad de Bogotá, Colombia

Educación, vol. 38, núm. 1, enero-junio, 2014, pp. 1-32

Universidad de Costa Rica

San Pedro, Montes de Oca, Costa Rica

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=44030587001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## La realización del derecho a la educación en América Latina: Análisis comparado de la eficiencia del gasto público y perspectivas educativas para la ciudad de Bogotá, Colombia

### The Right to Education in Latin America: A Comparative Analysis of the Public Expenditure's Efficiency and Educational Perspectives for the city of Bogota, Colombia

Andrés Felipe Mora-Cortés<sup>1</sup>

Docente, Investigador

Departamento de Ciencia Política

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia

[andresfmora@gmail.com](mailto:andresfmora@gmail.com)

**Recibido:** 8 Agosto 2012   **Aceptado:** 13 marzo 2014   **Corregido:** 25 marzo 2014

**Resumen:** Mediante la elaboración de un estudio comparado, el documento tiene como objetivo identificar experiencias significativas de política pública para garantizar de manera eficiente el derecho a la educación. Para ello se propone un Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Educación y se aplica la metodología Free Disposal Hull. En un conjunto de veinte países latinoamericanos, Cuba, Argentina y Uruguay resultan ser quienes materializan en mayor grado y de manera más eficiente el derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria. Además de resaltar la importancia de los factores “intraescolares”, el estudio identificó cuatro elementos clave que explican los avances en dichos países: i) la importancia otorgada a la educación preescolar, ii) el aprovechamiento de las TICs, iii) la profesionalización de la labor pedagógica de los docentes, y iv) la satisfacción de las expectativas de ingreso a la educación superior. Todos estos aspectos que sirven de referente para la ciudad de Bogotá y su interés por garantizar plenamente el derecho a la educación.

**Palabras claves:** Derecho a la educación, Eficiencia, América Latina, Bogotá, Políticas Educativas.

**Abstract:** By elaborating a comparative study, the present document attempts to identify significant public policy experiences to efficiently guarantee the right to education. For this purpose, the document proposes a Compound Index for the Right to Education and applies the Free Disposal Hull methodology. In a set of twenty countries in Latin America, Cuba, Argentina and Uruguay have been the most efficient countries in materializing the right to education in primary and secondary school. Besides the acknowledgement of “intraschool factors”, the study has identified four key elements to explain

<sup>1</sup> Polítólogo y Magíster en Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Estudiante del Doctorado en Desarrollo de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y del Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Colombia. Docente de la Universidad Nacional de Colombia en el Departamento de Ciencia Política. Ha sido investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, del Observatorio de Macroeconomía para el Pleno Empleo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo CID, del Observatorio Nacional de Paz y del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias Democracia, Instituciones y Subjetividad CRIDIS (Bélgica). Tiene experiencia como asesor de política pública en la Secretaría de Educación del Distrito Capital, y evaluador de impacto socioeconómico de proyectos en el Departamento Nacional de Planeación-PNUD. Es autor de varios documentos sobre globalización, desarrollo, políticas públicas, economía política y política económica y social. Específicamente, en el campo educativo se destaca el libro titulado “*La economía política de la educación. El caso de Bogotá*” y los artículos “*Calidad de la educación, justicia y libertad*” y “*El enfoque de derechos y la situación de la juventud en Bogotá: una propuesta de asignación ciudadana para garantizar la realización plena del derecho a la educación*”.



*the advancement in those countries: i) the importance given to preschool education, ii) the use of ICTs, iii) the professionalization of the pedagogic work of teachers and iv) the high percentage of student admission expectation at the university. All of these factors could become strong referents for the city of Bogota and for its interest in guaranteeing the right to education.*

**Keywords:** *Right to Education, efficiency, Latin America, Bogota, Educational Policies.*

## 1. Presentación

En Colombia, Bogotá ha sobresalido como una de las ciudades más eficientes en términos de la materialización del derecho a la educación. “Diversos estudios han dado cuenta de la superioridad de la ciudad en relación con el resto del país en temas de cobertura, calidad y desempeño educativo” (Alcaldía Mayor de Bogotá y Bogotá Positiva, 2011, p. 10-11). Los trabajos de Iregui, Melo y Ramos (2006), Herrera y Pang (2005), Melo (2005) y Barrera y Gaviria (2003) testifican este hecho en asuntos de cobertura en primaria y secundaria, tasa de alfabetismo, promedio de escolaridad, estudios completos a nivel de primaria y secundaria y calidad educativa de acuerdo a las pruebas estandarizadas de Estado. Así mismo, Mora y Cubides (2009) presentan los notables avances de la ciudad en los atributos de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad del derecho a la educación en Bogotá entre los años 2000 y 2007<sup>2</sup>.

La situación relativamente aventajada de Bogotá en el ámbito nacional justifica trascender el entorno doméstico y avanzar en la valoración de las políticas educativas de la ciudad desde una perspectiva más amplia que tome como base la experiencia de América Latina en materia de realización del derecho a la educación. Así, mediante la elaboración de un estudio comparado es posible reconocer las prácticas surgidas en otros países de la región con el fin de definir y recrear experiencias significativas que alimenten las decisiones de política pública de la ciudad sin desconocer sus especificidades y problemáticas propias<sup>3</sup>.

En este sentido, esta investigación presenta un estudio comparado entre veinte países de América Latina<sup>4</sup> relativo al grado de eficiencia de la ciudad en términos de la realización del derecho a la educación, y explora un conjunto de experiencias de política que han resultado

<sup>2</sup> Durante los últimos años la ciudad de Bogotá ha hecho explícito el fundamento del *enfoque de derechos* en el terreno de su política educativa. Bajo principios de integralidad, participación y territorialidad se propuso garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación acudiendo no únicamente a los acuerdos internacionales suscritos por Colombia en materia de derechos humanos, sino rescatando los principios que sirvieron de inspiración al proceso de consagración de la Constitución Política de 1991, en cuanto a la configuración en el país de un Estado Social y Democrático de Derecho. Estas apuestas cobran mayor importancia y sentido si se tiene en cuenta que fueron formuladas e impulsadas en la ciudad por gobiernos de izquierda que, bajo las restricciones impuestas por gobiernos nacionales de derecha, reconocieron la validez de muchas de las reivindicaciones que para el campo educativo habían realizado los docentes y diversos actores en el transcurso de más de 20 años de luchas sociales (Stolowicz, 2008; Mora y Cubides, 2009).

<sup>3</sup> Debido a la persistente superioridad relativa de Bogotá en materia económica y social, ha sido recurrente la necesidad de trascender el nivel nacional y realizar estudios comparados entre la ciudad y otras ciudades y países de América Latina. Sin embargo, la ausencia de datos explica porqué, a pesar de las limitaciones metodológicas que esto puede implicar, se ha tenido que comparar a la ciudad con otros países. Este es el caso, por ejemplo, de los informes de desarrollo humano. Al respecto ver: PNUD (2008).

<sup>4</sup> Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

significativas en aquellos países de la región que materializan en mayor grado y de manera más eficiente el derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria. Para realizar esta comparación, se propone un Índice compuesto de Realización del Derecho a la Educación y, mediante la metodología *Free Disposal Hull*, se realiza un análisis de eficiencia desde la perspectiva *insumo-producto* (insumo: gasto público por estudiante en paridad de poder adquisitivo PPA y gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita en los niveles de primaria y secundaria - producto: realización del derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria). Dicho ejercicio facilita la selección de los países latinoamericanos más eficientes en materia de realización del derecho a la educación, y permite la valoración de la ciudad con respecto a la situación de la región en general y de dichos países en particular.

Los análisis cuantitativos mencionados concluirán con la selección de Cuba, Argentina y Uruguay como los países más eficientes en la realización del derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria. Sus amplios avances en materia de acceso, cobertura y permanencia justifican la necesidad de profundizar en el análisis de las políticas educativas que han implementado a fin de visualizar estrategias susceptibles de ser reproducidas en Bogotá, atendiendo a sus especificidades y necesidades propias.

## 2. Bogotá en el contexto latinoamericano: educación y eficiencia del gasto público

Dada la conveniencia de analizar el caso de la ciudad desde una óptica regional, esta sección presenta una valoración de la eficiencia del gasto público en educación para Bogotá desde la perspectiva de América Latina. Para ello se propondrá un Índice compuesto de Realización del Derecho a la Educación en los niveles de primaria y secundaria y, mediante la metodología *Free Disposal Hull*, se realizará un análisis de eficiencia desde la perspectiva *insumo-producto* (insumo: gasto público por estudiante en paridad de poder adquisitivo PPA y gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita en los niveles de primaria y secundaria - producto: realización del derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria). Con ello se espera determinar el conjunto de los países latinoamericanos más eficientes en materia de realización del derecho a la educación para, posteriormente, avanzar en la elaboración de un análisis más profundo sobre las políticas de disponibilidad, acceso y permanencia que han implementado y definir las tendencias más significativas de cara a su posible recreación en el marco de las especificidades de la ciudad de Bogotá.

Dada la disponibilidad de datos, para la elaboración del Índice de Realización del Derecho a la Educación se utilizarán, para el nivel de primaria, los siguientes indicadores: tasa de sobrededad, tasa de matrícula bruta, tasa de matrícula neta, porcentaje de estudiantes en edad fuera de la primaria, tasa de supervivencia a quinto grado, tasa de repitencia, relación estudiante/docente y tasa de alfabetización. En el caso de la secundaria se tomarán las tasas de matrícula bruta, las tasas de matrícula neta, las tasas de repitencia y la relación alumno/docente (es decir, número de estudiantes por docente).

A continuación se introducirá la metodología de análisis *Free Disposal Hull*; luego, se presenta un análisis de eficiencia en la materialización del derecho a la educación en América

Latina definiendo los países más eficientes y la posición de Bogotá en la región. Para ello se realiza una comparación entre las posiciones ocupadas por los países en los períodos 1999-2002 y 2003-2006, y se presenta un *análisis de la eficiencia* desde la perspectiva de los *insumos* y desde la perspectiva del *producto*. Al final, se determinará el grupo de países más eficientes en la realización del derecho a la educación y se señalará un conjunto de políticas públicas que, por los resultados producidos en dichos países, merecen ser analizadas con mayor detenimiento. Esto para proponer un conjunto de recomendaciones de política susceptibles de ser implementadas en el contexto de Bogotá.

## 2.1. Metodología Free Disposal Hull

Las metodologías utilizadas para la medición de la eficiencia del gasto gubernamental en educación pueden ser definidas como paramétricas o no paramétricas y como estocásticas o determinísticas.

Todas ellas parten de un análisis insumo-producto en el cual se considera una frontera de posibilidades de producción que define una frontera de eficiencia cuyos puntos son considerados óptimos, y desde la cual se evalúa la mayor o menor eficiencia del gasto (si la relación insumo-producto se aleja de la frontera, se considera que el gasto es más ineficiente; si se acerca, se considera más eficiente) (Alcaldía Mayor de Bogotá y Bogotá Positiva, 2011, p. 48).

Las técnicas paramétricas asumen formas funcionales específicas en las fronteras de posibilidades de producción; por su parte, las técnicas no paramétricas calculan la frontera directamente de los datos sin ningún tipo de restricción funcional. Las técnicas estocásticas consideran la ineficiencia del decisor y choques aleatorios por fuera de su control, mientras que las técnicas determinísticas consideran que todas las desviaciones en relación con la frontera son explicadas por la ineficiencia de los decisores de política (Herrera y Pang, 2005).

Las ventajas ofrecidas por las técnicas no paramétricas consisten en la elaboración de fronteras de posibilidades de producción sustentadas en datos observados y no en fronteras de producción ideal o contra fácticas que impiden la valoración de combinaciones insumo-producto importantes desde el punto de vista de la política pública. En efecto, al suponer funciones de producción con cierto tipo de rendimientos o con formas funcionales específicas, se eliminan del análisis planes de producción realistas que enfrentan las restricciones institucionales, económicas y sociales comunes a muchos gobiernos. De hecho, las técnicas no paramétricas facilitan los estudios comparados y, por lo tanto, la estimación de medidas de eficiencia relativas al gasto público entre varios gobiernos (Gupta y Honjo, 1997).

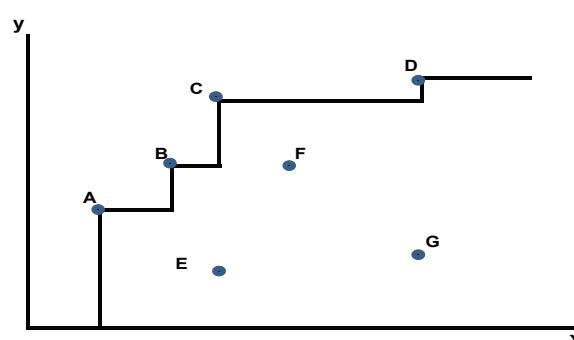
La metodología Free Disposal Hull FDH constituye una técnica no paramétrica determinística para el análisis de la eficiencia del gasto público. Este modelo de valoración es particularmente apropiado para el sector público, donde la competencia no elimina a las unidades ineficientes y estas desaparecen de una forma mucho más lenta. La metodología FDH estima una frontera de posibilidades de producción formada

por la mejor combinación de resultados dentro de una muestra de gobiernos y mide la ineficiencia relativa tomada como la distancia en relación con dicha frontera (Alcaldía Mayor de Bogotá y Bogotá Positiva, 2011, p. 48).

Un gobierno es más eficiente que otro si alcanza un producto igual o superior al de los demás con el mismo nivel de insumos (Tulkens, 1993). Los supuestos básicos de la metodología FDH son los siguientes:

- Se asume una relación estadísticamente significante entre el gasto y los indicadores de *output*. En otras palabras, se asume que los insumos en gasto público son productivos; de hecho, puede esperarse que las situaciones en que no se presenta esta correlación positiva son explicadas por niveles de gasto altamente ineficientes (Clements, 1999). El gasto se analizará en términos globales. El monto de las partidas presupuestales invertidas en cada una de las políticas que se señalarán en la conclusión de este trabajo, son materia de otra investigación.
- La metodología FDH asume que los insumos o productos pueden ser libremente “dispuestos”: es decir, el nivel del producto puede decrecer manteniendo constantes los insumos o, también, es posible incrementar el volumen de insumos sin alterar el nivel de producto.
- La metodología FDH permite estimar dos tipos de eficiencia: *la eficiencia relativa a insumos* y *la eficiencia relativa a producto*. La eficiencia de insumos hace referencia al porcentaje de los recursos que son utilizados inefficientemente; por su parte, la eficiencia del producto hace referencia al producto que se pierde por el uso inefficiente de los insumos. Los gobiernos más eficientes en materia de insumos o producto se acercarán a uno (1), los menos eficientes a cero (0).

Tomando como base el ejemplo que brinda el Balance de la Secretaría de Educación de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá y Bogotá Positiva del 2011), el FDH puede ser interpretado de la siguiente manera:



Y: Producto – X: Insumo

A, B, C, D, E, F, G: todas son observaciones de insumo-producto.

A, B, C, D: son combinaciones de insumo-producto eficientes. El valor de dichas combinaciones es = 1.

E, F, G: son combinaciones insumo-producto ineficientes. El valor de dichas combinaciones es < 1.

Eficiencia de Insumos:  $EI = A / E$

Eficiencia de Producto:  $EP = E / A$

Figura 1: *Ejemplo gráfico del Free Disposal Hull*. Adaptado de Secretaría de Educación de Bogotá, 2011.



A continuación se presenta un análisis de eficiencia FDH para América Latina tomando como producto la realización del derecho a la educación para los niveles de primaria y secundaria, y como insumo el gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita y el gasto público por estudiante en paridad de poder adquisitivo PPA. Con esto se espera definir las experiencias significativas en materia de eficiencia y materialización del derecho a la educación en la región para, en la parte final de este informe de investigación, avanzar en un análisis más profundo de dichas experiencias y definir recomendaciones de política pública que redunden en el mejoramiento y la optimización de las políticas educativas para garantizar la realización plena del derecho a la educación en la ciudad de Bogotá.

## 2.2. Derecho a la educación y eficiencia en América Latina

Para el análisis comparativo en América Latina se construyó un Índice compuesto de Realización del Derecho a la Educación IRDE con base en los datos disponibles para primaria y secundaria<sup>5</sup>. La muestra incluye veinte países de la región<sup>6</sup> y la ciudad de Bogotá para el periodo 1999-2006. Para el análisis de la realización del derecho a la educación en el nivel de primaria fueron tomados los siguientes indicadores: tasa de sobreedad, tasa de matrícula bruta, tasa de matrícula neta, porcentaje de niños y niñas en edad escolar por fuera de la primaria, tasa de supervivencia a quinto grado, tasa de repitencia, relación estudiante/docente y tasa de alfabetización en jóvenes. En el caso de la educación secundaria fueron tomados los siguientes indicadores: tasa de matrícula bruta, tasa de matrícula neta, tasa de repitencia y relación alumno/docente. Los indicadores fueron seleccionados dada la disponibilidad de datos.

Siguiendo las metodologías propuestas por Sen (1994) y parafraseando a la Alcaldía Mayor de Bogotá y Bogotá Positiva (2011), los valores fueron normalizados a través del siguiente procedimiento:

- Para los indicadores que se consideran “bienes”, como la tasa de matrícula bruta, la tasa de matrícula neta, o tasa de supervivencia,

$$X_i = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}} \quad (1)$$

Donde  $X_i$  representa el valor a normalizar,  $X_{\max}$  es el valor máximo que se pretende alcanzar con la política educativa y  $X_{\min}$  representa el valor mínimo. Los valores mínimos y

<sup>5</sup> Dada la integralidad e indivisibilidad del derecho a la educación es necesario avanzar en la valoración cuantitativa de la política educativa más allá de la preocupación restringida por los indicadores simples y disgregados de matrícula o eficiencia interna, y comprender dichos indicadores como objetivos de política susceptibles de ser articulados e igualmente ponderados. La posibilidad de análisis integrales ha sido el objetivo en la construcción de indicadores compuestos como el Índice de Desarrollo Humano (Sen, 1994), el Índice de Desempeño Macroeconómico (Moesen y Cherchye, 1996) o el Índice de Bienestar Económico (Osberg y Sharpe, 2005). Todos ellos han propuesto metodologías que, ofreciendo iguales ponderaciones a sus componentes individuales, permiten obtener una visión integral sobre aspectos complejos como el desarrollo humano, el bienestar económico o el desempeño macroeconómico.

<sup>6</sup> Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

máximos seleccionados fueron aquellos encontrados en la muestra de países para la totalidad del periodo de tiempo comprendido. El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño educativo. Por lo tanto, los valores se localizarán entre cero (0) y uno (1).

- Para los indicadores que se consideran “males” (i.e. tasa de sobreedad, tasa de repitencia, número de estudiantes por docente) los datos se normalizaron así:

$$X_i = X_{\max} - X_i / X_{\max} - X_{\min} \quad (2)$$

Donde  $X_i$  representa el valor a normalizar,  $X_{\max}$  representa el valor máximo y  $X_{\min}$  es el valor mínimo que se pretende alcanzar con la política educativa. Los valores mínimos y máximos seleccionados fueron aquellos encontrados en la muestra de países para la totalidad del periodo de tiempo comprendido. El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño educativo. Los valores se ubicarán entre cero (0) y uno (1).

En consecuencia, una más alta realización del derecho a la educación se corresponderá con un IRDE que se aproxime a uno (1) e, inversamente, una precaria realización del derecho a la educación se asociará con un IRDE próximo a cero (0). Así las cosas:  $1 \geq \text{IRDE} \geq 0$

En cuanto a las ponderaciones, el IRDE en el nivel de educación primaria se definió así:

IRDE PRIMARIA =

$$\begin{aligned} & 0.125 * \text{tasa de sobreedad} + 0.125 * \text{tasa de matrícula bruta} + \\ & 0.125 * \text{tasa de matrícula neta} + 0.125 * \text{porcentaje fuera primaria} + \\ & 0.125 * \text{tasa de supervivencia } 5^{\circ} + 0.125 * \text{tasa de repitencia} + \\ & 0.125 * \text{relación estudiante/docente} + 0.125 * \text{tasa de alfabetización} \end{aligned}$$

El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño educativo en términos del derecho a la educación en primaria. Los valores se ubicarán entre cero (0) y uno (1)<sup>7</sup>.

Por su parte, el IRDE en el nivel de educación secundaria se definió así:

IRDE SECUNDARIA=

$$\begin{aligned} & 0.25 * \text{tasa de matrícula bruta} + 0.25 * \text{tasa de matrícula neta} + \\ & 0.25 * \text{tasa de repitencia} + 0.25 * \text{relación alumno/docente} \end{aligned}$$

<sup>7</sup> Por razones de simplicidad y objetividad, en este modelo cada uno de los indicadores tiene el mismo peso. Sin embargo, las posibilidades de análisis que brindan los indicadores compuestos son múltiples. De acuerdo con Osberg y Sharpe (2005), Moesen y Cherchye (1998) y Sen (1994) es posible identificar tres virtudes de los indicadores compuestos: i) integran y resumen diferentes dimensiones de un tema porque permiten disponer de una “imagen de contexto” y son fáciles de interpretar por su capacidad de síntesis al reducir el tamaño de la lista de indicadores a tratar en el análisis; ii) permiten reducir la complejidad de la información que pudiera percibirse en mutuo conflicto en cuanto a su interpretación, y iii) posibilitan análisis de múltiples escenarios y con procesos participativos, debido a que permiten la evaluación de escenarios de acuerdo a diversas metas, a cambios en los criterios de comparación y/o a modificaciones a las ponderaciones ofrecidas a cada uno de los indicadores simples.



El valor numérico más alto del indicador refleja un mejor desempeño educativo en términos del derecho a la educación en secundaria. Los valores se ubicarán entre cero (0) y uno (1).

Los resultados obtenidos se presentan en las Tablas 1 y 2 en los niveles de primaria y secundaria en los veinte países de América Latina y Bogotá para el periodo comprendido entre 1999 y 2006. Las Tablas 3 y 4 presentan el índice promedio de cada país para los periodos 1999-2002 y 2003-2006, en orden descendente.

Como se observa, el índice más alto de realización del derecho a la educación primaria y secundaria para los dos períodos de análisis promediados corresponde a Cuba, seguido por Argentina, Aruba y México en el caso de la primaria y por Jamaica, Argentina y Uruguay en el de la secundaria.

**Tabla 1**

*Índice de realización del derecho a la educación en América Latina (1999-2002)*

País / Nivel Educativo	AÑO 1999			2000			2001			2002		
	PRIMARIA	SECUNDARIA	PROMEDIO									
Argentina	0,805	0,720	0,762	0,805	0,720	0,762	0,825	0,824	0,824	0,809	0,791	0,800
Aruba	0,804	0,698	0,751	0,804	0,698	0,751	0,784	0,737	0,761	0,790	0,747	0,769
Bolivia	0,741	0,672	0,706	0,741	0,672	0,706	0,737	0,657	0,697	0,748	0,687	0,718
Brasil	0,572	0,536	0,554	0,572	0,536	0,554	0,636	0,599	0,617	0,633	0,618	0,625
Chile	0,737	0,566	0,651	0,732	0,632	0,682	0,726	0,643	0,685	0,722	0,644	0,683
Colombia	0,651	0,618	0,635	0,636	0,619	0,628	0,640	0,591	0,616	0,639	0,597	0,618
Cuba	0,861	0,815	0,838	0,880	0,835	0,858	0,885	0,860	0,873	0,874	0,876	0,875
Dominican Republic	0,589	0,371	0,480	0,582	0,402	0,492	0,631	0,469	0,550	0,603	0,468	0,535
Ecuador	0,743	0,553	0,648	0,765	0,597	0,681	0,770	0,607	0,689	0,761	0,623	0,692
El Salvador	0,439	0,462	0,450	0,438	0,510	0,474	0,481	0,523	0,502	0,511	0,543	0,527
Guatemala	0,403	0,441	0,422	0,451	0,461	0,456	0,488	0,487	0,487	0,510	0,504	0,507
Honduras	0,472	0,282	0,377	0,564	0,320	0,442	0,574	0,336	0,455	0,589	0,345	0,467
Jamaica	0,631	0,813	0,722	0,658	0,788	0,723	0,663	0,772	0,717	0,666	0,773	0,720
México	0,755	0,667	0,711	0,758	0,678	0,718	0,770	0,693	0,732	0,781	0,712	0,746
Nicaragua	0,433	0,358	0,395	0,462	0,339	0,400	0,498	0,334	0,416	0,517	0,348	0,432
Panamá	0,746	0,650	0,698	0,759	0,655	0,707	0,770	0,669	0,719	0,759	0,675	0,717
Paraguay	0,685	0,640	0,662	0,694	0,672	0,683	0,677	0,697	0,687	0,697	0,720	0,708
Perú	0,721	0,689	0,705	0,718	0,710	0,714	0,715	0,728	0,721	0,740	0,727	0,734
Uruguay	0,753	0,699	0,726	0,751	0,729	0,740	0,765	0,763	0,764	0,763	0,789	0,776
Venezuela	0,634	0,535	0,584	0,665	0,568	0,617	0,711	0,600	0,656	0,711	0,634	0,673
Bogotá	0,662	0,537	0,599	0,653	0,527	0,590	0,656	0,544	0,600	0,675	0,701	0,688

Nota: UNESCO-CEPAL- Cálculos del Autor.

**Tabla 2***Índice de realización del derecho a la educación en América Latina (2003 -2006)*

PAÍS / NIVEL EDUCATIVO	2003			2004			2005			2006		
	PRIMARIA	SECUNDARIA	PROMEDIO									
Argentina	0,833	0,707	0,770	0,816	0,725	0,770	0,820	0,733	0,751	0,826	0,724	0,775
Aruba	0,784	0,694	0,739	0,786	0,660	0,723	0,807	0,718	0,721	0,810	0,733	0,772
Bolivia	0,761	0,712	0,737	0,761	0,695	0,728	0,765	0,688	0,708	0,768	0,680	0,724
Brasil	0,633	0,619	0,626	0,666	0,644	0,655	0,672	0,652	0,654	0,683	0,670	0,676
Chile	0,717	0,654	0,685	0,749	0,734	0,742	0,753	0,744	0,743	0,753	0,740	0,746
Colombia	0,645	0,610	0,627	0,643	0,597	0,620	0,686	0,615	0,618	0,685	0,629	0,657
Cuba	0,878	0,903	0,890	0,872	0,917	0,894	0,863	0,929	0,912	0,867	0,940	0,903
Dominican Republic	0,565	0,534	0,549	0,587	0,531	0,559	0,550	0,551	0,555	0,540	0,570	0,555
Ecuador	0,766	0,632	0,699	0,769	0,640	0,705	0,773	0,658	0,681	0,774	0,669	0,721
El Salvador	0,523	0,487	0,505	0,532	0,493	0,512	0,565	0,513	0,513	0,625	0,506	0,565
Guatemala	0,540	0,509	0,525	0,556	0,513	0,535	0,574	0,525	0,530	0,594	0,540	0,567
Honduras	0,597	0,349	0,473	0,604	0,352	0,478	0,630	0,381	0,430	0,702	0,394	0,548
Jamaica	0,675	0,762	0,719	0,705	0,798	0,751	0,698	0,799	0,775	0,714	0,817	0,766
México	0,785	0,736	0,761	0,786	0,742	0,764	0,789	0,756	0,760	0,797	0,773	0,785
Nicaragua	0,519	0,382	0,451	0,517	0,382	0,450	0,529	0,395	0,422	0,526	0,409	0,467
Panamá	0,763	0,676	0,719	0,765	0,682	0,724	0,771	0,683	0,703	0,771	0,682	0,727
Paraguay	0,688	0,716	0,702	0,705	0,723	0,714	0,719	0,723	0,719	0,720	0,735	0,727
Perú	0,766	0,756	0,761	0,766	0,768	0,767	0,756	0,754	0,760	0,765	0,771	0,768
Uruguay	0,774	0,804	0,789	0,792	0,791	0,792	0,786	0,781	0,786	0,805	0,766	0,785
Venezuela	0,722	0,655	0,688	0,735	0,689	0,712	0,740	0,710	0,711	0,753	0,746	0,749
Bogotá	0,676	0,714	0,695	0,680	0,697	0,688	0,704	0,715	0,702	0,706	0,738	0,722

Nota: UNESCO-CEPAL - Cálculos del Autor.





**Tabla 3**

*Índice de realización del derecho a la educación  
(Promedio y Ubicación en la Región)*

País / Nivel Educativo	PRIMARIA	País / Nivel Educativo	PRIMARIA
AÑO	1999 - 2002	AÑO	2003-2006
1 Cuba	0,875	Cuba	0,870
2 Argentina	0,811	Argentina	0,824
3 Aruba	0,796	Aruba	0,797
4 México	0,766	México	0,789
5 Ecuador	0,760	Uruguay	0,789
6 Panamá	0,759	Ecuador	0,771
7 Uruguay	0,758	Panamá	0,768
8 Bolivia	0,742	Bolivia	0,764
9 Chile	0,729	Perú	0,763
10 Perú	0,723	Chile	0,743
11 Paraguay	0,688	Venezuela	0,737
12 Venezuela	0,680	Paraguay	0,708
13 Bogotá	0,661	Jamaica	0,698
14 Jamaica	0,655	Bogotá	0,691
15 Colombia	0,642	Colombia	0,665
16 Brasil	0,603	Brasil	0,663
17 Dominican Republic	0,601	Honduras	0,633
18 Honduras	0,550	Guatemala	0,566
19 Nicaragua	0,478	El Salvador	0,561
20 El Salvador	0,467	Dominican Republic	0,561
21 Guatemala	0,463	Nicaragua	0,523

Nota: Cálculos del Autor.

**Tabla 4**

*Índice de realización del derecho a la educación  
(Promedio y Ubicación en la Región)*

País / Nivel Educativo	SECUNDARIA	País / Nivel Educativo	SECUNDARIA
AÑO	1999 - 2002	AÑO	2003-2006
1 Cuba	0,847	Cuba	0,922
2 Jamaica	0,786	Jamaica	0,794
3 Argentina	0,763	Uruguay	0,786
4 Uruguay	0,745	Perú	0,762
5 Aruba	0,720	México	0,752
6 Perú	0,713	Paraguay	0,724
7 México	0,688	Argentina	0,722
8 Paraguay	0,682	Chile	0,718
9 Bolivia	0,672	Bogotá	0,716
10 Panamá	0,662	Aruba	0,702
11 Chile	0,621	Venezuela	0,700
12 Colombia	0,606	Bolivia	0,694
13 Ecuador	0,595	Panamá	0,681
14 Venezuela	0,584	Ecuador	0,650
15 Bogotá	0,577	Brasil	0,646
16 Brasil	0,572	Colombia	0,613
17 El Salvador	0,510	Dominican Republic	0,546
18 Guatemala	0,473	Guatemala	0,522
19 Dominican Republic	0,427	El Salvador	0,500
20 Nicaragua	0,345	Nicaragua	0,392
21 Honduras	0,321	Honduras	0,369

Nota: Cálculos del Autor.

Para el periodo 1999-2002 Bogotá se ubica en el puesto 13 a nivel Latinoamericano y pesar de la mejoría en el índice relativo a primaria, desciende al puesto 14 en el periodo 2003-2006. Este hecho se debe a la mejora relativa más alta de Jamaica. En la educación secundaria, por el contrario, Bogotá presenta una fuerte mejoría al pasar del puesto 15 en el periodo 1999-2002 al 9 en el periodo 2003-2006, superando a países como Ecuador, Venezuela, Aruba, Colombia, Bolivia y Panamá. Para el caso de la primaria Bogotá siempre se encuentra por encima de los resultados ofrecidos por Colombia. En secundaria es superado por Colombia en el primer periodo de estudio para luego aventajarla en el periodo 2003-2006.

Esta primera valoración, relativa únicamente al Índice de Realización del Derecho a la Educación, debe ser ajustada con base en la eficiencia con que se garantiza dicho derecho. Tal y como se indicó con anterioridad, la estimación del criterio de eficiencia puede realizarse mediante la metodología *Free Disposal Hull* de análisis insumo-producto.

## 2.3. Análisis insumo-producto

Las Tablas 5, 6, 7, 8 y 9 presentan la relación *insumo* (gasto público por estudiante en paridad de poder adquisitivo PPA) y *gasto público por estudiante* como proporción del PIB per cápita en los niveles de primaria y secundaria) – *producto* (realización del derecho a la educación) para los niveles de primaria y secundaria en los dos períodos objeto de estudio.

Como se observa en la Tabla 5 y desde la perspectiva del *gasto público por estudiante en PPA*, en el periodo 1999-2002 sobresalen Chile, México, Bogotá y Argentina como los lugares con mayor gasto público por estudiante en el nivel de primaria. A su vez, para este mismo nivel educativo son Guatemala, Perú, El Salvador y Paraguay los países con menor gasto público por estudiante. Al comparar esta situación con la evidenciada en 2003-2006, México, Chile y la ciudad de Bogotá se mantienen dentro del conjunto de países con mayor gasto público; Argentina es desplazada por Colombia, quien junto con Brasil y México, muestra aumentos importantes de un periodo a otro en términos del gasto público por estudiante. Entre los países con menor gasto en primaria (2003-2006) se mantienen Guatemala, Perú, Paraguay y El Salvador. En este punto vale mencionar que junto con Panamá, Guatemala es el otro país del estudio que muestra una disminución en el gasto público por estudiante de un periodo de estudio a otro.

**Tabla 5**

*Insumo / Producto educación América Latina*

**GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE EN PPA (DÓLARES INTERNACIONALES) /  
ÍNDICE DE REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN**

PAÍS	Gasto Público por estudiante primaria PPA (1999-2002)	Índice de realización educación primaria (1999-2002)	Gasto Público por estudiante secundaria PPA (1999-2002)	Índice de realización educación secundaria (1999-2002)	Gasto público por estudiante primaria PPA (2003-2006)	Índice de realización educación primaria (2003-2006)	Gasto Público por estudiante secundaria PPA (2003-2006)	Índice de realización educación secundaria (2003-2006)
Argentina	1.093	0,811	1.404	0,763	1.185	0,824	1.715	0,722
Bogotá	1.114	0,661	1.259	0,577	1.285	0,691	1.319	0,716
Brasil	754	0,603	730	0,572	1.075	0,663	969	0,646
Chile	1.467	0,729	1.475	0,621	1.507	0,743	1.649	0,718
Colombia	865	0,642	928	0,606	1.207	0,665	1.110	0,613
Cuba	551	0,875	754	0,847	1.063	0,870	1.231	0,922
El Salvador	446	0,467	423	0,510	508	0,561	511	0,500
Guatemala	273	0,463	165	0,473	266	0,566	163	0,522
Jamaica	898	0,655	1.406	0,786	932	0,698	1.484	0,794
México	1.383	0,766	1.716	0,688	1.874	0,789	2.006	0,752
Panamá	814	0,759	1.178	0,662	783	0,768	996	0,681
Paraguay	456	0,688	557	0,682	477	0,708	538	0,724
Perú	338	0,723	455	0,713	431	0,763	571	0,762
Uruguay	674	0,758	780	0,745	697	0,789	817	0,786

NOTA: El dólar internacional es una unidad monetaria hipotética que tiene el mismo poder adquisitivo que el dólar estadounidense tiene en los Estados Unidos en un momento dado en el tiempo. Las conversiones a dólares internacionales se calculan utilizando la “paridad de poder adquisitivo” PPA. La PPA es la cantidad de unidades monetarias locales que se necesitan para adquirir, dentro del país en cuestión, la misma cantidad de bienes que en Estados Unidos se comprarían con un dólar estadounidense. El dólar internacional es calculado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Es importante mencionar que el cálculo del dólar internacional es complicado y resultado sólo puede interpretarse como una aproximación del valor verdadero. Las cifras expresadas en dólares internacionales no pueden ser convertidas a la moneda de otro país utilizando tipos de cambio de mercado; en vez de esto, las cifras deben ser convertidas utilizando los tipos de cambio de acuerdo a la PPA usados en el estudio.

Nota: UNESCO, 2012 – Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, 2012. Cálculos Propios (Miles de Dólares Internacionales).



En el caso de la secundaria (1999-2002) son México, Chile, Jamaica y Argentina los países que exhiben un mayor nivel de gasto. Este conjunto de países es seguido por Bogotá. Entre los países que mantienen un menor nivel de gasto sobresalen Guatemala, El Salvador, Perú y Paraguay. Para el periodo (2003-2006) se mantienen como los países con mayor nivel de gasto, en su orden, México, Argentina, Chile y Jamaica. Nuevamente este conjunto de países es seguido por la ciudad de Bogotá. Entre los países con menor nivel de gasto se encuentran Guatemala, El Salvador, Paraguay y Perú (Guatemala y Paraguay exhiben disminuciones).

En conclusión, para la totalidad del periodo de estudio observado en ambos niveles educativos puede decirse que son México, Argentina, Chile, Jamaica y la ciudad de Bogotá quienes exhiben los mayores niveles de gasto público por estudiante en PPA. Por su parte, Guatemala, Perú, El Salvador y Paraguay constituyen el conjunto de países que presentan menores niveles de gasto.

Ahora, para el nivel de la primaria (Tablas 6 y 7) los resultados obtenidos muestran el mayor *gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita* de Cuba en ambos periodos de tiempo. En el periodo 1999-2002 es igualmente elevada, en su orden, la proporción de gasto en Colombia, Chile, Jamaica, Bogotá, Paraguay y México. Para este mismo periodo resulta clara la baja proporción de gasto presentada por Uruguay y su índice relativamente alto de realización del derecho a la educación. También es notoria la proporción de gasto comparativamente inferior de Argentina en relación con Cuba y su gran cercanía en materia de realización del derecho. Esto denota un alto grado de eficiencia en la materialización del derecho a la educación en el caso argentino entre 1999 y 2002. Ninguno de los países de la muestra exhibe deterioros relativos al Índice de Realización del Derecho a la Educación primaria. Para 2003-2006 la proporción de gasto público muestra aumentos en la educación primaria de Cuba (pasando del 28% al 36% del PIB per cápita), México, Colombia, Brasil y El Salvador. Países como Argentina, Aruba, Uruguay, Panamá, Chile, Paraguay, Jamaica y Guatemala presentan descensos, al igual que Bogotá. Debido a que ninguno de ellos muestra declives en sus índices de realización del derecho a la educación, es fácil concluir mejoras en materia de eficiencia del gasto público a nivel de educación primaria. Al igual que en el primer periodo de análisis es posible resaltar la –aún más- baja proporción del gasto en Uruguay y su mejoría en términos educativos, y la creciente diferencia entre los recursos empleados por Argentina y Cuba y su clara cercanía en materia de realización del derecho a la educación (0.824 y 0.870, respectivamente).

**Tabla 6***Insumo-producto / Primaria*

País / Nivel Educativo	GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA	DERECHO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA
1 AÑO	1999 - 2002	1999 - 2002
<b>Cuba</b>	28,994%	0,875
<b>Argentina</b>	12,400%	0,811
<b>Aruba</b>	12,920%	0,796
<b>México</b>	13,087%	0,766
<b>Panamá</b>	12,182%	0,759
<b>Uruguay</b>	8,891%	0,758
<b>Chile</b>	15,204%	0,729
<b>Perú</b>	6,630%	0,723
<b>Paraguay</b>	13,418%	0,688
<b>Bogotá</b>	13,501%	0,661
<b>Jamaica</b>	14,942%	0,655
<b>Colombia</b>	16,042%	0,642
<b>Brasil</b>	10,428%	0,603
<b>El Salvador</b>	9,674%	0,467
<b>Guatemala</b>	6,862%	0,463

Nota: UNESCO-CEPAL, 2012 - Cálculos del Autor.

**Tabla 7***Insumo-producto / Primaria*

País / Nivel Educativo	GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA	DERECHO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA
AÑO	2003-2006	2003-2006
<b>Cuba</b>	36,334%	0,870
<b>Argentina</b>	11,427%	0,824
<b>Aruba</b>	12,620%	0,797
<b>México</b>	15,193%	0,789
<b>Uruguay</b>	7,832%	0,789
<b>Panamá</b>	9,662%	0,768
<b>Perú</b>	6,847%	0,763
<b>Chile</b>	12,708%	0,743
<b>Paraguay</b>	12,363%	0,708
<b>Jamaica</b>	13,428%	0,698
<b>Bogotá</b>	12,066%	0,691
<b>Colombia</b>	18,411%	0,665
<b>Brasil</b>	12,789%	0,663
<b>Guatemala</b>	6,274%	0,566
<b>El Salvador</b>	9,845%	0,561

Nota: UNESCO-CEPAL, 2012 - Cálculos del Autor.

Estas conclusiones preliminares, relativas a la educación primaria, muestran a Cuba, Argentina y Uruguay como candidatos adecuados para ser contemplados en un estudio más profundo de sus sistemas educativos. Por una parte, Cuba es el país que más satisface el criterio de realización del derecho a la educación. Argentina, ubicada en el segundo lugar, se encuentra en una posición muy cercana a Cuba en términos de realización del derecho, aunque exhibe un gasto por lo menos dos veces inferior al mostrado por Cuba. Finalmente, Uruguay presenta la tercera proporción de gasto más baja de la muestra (únicamente por encima de Guatemala y Perú), con una tendencia decreciente (diferente a la tendencia al alza de Perú) y un índice superior al promedio de la región de 0.69 (mejor que el presentado por Guatemala, que es inferior a la media).

La información concerniente a la educación secundaria (Tablas 8 y 9) confirma a Cuba como el país que mejor materializa el derecho a la educación en ambos períodos de tiempo. Igualmente, para ambos períodos, Jamaica ocupa el segundo lugar, aunque es evidente el rezago presentado durante el segundo periodo de análisis: mientras que Cuba muestra un Índice de Realización del Derecho a la educación que mejora 0.075 entre el periodo 2003-2006, Jamaica exhibe una mejoría de únicamente 0.008. Los únicos países que muestran un deterioro en su Índice de Realización del Derecho a la Educación





secundaria entre los periodos 1999-2002 y 2003-2006 son El Salvador, Aruba y Argentina, siendo este último el más acentuado.

Para el periodo 1999-2002 los países que emplean una mayor proporción de gasto son, en su orden, Cuba, Jamaica, Aruba, Panamá y Colombia. Los que menor gasto público utilizan son Guatemala, Perú, El Salvador, Brasil y Uruguay. En el periodo 2003-2006 Cuba continúa presentando el mayor porcentaje de gasto y junto con Perú, México, Argentina, Brasil y El Salvador, muestra una tendencia al alza en la proporción del gasto público educativo. En términos de mayor proporción de gasto Cuba es seguida por Jamaica, Aruba, Colombia y Argentina.

**Tabla 8**

*Insumo-producto / Secundaria*

País / Nivel Educativo	GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA	DERECHO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA
AÑO	1999 - 2002	1999 - 2002
Cuba	39,702%	0,847
Jamaica	23,392%	0,786
Argentina	15,931%	0,763
Uruguay	10,285%	0,745
Aruba	19,744%	0,720
Perú	8,915%	0,713
México	16,232%	0,688
Paraguay	16,392%	0,682
Panamá	17,637%	0,662
Chile	15,290%	0,621
Colombia	17,225%	0,606
Bogotá	13,180%	0,577
Brasil	10,086%	0,572
El Salvador	9,181%	0,510
Guatemala	4,144%	0,473

Nota: UNESCO-CEPAL, 2012 - Cálculos del Autor.

**Tabla 9**

*Insumo-producto / Secundaria*

País / Nivel Educativo	GASTO PÚBLICO POR ESTUDIANTE COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA	DERECHO A LA EDUCACIÓN SECUNDARIA
AÑO	2003-2006	2003-2006
Cuba	42,089%	0,922
Jamaica	21,384%	0,794
Uruguay	9,182%	0,786
Perú	9,067%	0,762
México	16,261%	0,752
Paraguay	13,933%	0,724
Argentina	16,538%	0,722
Chile	13,905%	0,718
Bogotá	10,966%	0,716
Aruba	18,951%	0,702
Panamá	12,296%	0,681
Brasil	11,533%	0,646
Colombia	16,932%	0,613
Guatemala	3,838%	0,522
El Salvador	9,886%	0,500

Nota: UNESCO-CEPAL, 2012 - Cálculos del Autor.

De acuerdo a la menor proporción de gasto utilizada, sobresalen Guatemala, Perú, Uruguay y El Salvador. Entre este conjunto de países se resaltan Guatemala y Uruguay como los únicos que muestran descensos en el porcentaje de gasto utilizado entre los periodos 1999-2002 y 2003-2006 exhibiendo, además, mejoras relativas al Índice de Realización del Derecho a la Educación secundaria. Por su parte, Bogotá presenta una mejoría importante en su índice (pasando de 0.577 en 1999-2002 a 0.716 en 2003-2006) y una reducción del 13.1% al 10.9% en el gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita. Este hecho pone en evidencia



enormes mejoras relativas a la eficiencia en el gasto, y reitera la notable mejoría mostrada por la ciudad en lo que a realización eficiente del derecho a la educación secundaria concierne.

## 2.4. Análisis *Free Disposal Hull*

Al combinar la situación de gasto público por estudiante en PPA con el Índice de Realización del Derecho a la Educación (Figuras 2, 3, 4 y 5) sobresale la supremacía de Cuba en ambos niveles educativos y para ambos niveles de estudio. Igualmente, resulta clara la mayor eficiencia relativa a Perú y Guatemala que se sitúan en los vértices de la frontera para ambos períodos de estudio y en ambos niveles educativos. Llama la atención la mejora notable de Uruguay entre los períodos 1999-2002 y 2003-2006: en efecto, en el primer período de estudio este país aparece como relativamente ineficiente en ambos niveles educativos, mientras que en el segundo período (2003-2006) ocupa un puesto dentro de los países más eficientes ubicados sobre la frontera en ambos niveles educativos. En todos los casos, sin embargo, Uruguay y Cuba exhiben índices de realización del derecho a la educación superiores a los de Perú y Guatemala.

Así las cosas, las características y evolución enunciadas para Cuba y Uruguay convierten a estos países en candidatos adecuados para ser incluidos en un estudio más profundo sobre el modelo de política educativa que han impartido en los últimos años. Esta importante conclusión puede ser contrastada con los resultados que se obtienen cuando se analiza el otro tipo de insumo utilizado en el estudio: el gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita.

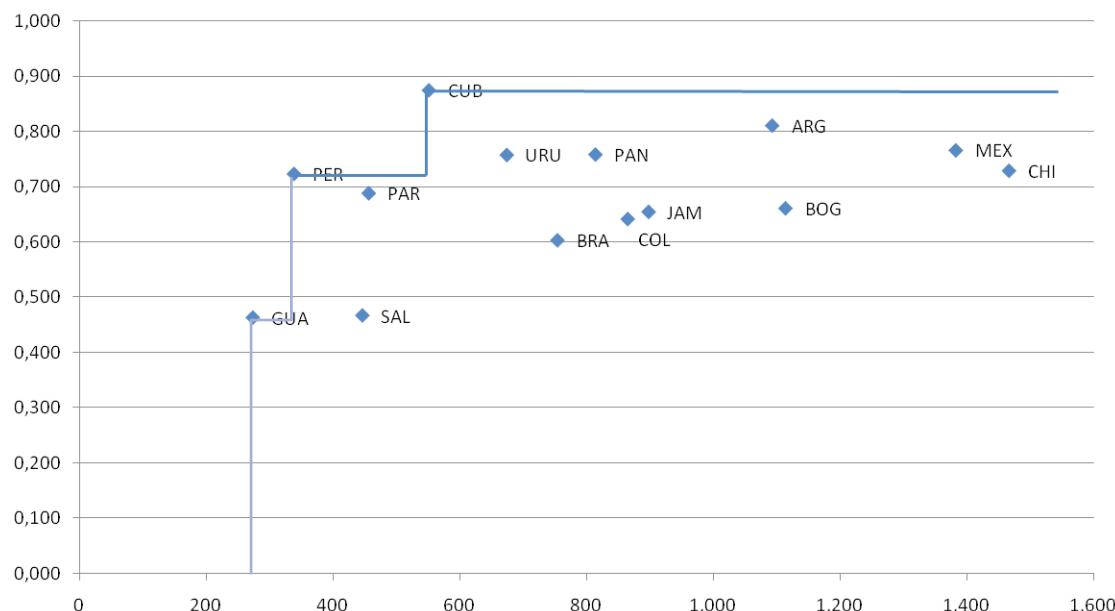


Figura 2. *Free Disposal Hull – América Latina educación primaria PPA (1999-2002)*  
Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante en PPA

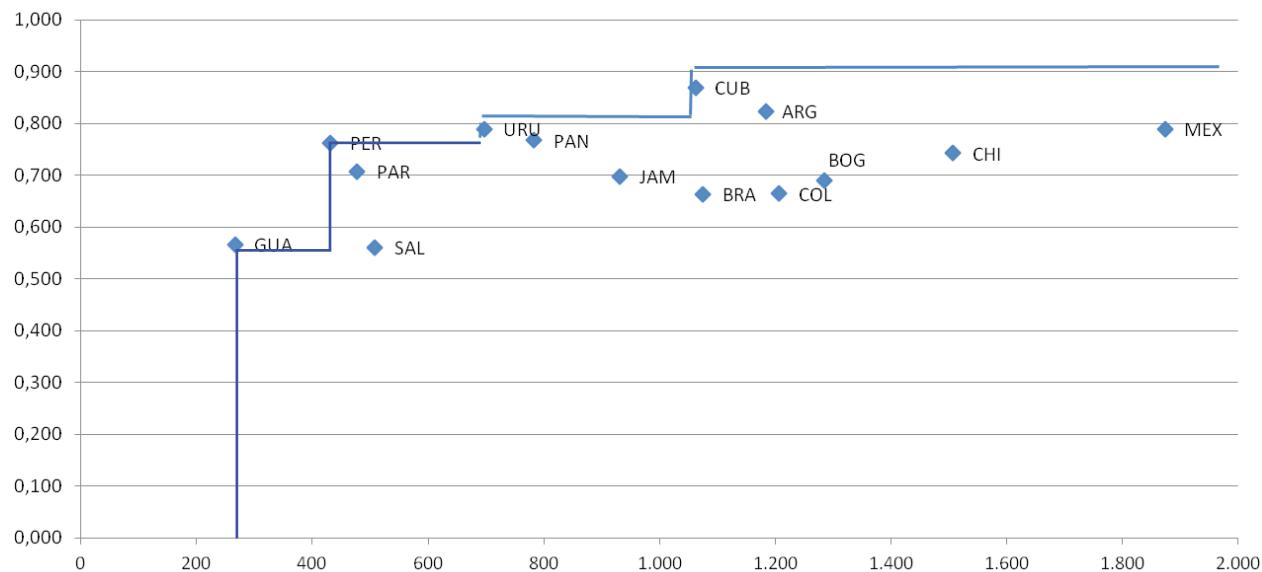


Figura 3. Free Disposal Hull-América Latina Educación Primaria PPA (2003-2006)  
Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante en PPA

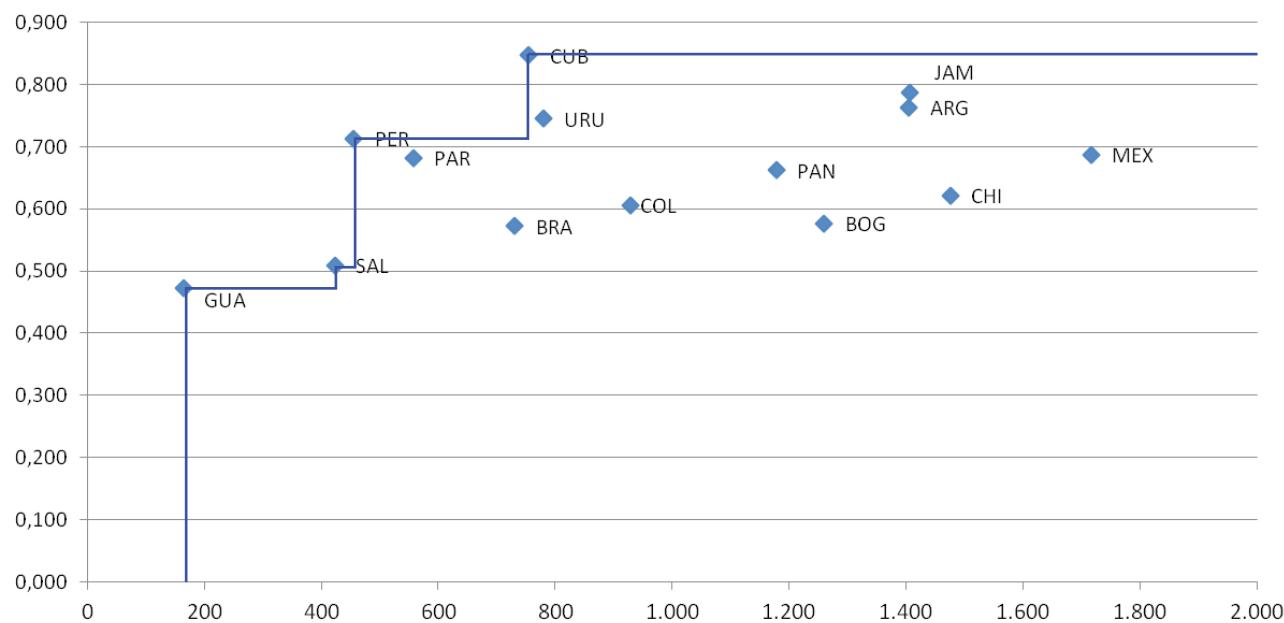


Figura 4. Free Disposal Hull-América Latina Educación Secundaria PPA (1999 -2002)  
Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante en PPA

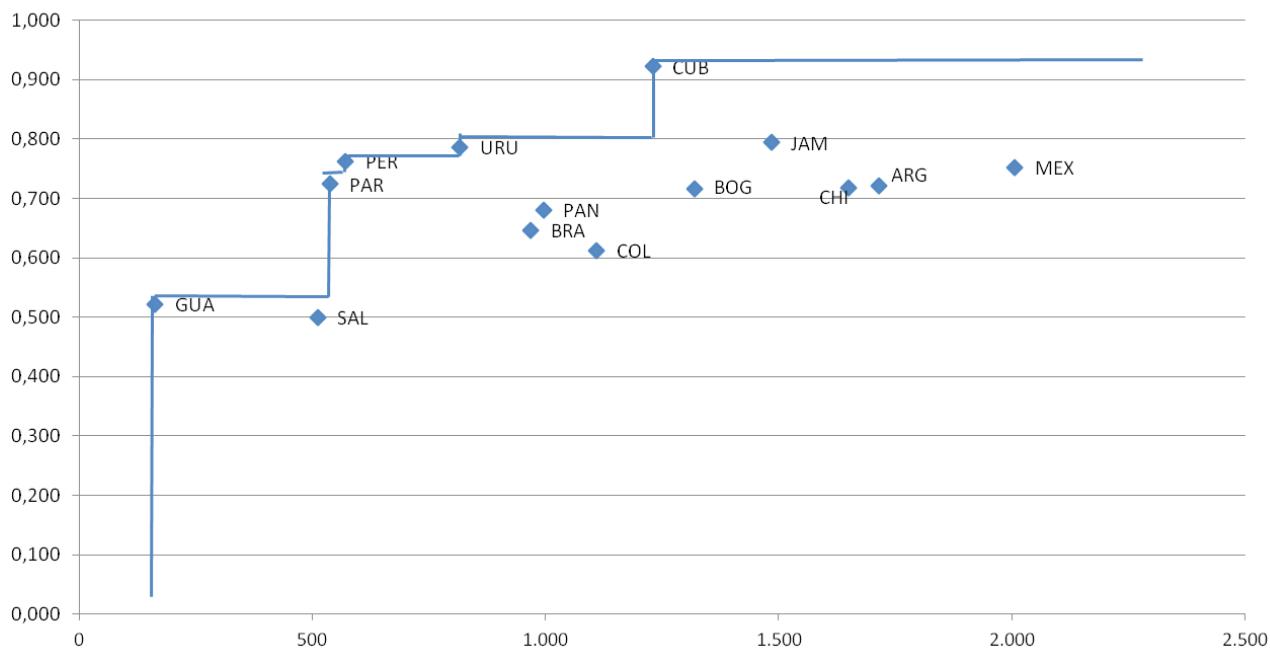


Figura 5. Free Disposal Hull-América Latina Educación Secundaria PPA (2003-2006)  
Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante en PPA

En efecto, las Figuras 6, 7, 8 y 9 presentan dichas fronteras. En el eje Y se presenta el Índice de Realización del Derecho a la Educación primaria y secundaria, y en el eje X el gasto público por estudiante como proporción del PIB per cápita para cada nivel educativo. La dispersión representa la ubicación de cada país en términos de la relación insumo-producto. Tal y como se señaló anteriormente, los países que se ubican sobre la frontera son considerados eficientes. Aquellos países cuya combinación insumo-producto se encuentra por debajo de la frontera, se consideran relativamente ineficientes. En el caso de la educación primaria los países más eficientes son Perú, Uruguay, Argentina y Cuba para ambos períodos de estudio. Guatemala es valorado como eficiente únicamente en el segundo periodo de estudio. Bogotá aparece como relativamente ineficiente en ambos períodos. Sin embargo, presenta una leve mejoría para el periodo 2003-2006 en cuanto a mayor logro educativo y menor utilización de insumos.

En secundaria, por su parte, los países más eficientes en el periodo 1999-2002 son Guatemala, Perú, Uruguay, Argentina, Jamaica y Cuba. En el periodo 2003-2006 Argentina desciende a relativamente ineficiente, manteniéndose como eficientes Guatemala, Uruguay, Jamaica y Cuba. Bogotá presenta una notable mejoría de un periodo de estudio a otro, disminuyendo su nivel de gasto y mejorando el Índice de Realización del Derecho a la Educación. Colombia se presenta como el país más ineficiente de la muestra en lo que a la educación primaria se refiere, mientras que en el nivel de secundaria presenta resultados mixtos.

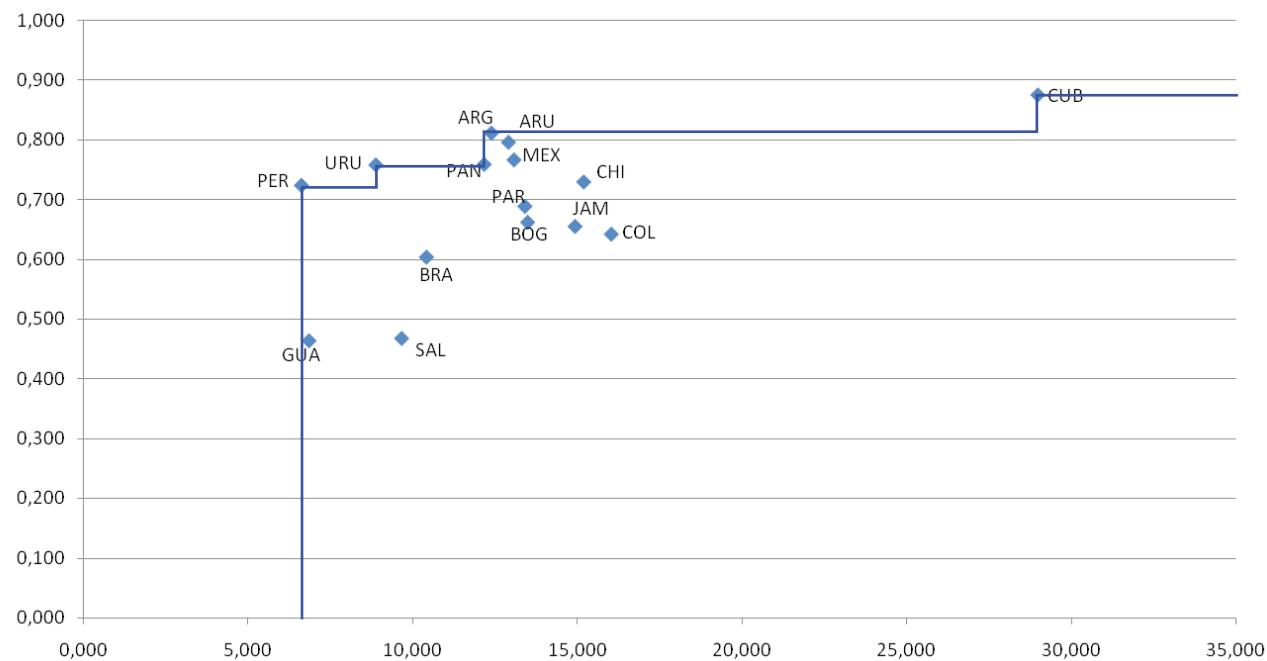


Figura 6. Free Disposal Hull-América Latina Educación Primaria (1999-2002)  
 Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita

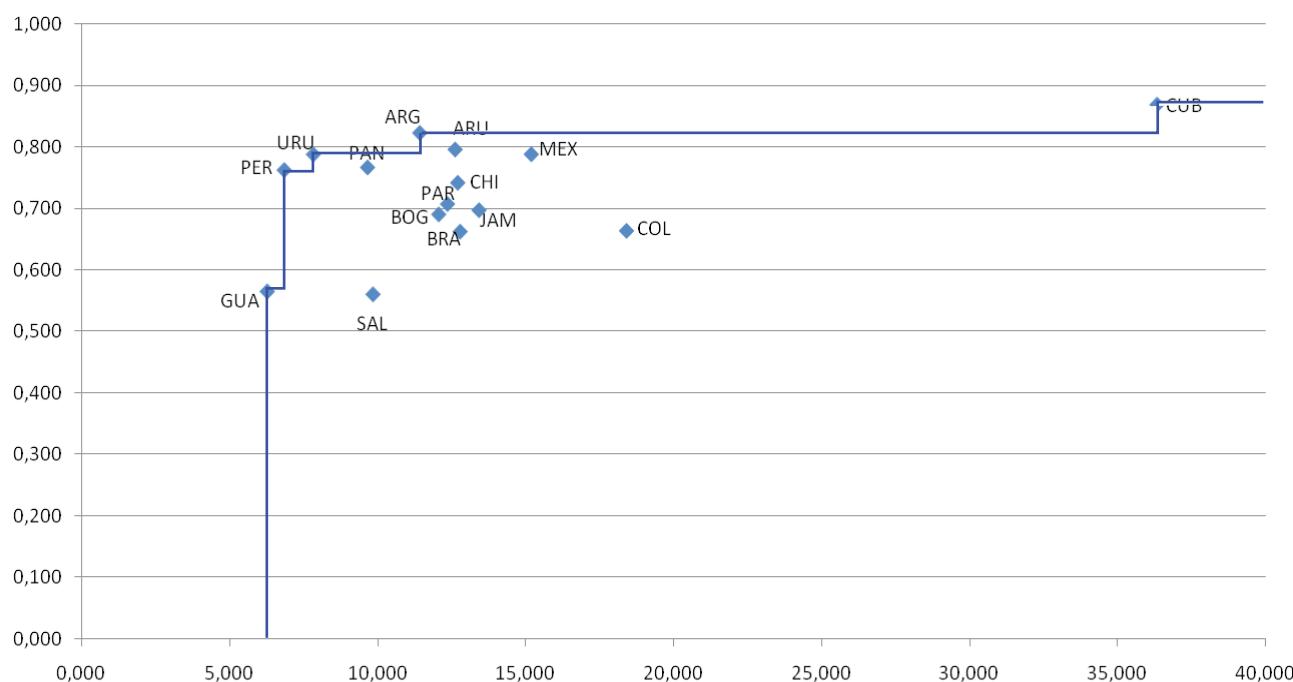


Figura 7. Free Disposal Hull-América Latina Educación Primaria (2003 -2006)  
 Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita

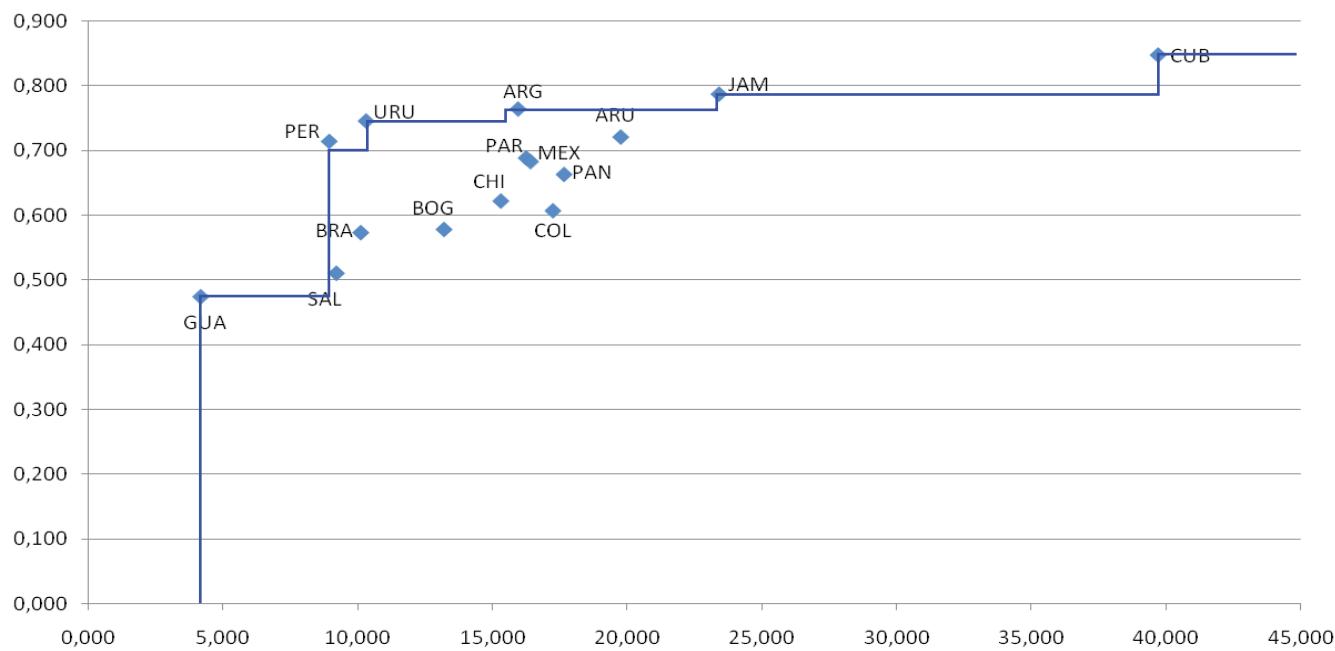


Figura 8. Free Disposal Hull-América Latina Educación Secundaria (1999 -2002)

Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita

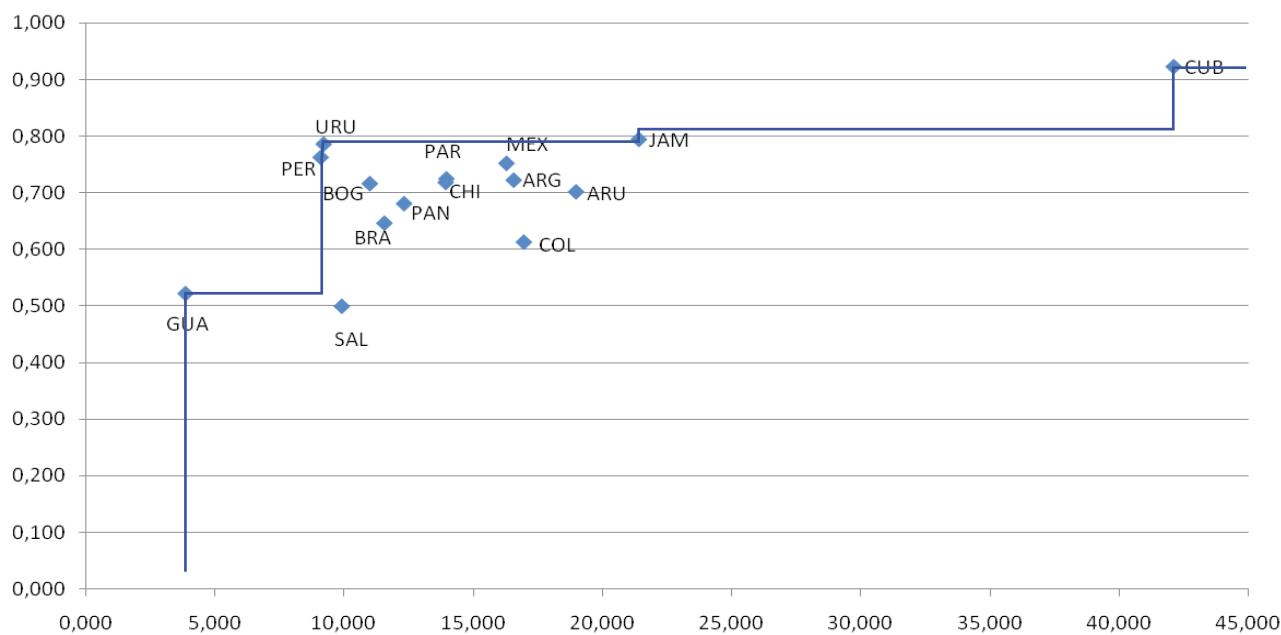


Figura 9. Free Disposal Hull-América Latina Educación Secundaria (2003 -2006)

Eje Y: Índice de realización del derecho a la educación / Eje X: Gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita

## 2.5. Eficiencia relativa a insumos y eficiencia relativa a producto

La interpretación numérica de las fronteras presentadas en las Figuras 2 a 8 es realizada en las Tablas 10, 11, 12 y 13 que muestran *la eficiencia relativa a insumos* y *la eficiencia relativa a producto*<sup>8</sup>.

La finalidad de esta ponderación consiste en determinar qué porcentaje de los recursos públicos destinados a educación son utilizados de manera ineficiente y cuál es el costo que este carácter ineficiente del gasto implica para la realización del derecho a la educación, tomando como punto de referencia a los países eficientes. Un país ineficiente puede reducir el volumen de recursos en términos de gasto educativo y, simultáneamente, mejorar su Índice de Realización del Derecho a la Educación. Por estar ubicados sobre la frontera, los países más eficientes reciben una ponderación de uno (1); los países con proporciones menores a uno se consideran relativamente ineficientes.

En relación con la eficiencia observada en términos del gasto público por estudiante en PPA (Tablas 10 y 11), los países más eficientes en el nivel de primaria son Guatemala, Perú y Cuba en el primer periodo de estudio, y Guatemala, Perú, Uruguay y Cuba en el periodo 2003-2006. En el caso de la secundaria 1999-2002 los países más eficientes son Guatemala, El Salvador, Perú y Cuba. En el segundo periodo de análisis para la educación secundaria El Salvador es desplazado por Paraguay y a los países de Guatemala, Perú y Cuba se une Uruguay.

Continuando con el análisis relativo al insumo de gasto público por estudiante en PPA, en el nivel de educación primaria Bogotá exhibe una amplia mejora entre 1999-2002 y 2003-2006. En efecto, podría decirse que el grado de eficiencia del gasto público por estudiante se ha incrementado en un 34%. Esta misma tendencia de mejora se reproduce en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Panamá y Paraguay. En relación con la eficiencia relativa al producto resulta clara la mejora percibida en educación primaria en todos los países de la muestra, con excepción de Paraguay. Bogotá, específicamente presenta una mejoría leve si se le compara con la mejoría obtenida en materia de eficiencia relativa a insumos.

<sup>8</sup> Eficiencia relativa a insumos: porcentaje de los recursos que, en relación con el país eficiente, el país en cuestión desperdicia y podrían ser reducidos. Eficiencia relativa a producto: porcentaje de producto que con los insumos que posee el país en cuestión, podría ser potencialmente generado para igualar al país eficiente. Un país con un indicador de eficiencia relativa a insumos de 0.90 utiliza ineficientemente el 10% de sus recursos en comparación con el país eficiente. Es decir, podría reducir en un 10% sus insumos (gasto en educación) y mantener el mismo índice de realización del derecho a la educación, e incluso aumentarlo hasta el punto en que se encuentra el país eficiente. Un país con un indicador de eficiencia relativa a producto de 0.90 podría producir, bajo supuesto de uso eficiente de sus insumos, un 10% más de producto e igualar al país eficiente. Es decir, mejoraría en un 10% la realización del derecho a la educación, después de garantizar un uso eficiente de los recursos. Es posible que un país sea relativamente ineficiente en materia de insumos y muy ineficiente en términos de producto. Este hecho se interpreta como la existencia de factores diferentes a la asignación del gasto público que impiden la maximización potencial del producto. Entre estos factores pueden incluirse aspectos administrativos, burocráticos, de desempeño docente, entre otros.

**Tabla 10**

Eficiencia insumo (PPA)-Producto educación primaria América Latina

PAÍS	AÑO 1999 - 2002		AÑO 2003 - 2006	
	EFICIENCIA RELATIVA A INPUTS	EFICIENCIA RELATIVA A OUTPUTS	EFICIENCIA RELATIVA A INPUTS	EFICIENCIA RELATIVA A OUTPUTS
Argentina	0,50	0,93	0,90	0,95
Bogotá	0,49	0,76	0,83	0,79
Brasil	0,73	0,69	0,99	0,76
Chile	0,38	0,83	0,71	0,85
Colombia	0,64	0,73	0,88	0,76
Cuba	1,0	1,0	1,0	1,0
El Salvador	0,76	0,65	0,52	0,99
Guatemala	1,0	1,0	1,0	1,0
Jamaica	0,61	0,75	0,75	0,88
México	0,40	0,88	0,57	0,91
Panamá	0,68	0,87	0,89	0,97
Paraguay	0,74	0,95	0,90	0,93
Perú	1,0	1,0	1,0	1,0
Uruguay	0,82	0,87	1,0	1,0

Nota: UNESCO - Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, 2012 - Cálculos Propios.

**Tabla 11**

Eficiencia insumo (PPA)- Producto educación secundaria América Latina

PAÍS	AÑO 1999 - 2002		AÑO 2003 - 2006	
	EFICIENCIA RELATIVA A INPUTS	EFICIENCIA RELATIVA OUTPUTS	EFICIENCIA RELATIVA A INPUTS	EFICIENCIA RELATIVA A OUTPUTS
Argentina	0,54	0,90	0,72	0,78
Bogotá	0,60	0,68	0,93	0,78
Brasil	0,62	0,80	0,84	0,82
Chile	0,51	0,73	0,75	0,78
Colombia	0,81	0,72	0,74	0,78
Cuba	1,0	1,0	1,0	1,0
El Salvador	1,0	1,0	0,32	0,96
Guatemala	1,0	1,0	1,0	1,0
Jamaica	0,54	0,93	0,83	0,86
México	0,44	0,81	0,61	0,82
Panamá	0,64	0,78	0,82	0,87
Paraguay	0,82	0,96	1,0	1,0
Perú	1,0	1,0	1,0	1,0
Uruguay	0,97	0,88	1,0	1,0

Nota: UNESCO - Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook Database, 2012 - Cálculos Propios.





Para el caso de la secundaria, todos los países de la muestra (exceptuando a Colombia y El Salvador) exhiben mejoras en su nivel de eficiencia de acuerdo a insumos. La ciudad de Bogotá muestra este mismo comportamiento y mejora su nivel de eficiencia en un 33%. La eficiencia relativa al producto mejoró en todos los países con excepción de Argentina, El Salvador y Jamaica. En comparación con lo visto en primaria, Bogotá presenta una mejora más amplia –del 10%– en el grado de eficiencia relativa a producto.

En el análisis insumo-producto relativo al gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita (Tablas 12 y 13), los países más eficientes para el caso de la primaria son Cuba, Argentina, Uruguay y Perú en ambos períodos de análisis, y Guatemala en el periodo 2003-2006. En secundaria: Cuba, Uruguay, Perú, Jamaica y Guatemala para ambos períodos, y Argentina para el periodo 1999-2002.

**Tabla 12**

Eficiencia insumo (% PIB percapita) – Producto educación primaria América Latina

PAÍS	AÑO 1999 - 2002		AÑO 2003 - 2006	
	EFICIENCIA RELATIVA A INSUMOS	EFICIENCIA RELATIVA A PRODUCTO	EFICIENCIA RELATIVA A INSUMOS	EFICIENCIA RELATIVA A PRODUCTO
Cuba	1,0	1,0	1,0	1,0
Argentina	1,0	1,0	1,0	1,0
Aruba	0,96	0,98	0,91	0,97
México	0,95	0,94	0,75	0,96
Uruguay	1,0	1,0	1,0	1,0
Panamá	0,73	0,94	0,81	0,97
Perú	1,0	1,0	1,0	1,0
Chile	0,82	0,90	0,90	0,90
Paraguay	0,92	0,85	0,92	0,86
Jamaica	0,83	0,81	0,85	0,85
Bogotá	0,92	0,82	0,95	0,84
Colombia	0,77	0,79	0,62	0,81
Brasil	0,85	0,80	0,89	0,81
Guatemala	0,97	0,64	1,0	1,0
El Salvador	0,92	0,62	0,80	0,71

Nota: UNESCO-CEPAL, 2012 - Cálculos del Autor.

**Tabla 13**

Eficiencia insumo (% PIB percapita) – Producto educación secundaria América Latina

PAÍS	AÑO 1999 - 2002		AÑO 2003 - 2006	
	EFICIENCIA RELATIVA A INSUMOS	EFICIENCIA RELATIVA A PRODUCTO	EFICIENCIA RELATIVA A INSUMOS	EFICIENCIA RELATIVA A PRODUCTO
Cuba	1,0	1,0	1,0	1,0
Argentina	1,0	1,0	0,56	0,92
Aruba	0,81	0,94	0,48	0,89
México	0,98	0,90	0,56	0,96
Uruguay	1,0	1,0	1,0	1,0
Panamá	0,90	0,87	0,75	0,87
Perú	1,0	0,93	1,0	1,0
Chile	0,67	0,83	0,66	0,91
Paraguay	0,97	0,89	0,66	0,92
Jamaica	1,0	1,0	1,0	1,0
Bogotá	0,78	0,77	0,84	0,91
Colombia	0,92	0,79	0,54	0,78
Brasil	0,88	0,80	0,80	0,82
Guatemala	1,0	1,0	1,0	1,0
El Salvador	0,97	0,71	0,93	0,64

Nota: UNESCO-CEPAL, 2012 - Cálculos del Autor.

Como se anotó anteriormente, los países con proporciones menores a uno se consideran relativamente ineficientes. Para el caso de la primaria (1999-2002) los países relativamente menos ineficientes en términos de insumos son Guatemala, Aruba, México, Bogotá, Paraguay y El Salvador. Los relativamente más ineficientes son Panamá, Colombia, Chile y Brasil. Para el periodo 2003-2006 son menos ineficientes Bogotá, Paraguay, Chile y Aruba. Los más ineficientes son Colombia, México, Panamá y El salvador. En cuanto a la eficiencia relativa al producto, los países menos ineficientes en la educación primaria para el periodo 1999-2002 son Aruba, México, Panamá y Chile. Los más ineficientes son El Salvador, Guatemala, Colombia y Brasil.

En la educación secundaria, los países menos ineficientes en materia de insumos (1999-2002) son: México, Paraguay, El Salvador y Colombia. Los más ineficientes son Chile, Bogotá, Aruba y Brasil. Para este mismo periodo, los más ineficientes en producto son Aruba, México, Paraguay y Panamá. Los relativamente más ineficientes son El Salvador, Bogotá y Colombia. Para el periodo 2003-2006 resulta evidente la mejoría presentada por Bogotá en ambas dimensiones de eficiencia: después de El Salvador, la ciudad es la menos ineficiente en materia de insumos y, después de México, Paraguay y Argentina, es la menos ineficiente en términos de producto. En relación con los insumos los más ineficientes son Aruba, Argentina y México; en cuanto al producto los más ineficientes son El Salvador, Colombia y Brasil.



En el caso particular de Bogotá, la eficiencia relativa a insumos ha mejorado en ambos niveles educativos. En el caso de la primaria ha disminuido el porcentaje de insumos utilizados ineficientemente del 8% al 5% entre los períodos 1999-2002 y 2003-2006. Por su parte, la tasa de sacrificio de producto ha disminuido del 18% al 16%. En la secundaria, el porcentaje de insumos utilizados ineficientemente ha disminuido del 22% al 16%, mientras que la tasa de sacrificio del producto ha descendido del 23% al 9%. Así las cosas, Bogotá presenta mejoras paulatinas (primaria) y avances notables (secundaria) en lo que a la *realización eficiente* del derecho a la educación primaria y secundaria se refiere. Colombia, por su parte, presenta aumentos en la ineficiencia relativa a insumos en primaria y secundaria, y mejoras lentes en la disminución de la tasa de sacrificio del producto. En efecto, en materia de insumos el porcentaje de uso ineficiente pasó del 23% al 37% en primaria, y del 8% al 46% en secundaria. La tasa de sacrificio de producto, por su parte, ha disminuido del 21% al 19% en primaria y ha mostrado un incremento notorio en secundaria pasando del 8% al 22%.

Estos hechos confirman la posición aventajada de Cuba, Argentina y Uruguay en la región. En efecto, Cuba es el país que presenta el mayor Índice de Realización del Derecho a la Educación en ambos niveles y durante todo el periodo de análisis. Igualmente, debido a su ubicación sobre la frontera, es un país eficiente en la realización del derecho a la educación. Por su parte, Argentina ha mostrados niveles elevados de realización del derecho a la educación primaria (sigue a Cuba durante toda la muestra) y secundaria (para el primer periodo de análisis); es un país eficiente en la realización del derecho, y sobresale por su enorme cercanía con el Índice de Realización del Derecho presentado por Cuba y su muy notoria diferencia en términos de la menor cantidad de gasto público empleado en la consecución de sus logros educativos. Finalmente, Uruguay hace parte de los países eficientes en los dos niveles educativos y para ambos períodos de tiempo y sobresale porque, aunque exhibe mejoras y nunca deterioros en ambos índices de realización del derecho, muestra disminuciones en términos del gasto público utilizado en sus políticas educativas.

Estas consideraciones sirven de justificación para seleccionar las políticas de disponibilidad, acceso y permanencia formuladas e implementadas en Cuba, Argentina y Uruguay, y realizar un análisis profundo que permita reunir un conjunto de estrategias susceptibles de ser implementadas en el contexto educativo de Bogotá.

### **3. Conclusión. Hallazgos preliminares, nuevas perspectivas de investigación**

En el marco de gobiernos de izquierda, Bogotá ha impulsado un giro fundamental hacia la formulación, implementación y evaluación de la política social en clave de derechos. Y, concretamente, en el campo educativo, ha tomado como referentes fundamentales las prescripciones relativas a los atributos de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, en la garantía plena del derecho a la educación. Sin embargo, antes de crear ambientes de autocomplacencia, es necesario consolidar las acciones hasta ahora emprendidas y determinar con precisión los desafíos que hoy enfrenta la ciudad a fin de materializar plenamente el derecho a la educación en un contexto de no regresividad.

Con este objetivo en mente, se elaboró un análisis de la realización del derecho a la educación primaria y secundaria en América Latina y se valoró el grado de realización

del derecho desde la perspectiva de la eficiencia. Mediante la construcción de un Índice Compuesto de Realización del Derecho a la Educación y gracias a la aplicación de la metodología *Free Disposal Hull* fue posible efectuar una evaluación del grado de eficiencia con que se materializa el derecho a la educación en la región. La combinación de ambas metodologías facilitó, igualmente, la selección del grupo de países que garantiza de la manera más eficiente y en mayor grado el disfrute del derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria. Estos países son Cuba, Argentina y Uruguay. Los tres materializan el derecho a la educación en un mayor grado que Bogotá y lo hacen de una manera más eficiente. Este hecho exige la valoración de las políticas de disponibilidad, acceso y permanencia formuladas e implementadas en dichos países para, desde allí, encontrar estrategias que puedan ser pensadas y recreadas de acuerdo a las necesidades de la ciudad en materia educativa. Una indagación preliminar de las políticas presentadas en la Tabla 14 permite llegar a algunas conclusiones importantes.

En primer lugar, este conjunto de países ha avanzado notoriamente en el fortalecimiento de las *dimensiones socioeconómicas* que determinan la realización plena del derecho a la educación (gratuidad, subsidios condicionados a la asistencia escolar, construcción de nuevos colegios, equipamiento, transporte escolar, alimentación escolar, entrega de materiales escolares, etc.). En este punto, los avances que muestra la ciudad de Bogotá son importantes y las recomendaciones que se realizan sugieren continuar con la misma tendencia de fortalecimiento y profundización de dichas estrategias en aras de mantener su dinamismo, progresividad y sostenibilidad.

La verdadera novedad de las políticas implementadas en los tres países objeto de estudio reside, entonces, en el consenso extendido que acepta que “lo socioeconómico no sobredetermina la escuela”. Es decir: más allá de las variables asociadas a la pobreza, la exclusión y la marginación, resulta evidente que son los factores “*intraescolares*” los que explican en gran medida el “fracaso escolar” (comprendido este como la no realización plena del derecho a la educación).

**Tabla 14**

Políticas públicas educativas en países que garantizan con mayor eficiencia el derecho a la educación en América Latina

PAÍS	POLÍTICA PÚBLICA	DESCRIPCIÓN
Cuba	Profesor General Integral	Programa para la educación secundaria básica que consiste en que un docente que trabaje con 15 alumnos e imparta todas las asignaturas del grado, excepto inglés y educación física, a la vez que transite con ellos durante toda la enseñanza, manteniendo el contacto directo con los padres.
	Programa “Educa a tu Hijo”	Vía de atención educativa no institucional concebida para todos los niños y niñas de 0 a 6 años que no asisten a instituciones infantiles.
	Programa de Informática Educativa	Dirigido a garantizar la formación de los estudiantes, profesores y trabajadores para usar las TICs y asegurar el equipamiento necesario para su uso masivo.
	Curso de Superación Integral	Formulado bajo el concepto de “estudio como empleo” dirigido a jóvenes entre 17 y 29 años que han salido del sistema educativo.
Argentina	Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”	Aborda integralmente el desarrollo infantil, garantizando los derechos de los niños y niñas. Es implementado en todas las provincias del país a través de acciones coordinadas entre los ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud y Ambiente de la Nación.
	Campaña Nacional de Alfabetización Digital	Esta campaña se propone acercar las TICs a las instituciones de enseñanza de todos los niveles.
	Programa Escuela y Medios	Dirigido a niños de primaria y secundaria cuyo objetivo es promover determinadas actividades pedagógicas ligadas con la comunicación que les permitan desarrollar su potencial de expresión, investigación y creatividad.
	Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo	Orientado a apoyar a las Jurisdicciones en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, contribuyendo a la disminución de la desigualdad social, a través del aumento de la escolaridad y la atención de las necesidades educativas de los jóvenes en mayor riesgo social y educativo.
Uruguay	Programa Integral para la Igualdad Educativa	Su propósito es el fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias que atienden a los niños en situación de mayor vulnerabilidad social.
	Programa Nacional de Inclusión Educativa	Se propone dar respuesta al problema de la exclusión educativa y social de niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera del sistema escolar. El objetivo central es la inclusión a la escuela de aquellos que por diversos motivos nunca ingresaron o que abandonaron los estudios.
	Plan Deserción Cero	Pretende reintegrar en el sistema educativo a aquellos que por distintos motivos se encuentran fuera de él.
	Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios	Ofrece a los jóvenes y adultos de todo el país la implementación de un Plan específico, adaptado a sus posibilidades y necesidades, para la finalización de sus estudios primarios y/o secundarios.
Uruguay	Programa Nacional “Aprender Enseñando”	Brinda apoyo pedagógico y socioafectivo a niños y jóvenes entre 6 y 18 años en situación de vulnerabilidad educativa, social y económica, a efectos de minimizar situaciones de repitencia y deserción, así como también promover la reincisión de alumnos que hubieren abandonado sus estudios.
	Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria	Tiene la misión apoyar el proceso de escolarización de los niños de 4 y 5 años de edad y extender y mejorar la educación de tiempo completo.
	Integración Tecnológica al Entorno de Enseñanza y Aprendizaje	Es una estrategia global para la incorporación e integración de tecnologías educativas en el ámbito escolar de las escuelas de tiempo completo.
	Programa de Informática Educativa	Su propósito es planificar, desarrollar e impulsar proyectos y actividades innovadoras relativas al uso de las TICs en función de los objetivos y necesidades del sistema educativo.
Uruguay	Programa de Fortalecimiento del Vínculo Escuela/Familia/Comunidad	Tiene el propósito de diseñar, experimentar y evaluar la factibilidad de expansión de un modelo orientado a generar el fortalecimiento de los vínculos entre las Escuelas de Tiempo Completo, las familias y la comunidad, para contribuir a una mejora en la integración escolar y el rendimiento educativo de los alumnos.
	Estrategias y Materiales Pedagógicos para la Retención Escolar	Recoge experiencias institucionales de trabajo de aula y/o comunitarias, que den cuenta del diseño y ejecución de acciones que mejoren la retención escolar. Comprende a centros que atienden estudiantes entre 12 y 17 años, en especial de los sectores más desfavorecidos.
	Programa de Educación Inicial	Contribuye a la trascendencia, jerarquía y continuidad que la educación inicial tiene dentro del concepto de educación permanente.

Nota: Elaboración propia con base en Marrero y Toledo (2006), Bosch (2003), Organización de Estados Americanos (2000 y 2003), Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina (2000 y 2005) y Administración Nacional de Educación Pública República de Uruguay (2005 y 2000).

Así las cosas, recobran importancia los procesos de innovación pedagógica, la formación de los docentes, el modelo de educación preescolar, el aprovechamiento pedagógico de las tecnologías de la información y la comunicación TIC, los modelos de evaluación, los grados de autonomía institucional, entre otros. Bajo estos criterios, resulta totalmente claro que es en la intimidad de la escuela en donde efectivamente se reflejan las políticas nacionales y regionales, pero sin lugar a dudas, es la propia escuela la que ofrece las estrategias concretas para garantizar el acceso, la permanencia y la pertinencia del modelo educativo ofrecido a sus estudiantes.

El carácter ambivalente de la escuela (como reflejo de las políticas nacionales y regionales, y como escenario fundamental para la creación de estrategias destinadas a evitar el fracaso escolar) brinda sustento al amplio consenso que resalta la importancia de las *dinámicas intraescolares* como explicativas de las dimensiones de permanencia y calidad de los procesos educativos. Esta óptica busca superar la relación mon causal que se ha establecido con la dimensión socioeconómica y destaca la importancia de la cultura institucional, la relación comunidad educativa-entorno, los métodos de enseñanza, las innovaciones pedagógicas, los materiales didácticos que utilizan los docentes y la valoración de las expectativas de los alumnos, como aspectos que contribuyen a la permanencia de los estudiantes en la institución y en el sistema educativo.

Sin embargo, los esfuerzos llevados a cabo en América Latina para enfrentar las dimensiones socioeconómicas del fracaso escolar son mucho más notorios que aquellos concernientes a recrear las condiciones intraescolares requeridas para garantizar plenamente el derecho a la educación. Esto es así igualmente para Bogotá, pues la ciudad adolece de problemas en materia de calidad y permanencia, que coexisten con logros importantes en términos de oferta educativa y cobertura.

En tercer lugar, el estudio de las políticas educativas de Argentina, Cuba y Uruguay ha servido también para reconocer la centralidad que en estos tres países han adquirido dos líneas específicas de política: *i)* la importancia progresiva que ha asumido la educación inicial (preescolar) como estrategia destinada a disminuir el fracaso escolar (repitencia, extraedad y deserción) y mejorar la calidad educativa del sistema, y *ii)* el aprovechamiento pedagógico de las TICs como alternativa de innovación que permite mejoramiento de la calidad educativa.

En efecto, diversos estudios teóricos y aplicados realizados en estos países han destacado cómo los programas de educación inicial institucional y no institucional pueden propender por la realización del derecho a la educación en términos del mejoramiento de los indicadores relativos a las dimensiones de acceso, calidad y permanencia. De igual forma, es ampliamente reconocido que las dinámicas de innovación y transformación pedagógica cobran vital importancia en los procesos educativos, pues de ellas depende la calidad de la educación impartida y los conceptos y dinámicas que brindan sustento a los procesos de evaluación. En este sentido, diversos estudios reiteran los impactos favorables que el aprovechamiento de las TICs genera sobre las habilidades de lectoescritura de los estudiantes y han coincidido en resaltar el papel positivo que estos nuevos lenguajes producen en las destrezas desarrolladas, el mejor desempeño educativo, los logros obtenidos en materia de visualización de conceptos, investigación, competencias de desarrollo lógico, creatividad, desarrollo de culturas juveniles, trabajo en equipo y gestión académica (Organización de Estados Americanos, 2000 y 2003;

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina, 2000 y 2005 y Administración Nacional de Educación Pública República de Uruguay, 2005 y 2000)

A estos aspectos deben sumarse dos elementos adicionales: *iii)* el respeto por la labor pedagógica de los docentes, su especificidad y profesionalización; y *iv)* el fortalecimiento de la educación superior y la satisfacción de las expectativas de los estudiantes en relación con sus posibilidades de acceso y permanencia en la misma.

En efecto, el lugar central que se le ofrece en la actualidad a los determinantes intraescolares del fracaso escolar, constituye un argumento inobjetable a favor del protagonismo que asumen los docentes como sujetos fundamentales en la garantía plena del derecho a la educación. Son los maestros los llamados a impulsar los procesos de transformación e innovación pedagógica de los procesos de enseñanza y aprendizaje consistentes con un modelo de escuela pertinente y de calidad, capaz de adaptarse a las necesidades, aspiraciones y expectativas de los estudiantes. La responsabilidad del docente es, pues, fundamental para evitar el agotamiento de las políticas socioeconómicas destinadas a combatir el fracaso escolar y para profundizar los logros de los sistemas educativos en materia de oferta educativa y cobertura (Marrero y Toledo, 2006; Bosch, 2003).

Por su parte, las expectativas de ingreso a la educación superior determinan igualmente la permanencia de los estudiantes en los niveles de educación primaria y secundaria así como sus logros en materia de desempeño académico, pues si las expectativas de ingreso a la educación superior son bajas, los estudiantes no tienen mayor incentivo para culminar sus estudios y buscarán integrarse tempranamente al mundo laboral.

Hasta aquí queda claro entonces que, si se quiere materializar el derecho a la educación, es necesario realizar *plenamente* el derecho a la educación; es decir: el cumplimiento pleno del derecho a la educación en los niveles de primaria y secundaria depende de la garantía del mismo en los niveles de preescolar y educación superior. La trayectoria educativa debe ser pensada desde el punto de vista de su totalidad: la clave para enfrentar el fracaso escolar consiste en pensar en una educación para la vida; no en una trayectoria escolarizante segmentada y con lógicas independientes (Unesco, 2008).

También resulta interesante pensar en las restricciones institucionales que hoy condicionan a las ciudades, departamentos y/o provincias para enfrentar de manera eficaz los desafíos que hoy afrontan en materia educativa. Es por ello que también se ha avanzado en el perfilamiento de debates relativos a los alcances de la descentralización política, las competencias de los entes descentralizados y las restricciones que políticas e instituciones de orden nacional imponen a gobiernos subnacionales (restricciones financieras, profesionalización docente, política laboral y salarial docente, competencias subnacionales en materia de educación superior, entre otras). Las implicaciones políticas del enfoque de derechos abren debates sobre la institucionalidad y las competencias políticas de los poderes públicos y los gobiernos subnacionales en su conjunto.

Finalmente, vale mencionar que en los países seleccionados la escuela es reconocida también como un escenario ideal para la implementación de otros programas de la política social, pues además de su protagonismo en el alcance de las metas relativas al campo educativo, se convierte también en un espacio propicio para ejecutar políticas vinculadas a la salud, la vacunación, la alimentación, la orientación vocacional, entre otras.

Es claro, por lo tanto, que Bogotá debe profundizar en las políticas de perfil socioeconómico que ha venido impulsando de manera privilegiada en el campo educativo. Sin embargo, al valorar las experiencias seguidas por Cuba, Argentina y Uruguay, es claro que también debe centrar su atención en *i*) el acceso universal a la educación preescolar, *ii*) el fortalecimiento institucional y democrático de las escuelas, *iii*) el aprovechamiento pedagógico de las TICs, *iv*) la defensa de la profesionalización y el reconocimiento social y económico de la labor docente, *v*) la garantía de acceso a la educación superior, *vi*) la redefinición de sus competencias de política educativa en el marco de la organización descentralizada del Estado en Colombia y *vi*) el trabajo interinstitucional coordinado con los demás autoridades vinculadas a la política social.

Todo ello sin olvidar aquellas dimensiones que invitan a pensar la educación como fuerza espiritual de los pueblos; y que al ser reconocidas, invalidan cualquier pretensión reduccionista o simplista de reforma educativa. Dimensiones que el escritor Ernesto Sábato resalta con sabiduría en *La educación y la crisis del hombre*:

*“Evitemos, pues el error fundamental de reformar la educación como si se tratase de un problema meramente técnico, y no el resultado de la concepción del hombre que le sirve de fundamento, de esos presupuestos que la sociedad mantiene acerca de su realidad y su destino y que, de una manera u otra, definen una manera de vivir y de morir, una actitud ante la existencia entera. De este modo, la educación no se lleva a cabo en abstracto, sino en concreto, se hace con vistas a un proyecto de ser humano y de sociedad”.*

## Referencias

- Abramovich, V. (Abril, 2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista Cepal*, (88), 35-50. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/24342/G2289eAbramovich.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública Repùblica, Consejo Directivo Central. (2005). *Panorama de la Educación en Uruguay. Una década de transformaciones 1992-2004*. Montevideo: Gerencia de Investigación y Estadística Educativa. Recuperado de <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/diee/Panorama/Panoramadelaeducacion.pdf>
- Administración Nacional de Educación Pública Repùblica de Uruguay. (2000). *Estudio de Evaluación de Impacto de la Educación Inicial en el Uruguay*. Montevideo: Autor.
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Bogotá Positiva. (2011). Balance de gestión, sector educación 2009-2013. Bogotá DC. Recuperado de [http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR\\_EDUCATIVO/INFORME\\_GESTION/2011/Informe%20Rendicion%20de%20Cuentas%20Sector%20Educativo%202011.pdf](http://www.sedbogota.edu.co/archivos/SECTOR_EDUCATIVO/INFORME_GESTION/2011/Informe%20Rendicion%20de%20Cuentas%20Sector%20Educativo%202011.pdf)
- Barrera, F. y Gaviria, A. (2003). *Efficiency of colombian schools*. [Eficiencia de las escuelas en Colombia] Coyuntura Social, Bogotá: Fedesarrollo.

- Bosch, R. (2003). *Profesor general integral*. La Habana: Dirección Nacional de Enseñanza.
- Clements, B. (1999). The Efficiency of Education Expenditure in Portugal. [La eficiencia del gasto en educación en Portugal]. Portugal: International Monetary Fund. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp99179.pdf>
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gupta, S. y Honjo, K. (1997). *The efficiency of government expenditure: experiences from Africa*. [La eficiencia del gasto gubernamental: experiencias desde África] Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington.
- Herrera, S. y Pang, G. (Junio, 2005). How efficient is public spending in education? [¿Qué tan eficiente es el gasto público en educación?] *Ensayos sobre Política Económica*, (51). 136-201.
- Iregui, A., Melo, L. y Ramos, J. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Bogotá D.C.: Banco de la República.
- Jara, I. (2008). *Las políticas de tecnología para escuelas en América Latina y el mundo: visiones y lecciones*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/8/34938/W214.pdf>
- Londoño, J. (1996). *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Marrero, A. y Toledo, A. (2006). *A diez años de la reforma educativa uruguaya. Una mirada desde la perspectiva de los docentes*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/pepedrocruz/a-diez-anosdelareformaeducativa>
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina. (2005). *Proyecto hemisférico elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina. (2002). *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repetencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años 90 en la Argentina*. Recuperado de <http://repositorio.educacion.gov.ar/dspace/bitstream/handle/123456789/93138/132270s.pdf?sequence=1>
- Melo, L. (2005). *Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública en Colombia*. Borradores de Economía, Junio de 2005, Bogotá: Banco de la República.

Ministerio de Educación República de Cuba. (2004). *El desarrollo de la Educación. Informe Nacional de Cuba.* La Habana: Oficina Internacional de Educación. Recuperado de <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natrepss/reports/cuba.pdf>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. (2004). *El desarrollo de la Educación. Informe Nacional de Argentina.* Recuperado de <http://www.ibe.unesco.org/International/ICE47/English/Natrepss/reports/argentina.pdf>

Moesen, W. y Cherchye, L. (1998). *The macroeconomic performance of nations. Measurement and perception.* [El desempeño macroeconómico de las naciones. Medida y percepción] Lovaina, Bélgica: Centre for Economic Studies, Catholic University of Leuven. Recuperado de <http://www.econ.kuleuven.ac.be/ew/academic/econover/Papers/DPS9822.pdf>

Mora, A. y Cubides, J. (Compiladores) (2009). *Economía Política de la Educación. El caso de Bogotá.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Osberg, L. y Sharpe, A. (Junio, 2005). “*How should we measure the economic aspects of well-being?*” [“¿Cómo debemos medir los aspectos económicos del bien-estar?”] *Review of Income and Wealth.* 51 (2), 56-71.

Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura y Ministerio de Educación de Panamá. (2000). *X Conferencia Iberoamericana de Educación: Panorama y perspectivas de la Educación Inicial en Iberoamérica.* Ciudad de Panamá, Panamá. Recuperado de <http://www.oei.es/xcie.htm>

Organización de Estados Americanos Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo y Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología. (2003). *Estrategias y materiales pedagógicos para la retención escolar.* Recuperado de <http://bejomil.files.wordpress.com/2012/05/oea-retencion.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de Desarrollo Humano 2008.* Bogotá: PNUD Colombia. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh\\_2008\\_bogota.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_2008_bogota.pdf)

Pereyra, J. (2002). Una medida de eficiencia del gasto público en educación: análisis FDH para América Latina. *Revista Estudios Económicos*, (8), 237-249. Recuperado de <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/08/Estudios-Economicos-8-9.pdf>

Pérez, L. (2007). “¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo para evaluar el disfrute del derecho a la educación”. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas.* Bogotá: DeJusticia, p. 85-132.

Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía. XVII*, (29), 23-41.

Sen, A. y Anand, S. (1994). *Human development index. Methodology and measurement*. [Índice de desarrollo humano. Metodología y medición] Occasional Papers, Human Development Report Office, UNDP. Recuperado de <http://hdr.undp.org/sites/default/files/oc12.pdf>

Stolowicz, B. (2008). *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*. Bogotá: Aurora.

Tedesco, J. (1983). Modelo pedagógico y fracaso escolar. *Revista CEPAL* (21), 22-37.

Tulkens, H. (1993). On FDH efficiency analysis: some methodological issues and applications to retail banking, courts and urban transit [Sobre el análisis de eficiencia FDH: algunas cuestiones metodológicas y aplicaciones a la banca minorista, las cortes y el tránsito urbano] *The Journal of Productivity Analysis* (4), 65-91.

UNESCO. (2008). *Overcoming inequality: why governance matters education for all*. [Superando la desigualdad: porqué importa el gobierno. Educación para todos] Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001776/177683e.pdf>