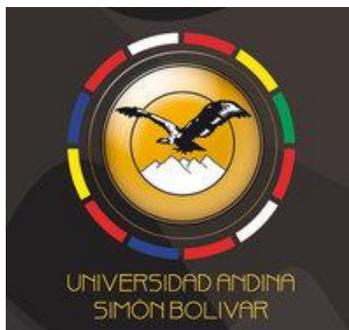


UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS
PARA EL DESARROLLO



Proyecto de Grado

**“SISTEMA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN DE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS PARA LA
EDUCACIÓN ESPECIAL DEL SUBSISTEMA DE
EDUCACIÓN ALTERNATIVA Y ESPECIAL”**

**PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO
EN MAESTRÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS
PARA EL DESARROLLO**

Postulante: Elvia Marlene Villena Romero

LA PAZ – BOLIVIA

2012

A mi familia

*Gracias a la Universidad Andina Simón Bolívar,
el soporte metodológico de Victor Hugo
Echeverría Bruno y los comentarios de René
Reynaga y Franz Yupanqui.*

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es presentar una propuesta de indicadores de impacto para la evaluación de las políticas públicas del sector educativo, para la educación especial del subsistema de Educación Alternativa y Especial en Bolivia, luego de la revisión documental que muestra la ausencia de tales indicadores y por lo tanto, la falta de evaluación de las políticas. Entendiendo el Sistema de la Educación Especial como un sistema dinámico, su evolución se produce por la interconexión de sus componentes donde el estado del sistema se caracteriza con variables de estado de tal forma que conociendo el valor de las variables de estado más el mecanismo de evolución, será posible conocer el estado futuro del sistema. La propuesta del sistema de indicadores para la educación especial parte de incorporar las acciones de la política pública, a través de un mecanismo de retroalimentación en un sistema conceptual que incluye Indicadores de Insumo, de Resultado, de Impacto y de Impacto deseado, dentro del Sistema Educativo.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA	I
AGRADECIMIENTOS	II
RESUMEN	III
ÍNDICE GENERAL	IV
ÍNDICE DE TABLAS	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	IX
ÍNDICE DE FIGURAS	X
INTRODUCCIÓN	XI
CAPÍTULO I. ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	1
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
1.2 JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO.....	3
1.2.1 Justificación académica	3
1.2.2 Justificación social	5
1.3 OBJETIVOS	6
1.3.1 Objetivo General	6

1.3.2	Objetivos Específicos.....	6
CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS		8
2.1	LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	8
2.1.1	Hacia una definición de políticas públicas	9
2.1.2	Los tipos de políticas públicas.....	11
2.1.3	El ciclo de las políticas públicas	13
CAPÍTULO III. CARACTERIZACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES		26
3.1	LOS INDICADORES EDUCATIVOS	26
3.1.1	Definiciones y usos	26
3.1.2	Características.....	29
3.1.3	Clasificación de los indicadores.....	30
3.1.4	Tipología de los indicadores.....	32
3.2	LOS SISTEMAS DE INDICADORES	34
3.2.1	Sistemas de Indicadores vs. Sistemas de Información	34
3.2.2	Características de los sistemas de indicadores	36
3.2.3	La utilización de los sistemas de indicadores	38
3.2.4	Dimensiones de los indicadores.....	39
3.2.5	Sobre la interpretación	40
3.2.6	Cantidad.....	42
3.2.7	Elección.....	45
3.3	EL SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA.....	46

CAPÍTULO IV. EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL EN BOLIVIA	52
4.1 ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL.....	52
4.1.1 Subsistema de Educación Alternativa y Especial.....	52
4.2 ESTADO DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL EN BOLIVIA	55
4.2.1 Principales indicadores	55
CAPÍTULO V. POLÍTICAS EDUCATIVAS VIGENTES PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL EN BOLIVIA	61
5.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA	61
5.1.1 El Modelo Educativo del Sistema Educativo Plurinacional	62
5.1.2 Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación y del Viceministerio de Educación Alternativa y Especial	65
5.1.3 Marco Programático de las Políticas Educativas para la Educación Especial...65	
CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN ALTERNATIVA Y ESPECIAL EN BOLIVIA.....	70
6.1 EL SISTEMA DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL.....	70
6.1.1 Sistema de Indicadores para la Educación Especial.....	72
6.1.2 Indicadores de Contexto	74
6.1.3 Indicadores de Proceso	75
6.1.4 Indicadores de Insumo.....	77
6.1.5 Indicadores de Resultado.....	77
6.1.6 Indicadores de Impacto.....	78
6.1.7 Indicadores de Exclusión Social.....	78

6.1.8	Índice de los indicadores del Sistema de Educación Especial.....	82
6.1.9	Fichas de los indicadores del Sistema de Educación Especial.....	86
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES		89
6.1	CONCLUSIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....		92

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Bolivia: Número de estudiantes matriculados en educación especial según ciclo y sexo 2006 -2009 (p)	55
Tabla N° 2: Bolivia: Número de estudiantes matriculados en educación especial según área y dependencia 2006 -2009 (p)	56
Tabla N° 3: Bolivia: Número de estudiantes retirados por abandono en educación especial según ciclo y sexo 2006 -2009 (p)	57
Tabla N° 4: Bolivia: Número de estudiantes retirados por abandono en educación especial según área y dependencia 2006 -2009 (p)	58
Tabla N° 5: Bolivia: Número de centros educativos en educación especial según área y dependencia 2006 -2009 (p)	59
Tabla N° 6: Bolivia: Número de centros educativos en educación especial según departamento 2006 -2009 (p)	60

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1: Circuito lógico: eje, objetivo estratégico, programa, proyecto e indicadores	69
Gráfico N° 2: Variables de Estado en el Sistema de la Educación Especial	71
Gráfico N° 3: Conceptualización del Sistema de Indicadores para la Educación Especial	73

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1. El ciclo de las políticas públicas	14
Figura N° 2. Instalación de temas en la agenda pública	16

INTRODUCCIÓN

La evaluación de políticas públicas es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada boliviano gastado debe maximizar su efecto. El conocimiento obtenido de los estudios para evaluar los impactos también proporcionará información decisiva para el diseño adecuado de futuras políticas públicas. Es así que el propósito de ésta investigación es proponer un sistema de indicadores para la evaluación de las políticas públicas educativas para la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial en Bolivia.

El documento está dividido en siete capítulos: el primer capítulo expone los aspectos metodológicos, el segundo hace una reseña conceptual y una breve revisión de la literatura acerca de las políticas públicas, el tercero presenta la caracterización de los indicadores educativos como tales, sus características, clasificación y tipología, así como de los sistemas de indicadores y su utilización en el seguimiento de las políticas educativas, el cuarto capítulo presenta el estado de situación del sector de la educación especial en Bolivia y sus principales indicadores, el capítulo quinto hace una breve reseña de las actuales políticas públicas para la educación especial en el país, el sexto capítulo desarrolla la propuesta objetivo de la investigación y finalmente, el capítulo siete presenta las conclusiones y recomendaciones.

SISTEMA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN ALTERNATIVA Y ESPECIAL

CAPÍTULO I. ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La educación es un fenómeno complejo y delicado; complejo por la cantidad y diversidad de factores, actores y funciones que la conforman; delicado por las poderosas fuerzas que lo atraviesan y por la multiplicidad de repercusiones y consecuencias que sus acciones y resultados generan en la sociedad.

Existe una clara conciencia en el mundo sobre el imperativo de mejorar la calidad de los sistemas educativos, por encima de criterios cuantitativos de costo y cobertura, habiéndose generado un elevado consenso tanto en el ámbito académico, político y social referido a que la calidad constituye hoy en día el eje central de la educación, que las políticas públicas para el sector educación deben formularse para mejorar la calidad de la educación y que tales políticas deben contar con sistemas de evaluación apropiados y coherentes.

En Bolivia, los sistemas de evaluación están en proceso de construcción, asociados a promover la calidad educativa. Se tienen avances como la creación del Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa - OPCE¹ que ha propuesto un Sistema Plurinacional de

¹ Instancia dependiente del Ministerio de Educación y creada por el Artículo 83 de la Ley de la Educación N° 070 “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” de 20 de diciembre de 2010.

Seguimiento, Medición, Evaluación y Acreditación de la Calidad Educativa, cuya implementación está en proceso de desarrollo.

Cabe puntualizar, que la presente investigación no abarca el análisis de los diferentes sistemas de evaluación al rendimiento educativo, que se aplicaron en diferentes periodos en el país², sino que se circunscribe a los sistemas de evaluación de las políticas públicas educativas aplicadas para la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial.

Hay un acuerdo generalizado de que la evaluación debe constituir una base de información que conduzca a los distintos actores involucrados en el proceso educativo a diseñar las políticas y líneas de acción para el mejoramiento de los resultados, en el entendido de que la evaluación es principalmente un intento por conocer mejor determinados aspectos de la realidad social y educativa utilizando recursos científicos con la intención de alcanzar conclusiones que ayuden a la toma de decisiones, lo cual refiere claramente a la dimensión política de la actividad evaluativa.

La evaluación de políticas, o investigación evaluativa, se caracteriza por recurrir a métodos de investigación de las ciencias sociales, los cuales sirven para apreciar los efectos de políticas consideradas como procesos de acción específicos (Schuman, 1967).

Igualmente, la evaluación adquiere una nueva función diferente a la técnica; es un valioso instrumento de información y control, por el que tanto gobiernos como ciudadanos muestran gran interés.

Así, la tendencia actual entiende a la evaluación como una actividad política y administrativa, y es una parcela de las políticas sociales y de

² El más conocido fue el Sistema de Medición y Evaluación de la Calidad Educativa (SIMECAL) implementado en el periodo de la Reforma Educativa.

administración pública en tanto el conjunto mismo de las políticas y los servicios públicos se han vuelto objeto de evaluación (García, 1998). Las causas de este fenómeno se deben a:

- Razones económicas y presupuestarias (contención del gasto público y prioridades en la asignación de recursos)
- Presión de la opinión pública (rendición de cuentas)
- Consecuentemente, se produce un cambio en la administración pública, del modelo del control vía legalidad se pasa a otro racional-burocrático, en donde se miden los resultados de las políticas propuestas.

Respecto a la evaluación de políticas públicas en el sector educación, específicamente de la Educación Primaria Comunitaria Vocacional del Subsistema de Educación Regular³, nuestro país carece de investigaciones que aborden la temática.

Con estas consideraciones ¿qué actividad requiere el Subsistema de Educación Alternativa y Especial, específicamente en lo que compete a la Educación Especial, para evaluar el impacto de las políticas públicas educativas?

1.2 JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

1.2.1 Justificación académica

En su acepción amplia, las políticas educativas que afectan a la educación se despliegan en un conjunto variado de decisiones, actuaciones y resultados, desde los más globales y estructurales a escala nacional e incluso internacional, hasta los más concretos, situados e interpersonales, asociados a la enseñanza y el aprendizaje. La evaluación

³ Estructura del Sistema Educativo Plurinacional, según Ley de la Educación N° 070 de 20/12/2010

del impacto de las políticas educativas puede entenderse, por lo tanto, como un proceso transversal de amplio alcance y recorrido.

Por la naturaleza y el valor de la educación, y porque son diversas las opciones políticas, culturales y sociales que la conforman, hay una variedad de enfoques teóricos y metodológicos de la evaluación, así como también utilizaciones heterogéneas de sus aportaciones (Muñoz, 2010).

En términos muy generales, el núcleo de las cuestiones que lo definen se refieren a su justificación, naturaleza, sentidos y propósitos, a ámbitos de carácter macro, meso y micro sobre los que se aplica. Involucra tomas de posición y decisiones epistemológicas: como una modalidad de investigación práctica y aplicada, no es ajena a las diferentes tradiciones de construcción del conocimiento y sus relaciones con las prácticas en las ciencias sociales.

Por la importancia humana y social de la educación, la evaluación de las políticas correspondientes, tanto en los niveles macro como en otros intermedios y micro, es una tarea que supera ampliamente las cuestiones de carácter metodológico. Es necesario, importante y nada fácil responder adecuadamente a cómo diseñar una evaluación, qué información recabar y cómo, de qué forma tratarla y disponerla para ser interpretada y proyectada sobre decisiones sucesivas. El hecho, sin embargo, de que al evaluar ciertas políticas o prácticas escolares se opere con juicios que pueden llegar a tener consecuencias sociales y personales, exige entenderla no como un quehacer técnico, sino como una actividad humana y moral, no sólo racional, sino también política, social, cultural y ética.

La propuesta de un sistema de indicadores para la evaluación de las políticas públicas formuladas para la Educación Especial del

Subsistema de Educación Alternativa y Especial del Sistema Educativo Plurinacional (SEP), constituirá un aporte al desarrollo de la ciencia administrativa, específicamente en la temática de planificación, en el entendido de que la evaluación proporciona información para la toma de decisiones.

1.2.2 Justificación social

A pesar de los miles de millones de bolivianos que el Estado emplea para tratar de coadyuvar con la educación, aún se desconoce el efecto real de las políticas, programas y proyectos que han sido ejecutados y que se encuentran en pleno funcionamiento.

Está aceptado dentro del ámbito de las instituciones responsables de la pre inversión que las inversiones de carácter social, es decir, aquellas que provienen de los impuestos que el Estado ha recogido para integrar su presupuesto, generan beneficios dentro de la población más pobre del país, contribuyendo con el desarrollo económico, derivado del efecto distributivo como consecuencia de la política fiscal. Sin embargo, con una planificación adecuada y oportuna, con el apoyo de las autoridades responsables y una inversión relativamente pequeña en comparación con el costo total del proyecto, una evaluación rigurosa puede constituirse en una herramienta muy poderosa para evaluar la conveniencia y eficacia tanto de proyectos como de programas.

La evaluación de políticas públicas es especialmente importante en los países en desarrollo, donde los recursos son escasos y cada boliviano gastado debe maximizar su efecto. El conocimiento obtenido de los estudios para evaluar los impactos también proporcionará información decisiva para el diseño adecuado de futuras políticas públicas.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Proponer un sistema de indicadores para la evaluación de las políticas públicas educativas para la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial en Bolivia.

1.3.2 Objetivos Específicos

1. Describir las políticas públicas
2. Establecer la caracterización de un sistema de indicadores.
3. Caracterizar el sector de la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial del SEP.
4. Describir las actuales políticas educativas para la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial del SEP.
5. Desarrollar una propuesta para la construcción de indicadores de impacto de las políticas públicas educativas para la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial del SEP.

CAPÍTULO II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para un gobierno, su tarea fundamental es la de gobernar una comunidad política, ya sea un país o una región. El modo en cómo un gobierno decide gobernar determina de manera significativa el devenir de una sociedad (Roth, 2007). Los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el *statu quo*. El “qué hace” y “cómo lo hace” un gobierno para intervenir sobre una determinada realidad reconoce varios instrumentos o mecanismos, siendo uno de los fundamentales la política pública. Éstas representan la realización concreta de las decisiones o mandatos de los gobiernos. De este modo, la relación que se da entre el gobierno y la sociedad se encuentra mediada por las políticas públicas, las cuales son el resultado del proceso político de un país. Reflejan el impacto del gobierno en la sociedad a partir de su habilidad para mejorar (o empeorar) las cosas (Heywood, 2002).

La capacidad de los gobiernos en manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número de ciudadanos posibles, en función de las problemáticas que los afectan. Siguiendo la lógica del óptimo de Pareto, el gobierno debe garantizar que el número de personas beneficiadas sea siempre mayor que el número de personas que pudieran verse eventualmente perjudicadas con las iniciativas que se asuman. Aparejado a lo anterior se encuentra la idea de gobernabilidad, la cual radica en la capacidad de un gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas

sin llegar a situaciones conflictivas críticas. La construcción de una agenda pública que dé cuenta de las prioridades de ciertos temas percibidos como problemas por la ciudadanía y los distintos actores, es una condición importante para la gobernabilidad, el buen gobierno y la formulación de políticas públicas orientadas a resolverlos. Gobernar en contextos políticos con graves problemas sociales y económicos irresueltos plantea una exigencia fundamental: el gobernar mediante políticas públicas (Aguilar, "Estudio Introductorio" en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Vol. 3, 1992).

Los gobiernos, al hacerse cargo constitucional y políticamente de muchos de los problemas sociales y económicos que afectan a los individuos y grupos sociales, han tendido a desplazar el énfasis desde la "política" hacia el eje de las "políticas públicas". Es en ese contexto en donde las políticas públicas recobran una renovada importancia (Roth, 2007). Sin embargo, sería un error asumir que "política" es lo mismo que "políticas públicas" ya que se trata de cuestiones muy distintas. La política es un concepto, a diferencia de las políticas públicas, más relacionado con el tema del poder (y su uso legítimo) en la sociedad⁴. Y las políticas públicas, por su parte, son un instrumento del buen gobierno, de los asuntos públicos y la resolución de problemáticas sentidas en una sociedad.

2.1.1 Hacia una definición de políticas públicas

Quien se haya introducido en el estudio de las políticas públicas notará importantes vacíos tanto a nivel teórico como metodológico de qué es y cómo se diseña una política pública, en un contexto de gran variedad

⁴ La política puede ser caracterizada como el uso limitado del poder social. De acuerdo a R. Dahal: "X tienen poder sobre Y en la medida en que (i) es capaz de conseguir, de un modo u otro, que Y haga algo (ii) que es más del agrado de X, y que (iii) Y no habría hecho de otro modo.

de aproximaciones disciplinares (Heywood, 2002). Este es el caso de la apropiación de la noción de políticas públicas que se ha hecho desde la economía, la sociología, la ciencia política y la administración pública, entre otras. Para la economía el énfasis está dado en los factores económicos que influyen en las políticas públicas, tales como el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Las herramientas de la economía son utilizadas ya sea para promover cierto tipo de políticas o bien para explicar su éxito o fracaso.

Para la sociología, en cambio, el énfasis gira en torno al conjunto de demandas que pueden ejercer la comunidad y los grupos en el proceso de construcción de las políticas públicas. La ciencia política, por otra parte, enfatiza el papel que juega el proceso político en la generación e implementación de las políticas públicas. En el caso de la administración pública, se enfatiza la gerencia de los programas públicos como una parte importante del proceso de desarrollo de las políticas públicas y así sucesivamente (Aguilar, Estudio introductorio, 1996a).

En ese marco, se propone como definición de política pública los “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002). Si tal definición resultase insuficiente, puede complementarse señalando que las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar los bienes y servicios a los segmentos de la sociedad. Las políticas hacen más que simplemente enunciar un curso de acción, típicamente suelen contener un conjunto de intenciones de objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para la consecución de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales

encargadas de llevar a cabo las intenciones y una asignación de recursos para las tareas requeridas. La intención es luego caracterizada por el nombre de la política, en el lenguaje utilizado para comunicar los objetivos de la política y de la particular combinación de instrumentos de la política (May, 2003).

Las políticas públicas, en tal sentido, constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno.

Las políticas públicas, por otra parte, son usualmente implementadas bajo la forma de programas y proyectos.

2.1.2 Los tipos de políticas públicas

Los gobiernos de todos los niveles desarrollan políticas públicas que pueden ser clasificadas en función de multitud de criterios. A continuación se incluyen las clasificaciones más conocidas, sobre la base de la categorización planteada por Lowi (Lowi, 1964).

- a) **Políticas sustantivas y procedimentales.** Las políticas sustantivas tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer, como construir autopistas, abonar un subsidio por desempleo o prohibir la venta de alcohol a menores de edad. Se trata de políticas que directamente proporcionan a la gente ventajas y desventajas en relación a algo. Las políticas procedimentales tienen que ver con la manera en que se va a hacer algo o con quien va a emprender la acción. Entre ellas tenemos las que se refieren a los asuntos organizativos de las administraciones públicas o aquellas que especifican los

procesos o procedimientos para llevar a cabo determinadas actividades.

- b) **Políticas distributivas, regulatorias, autorregulatorias y redistributivas.** Las políticas pueden ser clasificadas en función de su efecto sobre la sociedad y de las relaciones entre los actores involucrados en su formación. Las políticas distributivas consisten en proporcionar bienes o servicios a determinado segmento de la población. Las políticas regulatorias imponen restricciones o limitaciones al comportamiento de individuos y grupos. Las políticas autorregulatorias son parecidas a las anteriores porque consisten en limitar o controlar a algún sector o grupo, pero se diferencian de ellas en que son defendidas o apoyadas por el grupo como forma de proteger o promocionar los intereses de sus miembros. Las políticas redistributivas son un esfuerzo deliberado del gobierno por cambiar la asignación de riqueza, ingresos, propiedades o derechos entre amplios grupos o clases sociales. Son las políticas más características del Estado del Bienestar.
- c) **Políticas materiales y simbólicas.** También se puede clasificar las políticas públicas en función del tipo de beneficio que suponen para sus beneficiarios. Las políticas materiales proporcionan ventajas o desventajas tangibles. Las políticas simbólicas, por el contrario, apenas tienen influencia material real sobre la gente, asignan ventajas y desventajas no tangibles.

2.1.3 El ciclo de las políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas identifica un conjunto de etapas o secuencias lógicas. Cada una de estas fases retroalimenta a las otras. Estas son:

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública
2. Formulación de un problema objeto de política pública
3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas
4. Explicitación de la política pública
5. Implementación y ejecución de la política pública
6. Seguimiento y evaluación de la política pública

No se debe perder de vista que se trata de un modelo y no de una fiel representación de lo que ocurre en la realidad y, como tal, en los hechos es probable que en algunos casos una política pública pudiera haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo ni necesariamente haber contemplado todas las etapas. Su valor reside más bien en su capacidad explicativa y flexibilidad de aplicación para comprender mejor el proceso de las políticas públicas.

Figura N° 1. El ciclo de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

El proceso y el ciclo de las políticas públicas son conjuntos de etapas de decisiones y acciones. Podría decirse, que el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública (Peter Knoepfel, 2003). Aguilar (1992) es más explícito: “la noción de policy process (ciclo) es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal, pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos que efectivamente sucedan uno detrás del otro” (Aguilar, "Estudio Introductorio" en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Vol. 3, 1992).

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. La noción de “ciclo” ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al esquema

que se identifica a continuación. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

En definitiva, las distintas etapas del ciclo son más bien analíticas que propiamente secuenciales o jerárquicas. Múltiples interacciones se dan entre cada una de las etapas y a su vez, estas son reformuladas en el proceso. La gran ventaja del modelo del ciclo de las políticas públicas reside en su capacidad de ofrecernos un marco que permite integrar conceptos teóricos, herramientas analíticas y estudios empíricos, facilitando la comunicación entre las diversas aproximaciones disciplinares en torno al tema.

A continuación se describe cada una de las etapas que conforman este ciclo.

La incorporación de temas en la agenda pública

La incorporación de una cierta temática como parte de una política pública requiere de un proceso previo, el haber sido socialmente problematizada y políticamente visibilizada para así llegar a ser parte de la agenda pública. Esto es lo que se conoce como *agenda setting*, que es el proceso mediante el cual distintas problemáticas se visibilizan en el espacio público generando (o perdiendo) el interés y preocupación tanto de las autoridades del gobierno como de la ciudadanía.

Las problemáticas, aunque pudiera parecer obvio para algunos, no existen por sí mismas, sino que requieren ser percibidas por un individuo, grupo o comunidad. Hay aquí una dimensión constructivista acerca de lo

que se considera como “problema” (Roth, 2007). Se trata del reconocimiento de determinados ámbitos de la sociedad como problemáticos, lo cuales son representados discursivamente a partir de un proceso de construcción inter-subjetiva. En términos generales, esto puede ser descrito como “una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos liberan para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio)”.

Figura N° 2. Instalación de temas en la agenda pública



Fuente: Elaboración propia

En la medida en que exista un conjunto de preocupaciones social y culturalmente compartidas por amplios segmentos de la sociedad, se facilita la incorporación de tales problemáticas en la agenda. Y la forma en que una determinada problemática entra en la agenda pública, condiciona

el tipo de soluciones que serán desarrolladas para resolver dicho problema (May, 2003).

Formulación de un problema objeto de política pública

Una vez reconocida la situación problemática e incorporada oficialmente en la agenda pública, se genera una controversia importante en torno a cómo definir el problema, cuáles son sus causas y cuáles las soluciones más apropiadas para resolverlo. La formulación del problema que va a ser objeto de política pública constituye una parte crucial del proceso de elaboración de una política pública. De su adecuada identificación y delimitación, enunciado, definición conceptual, operacional y línea de base, dependen las etapas posteriores del ciclo.

El paso de una situación que es percibida socialmente como problemática a la definición de un problema propiamente tal que va a ser objeto de una política pública no es un proceso sencillo. Cualquier situación problemática a ser resuelta mediante políticas públicas (incluso aquellas que pudieran ser tipificadas como de naturaleza objetiva) es finalmente una construcción social, debido a que siempre dependerá de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores, tanto privados como públicos (Aguilar, Estudio introductorio, 1996a). La construcción social de una problemática está vinculada a estructuras sociales, políticas, económicas y culturales existentes en un momento dado.

El proceso de jerarquización de las problemáticas facilitará la decisión de cuáles elegir, de modo de centrarnos en las más relevantes para su abordaje desde la política pública a diseñar. Lo que sigue luego es enunciar el problema. Cabe aclarar que enunciar un problema objeto de política no consiste en la simple reiteración de lo que socialmente ha sido

considerado como “problema” sino más bien de su construcción lógica en términos de lo que significa y cuáles son sus alcances. En dicho proceso es importante tener presente que los problemas no se descubren sino que se construyen analítica y conceptualmente.

En términos generales, un problema se constituye formalmente cuando se desea pasar de una situación presente “X” a un punto futuro deseable “Y” el cual se asume que refleja una mejora respecto de “X”. En tal sentido, se dice que “X” corresponde a la línea de base respecto de “Y”. El cómo pasar de “X” a “Y” constituye la solución al problema que se desea abordar. En este tema, hay que puntualizar tres aspectos. En primer lugar, la visión sectorial de la administración pública puede influir en la definición del problema (y por tanto, en su solución), a raíz del alto grado de heterogeneidad y fragmentación que ésta presenta en función de sus áreas de intervención. Es probable que los distintos segmentos de la administración pública tiendan a presionar al sistema político para hacer prevalecer sus puntos de vista o intereses con el fin de fortalecer su posición en el aparato político administrativo (Roth, 2007). En segundo lugar, no existe una “delimitación definitiva” de los problemas, entre otras razones, porque nunca se tendrá toda la información que se requiere para tal propósito y se deberá operar usualmente con la mínima necesaria que se encuentre disponible al momento de formular el problema objetivo de la política pública. Y en tercer lugar, no hay reglas claras para determinar que la formulación de un problema se encuentra concluida.

Determinación de la solución al problema

La etapa siguiente en el ciclo de la política consiste en la determinación de la solución al problema considerada como la más apropiada entre las distintas alternativas. Esto requiere resolver tres cuestiones básicas: la formulación de las alternativas de solución, la

evaluación y jerarquización de las alternativas y la selección de la alternativa a implementar.

En el proceso de formulación de alternativas de solución, se considerará en un primer momento la información recogida en el diagnóstico. La incorporación de las distintas percepciones de los actores y de la ciudadanía acerca de lo que se considera como la “solución” al “problema” dota de mayor legitimidad al proceso, evitando así que sea calificado como impuesto o poco democrático. Sin embargo, se debe advertir que la mayoría de las soluciones propuestas estarán fuertemente influenciadas por los grupos y actores con mayor capacidad de organización y de presión, reflejando más bien sus propios intereses que los de la comunidad en general. Tampoco hay garantías de que las soluciones propuestas sean las más apropiadas. Cada una de las alternativas debe ser, por consiguiente, evaluada y redefinida en función del “problema” que se intenta abordar.

Explicitación de la política pública

Una vez determinada la alternativa de solución frente a un problema, es necesario explicitar la decisión adoptada mediante: un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores a utilizar. La formulación del enunciado de la política pública debe ser, por consiguiente, lo suficientemente claro y acotado, evitando con ello su generalidad pero sin caer en una especificidad innecesaria. Una vez formulado el enunciado de la política pública es necesario establecer sus objetivos, los que deben ser coherentes con el enunciado de la política pública. Conjuntamente con ser claros, viables y delimitados tienen que ser verificables empíricamente. A su vez, atendiendo a la dimensión temporal y al alcance de los objetivos en relación al problema, es posible distinguir entre objetivos de producto y de impacto.

Los objetivos de impacto suelen ser asociados con la matriz de marco lógico, al nivel de propósito o fin. Los objetivos de producto, en tanto, pueden ser vinculados a nivel de componentes. Muy de la mano con la definición de los objetivos se encuentra la determinación de las metas para cada uno de los objetivos, las cuales deben ser realistas en relación con el problema a resolver.

Lo que sigue a continuación es la determinación de los indicadores que permitan evaluar el grado de logro de los objetivos definidos en la política pública. Los indicadores se caracterizan por permitir una simplificación de la realidad, su medición, descripción y comparación, pudiendo a su vez, ser agrupados y conformar índices. Los indicadores son distintos según correspondan a indicadores de producto o de impacto, al mismo tiempo deben ser cuantificables, válidos (que midan lo que realmente se desea medir), fiables (consistentes con sus mediciones), guardar una estrecha relación con los objetivos formulados (no se puede utilizar indicadores de producto para medir impacto), actualizables y verificables.

Un especial hincapié debe realizarse en la dirección de incluir como parte del diseño los objetivos de impacto que se espera que tengan las políticas públicas. El hecho de que en algunos casos resulte difícil evaluar el grado de logro de los objetivos de impacto, debido a la “dificultad de aislar los efectos de otras variables externas y/o porque muchos de esos efectos son de largo plazo” (DIPRES, 2008) no es razón suficiente para excluirlos. Muy por el contrario, las políticas públicas que habrá que privilegiar en el futuro serán precisamente aquellas que demuestren efectivamente tener un impacto en el problema que intentan resolver.

Implementación y ejecución de la política pública

La fase de implementación de la política pública consiste fundamentalmente en el diseño del conjunto de proyectos o programas, a partir de los cuales se llevará a cabo. Para ello son necesarios los siguientes pasos: la identificación de las intervenciones existentes; la formulación de la cartera(s) de proyecto(s); el resguardo de la coherencia de la política pública; la evaluación ex – ante de su impacto; la ratificación de la implementación del diseño; la negociación multi – nivel; y la construcción legal de instrumentos.

La fase de ejecución en cambio, hace referencia a la implantación y puesta en marcha de la política pública, a partir de la cartera de proyectos diseñada y ratificada en la fase de implementación. Esto es, ejecutar un conjunto de acciones que permitan alcanzar los objetivos formulados en la política pública.

La evaluación ex –ante se realiza previo de la ejecución de la política pública. Es un intento por determinar cuál sería el impacto de la política pública en la solución del problema, a partir de los proyectos o programas que ésta contempla. Esto permite priorizar los distintos proyectos o carteras de proyectos e identificar aquellos que alcancen los objetivos de impacto perseguidos al menor costo posible y en el tiempo programado (Cohen & Martínez, 2006).

Una vez elaborados los proyectos, éstos pueden conformar una o varias carteras de proyectos. Cada cartera debe garantizar el logro del 100% de los objetivos de la política pública. La evaluación ex –ante de impacto debe prestar atención tanto a los proyectos que conforman cada cartera como a las carteras entre sí. Debido a las restricciones de información y la ausencia de modelos causales apropiados, que hayan sido contratados empíricamente, existe un amplio margen para el

voluntarismo (sobre-estimación del impacto) o la medida exagerada (sub-estimación del impacto).

La evaluación ex – ante de las carteras de proyectos permite chequear si el impacto estimado realizado por el equipo encargado de su diseño ha sido o no el apropiado, lo cual se logra estimando la eficacia de cada proyecto en contribución al logro de las metas de la política pública.

La eficacia se refiere a una estimación respecto del grado en que se podrán alcanzar las metas de los objetivos de un proyecto o programa, en un periodo de tiempo determinado. En su cálculo no se tiene en consideración los costos involucrados para alcanzar dichas metas (Espinoza & Peroni, 2000). Para realizar una correcta estimación de los proyectos de acuerdo a su eficacia, se debe trabajar con un mismo indicador de impacto que permita realizar la comparación, es decir, el que se ha definido en el diseño de la política. Un proyecto o cartera de proyectos será más eficaz que otro(a) si este(a) genera un mayor impacto sobre las metas de la política pública.

La evaluación de la eficacia de cada proyecto y de cada cartera se lleva a cabo mediante un análisis de la estimación de impacto de éstos. Si un proyecto tiene más de una meta de impacto es necesario estimar el impacto total ponderado, el cual considera las metas específicas y su importancia.

Un criterio adicional a considerar es el de la relación costo-impacto. En un primer momento esto implica tener que valorar todos los costos involucrados en la cartera de proyectos (costos de capital, costos de operación, costos de mantenimiento, etc.) para el logro de los objetivos de la política pública. Luego es necesario determinar el impacto de cada proyecto y de la cartera en su conjunto. A partir de ambos elementos es

posible estimar la relación costo – impacto, la cual corresponde al costo que hay que enfrentar en cada cartera de proyectos para alcanzar una unidad relativa de impacto de los objetivos de la política. La determinación del costo por unidad de impacto constituye un indicador que permite estimar, por tanto, cuál es la alternativa que genera una unidad de impacto al mínimo costo.

Seguimiento y evaluación de la política pública

La última etapa del ciclo de la política pública corresponde al seguimiento y evaluación. Los errores más frecuentes que se encuentran asociados al fracaso o a los malos resultados de las políticas públicas, tienen relación con errores de diseño (que llega hasta la fase de implementación), de ejecución y la emergencia de factores externos desfavorables no considerados. Tanto el seguimiento (monitoreo) como la evaluación permiten detectar este tipo de deficiencias, ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública.

El monitoreo consiste en instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que permita ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas (actividades programadas y de gestión) en relación al logro de sus objetivos. El foco de atención se orienta a generar información relevante que permita determinar si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir del logro de los objetivos. El monitoreo constituye un tipo de evaluación acerca de cómo se está ejecutando la política pública, es un punto previo a la evaluación (ya sea de producto o de impacto) (Roth, 2007).

En el monitoreo, el énfasis está dado en los aspectos internos de la ejecución de la política, particularmente en la eficacia, eficiencia y su

focalización (Cohen & Martínez, 2006). Así, el monitoreo debiera permitir detectar oportunamente errores de diseño (inadecuada estimación de metas, dificultades en la organización de las actividades, poca congruencia entre las actividades programadas y la estructura organizacional), fallas de implementación (incumplimiento de lo programado por quienes están a cargo) y factores externos no considerados inicialmente (los cuales modifican las condiciones de ejecución de implementación de la política) (Cohen & Martínez, 2006).

La evaluación, en tanto, hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus programas/proyectos, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto (o algún otro efecto no considerado inicialmente) y por consiguiente, constituye una importante herramienta para el feedback, aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública. No obstante, en la medida en que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas y formalizadas, conjuntamente con el adecuado tratamiento de otros aspectos que hacen a la política pública, se dificultará de modo importante el proceso de evaluación.

La evaluación ex – post de la política pública, a diferencia de la ex – ante, se centra tanto en los resultados logrados como en el impacto alcanzado. En este segundo caso, debe distinguirse entre diseños experimentales, cuasi – experimentales y no experimentales. La evaluación de impacto, sin embargo, revierte de mayor complejidad metodológica que la evaluación de resultados. Principalmente por el hecho de que a pesar de la variedad de métodos disponibles, es a menudo muy difícil identificar y cuantificar aisladamente el impacto de una política pública sobre un problema determinado con un grado razonable de precisión.

La evaluación no siempre se lleva a cabo en las políticas públicas que se ejecutan. Sin embargo, desde un tiempo a la fecha se observa que la “función de evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido asentando lentamente en el sector público” (Lahera, 2002). Esto tiene que ver con la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la solución de los problemas que las políticas sociales intentan resolver, pero también obedece a la necesidad de acercar más a los ciudadanos a las políticas públicas y que estos puedan exigir lo que se ha denominado *accountability*. Se trata de una tarea ineludible para nuestra sociedad, que pese a sus progresos evidentes, enfrenta viejas y nuevas problemáticas que requieren una respuesta por parte de los gobiernos.

La evaluación normalmente no abarca todos los aspectos posibles de una política, particularmente en lo que respecta a su impacto, y no todas las recomendaciones hechas son consideradas para su rediseño (Lahera, 2002).

CAPÍTULO III. CARACTERIZACIÓN DE UN SISTEMA DE INDICADORES

3.1 LOS INDICADORES EDUCATIVOS

3.1.1 Definiciones y usos

No hay definiciones sobre indicadores educativos que satisfagan completamente a los analistas. En general son pragmáticas y los definen por la utilidad o uso que brindan. En primer lugar, se señala que deben ser denominados indicadores todas las variables que: 1) representen un status agregado o un cambio de cualquier grupo de personas, objetos, instituciones o elementos que se encuentran bajo estudio y, 2) son esenciales para informar sobre ese status o su cambio para comprender sus condiciones. Por eso, se considera que permiten describir o evaluar fenómenos cuantitativamente. Así, un indicador es una medida específica, explícita y objetivamente verificable de los cambios o resultados de una actividad o necesidad.

En cuanto a su alcance educativo, se señala que son los datos que los sistemas escolares emplean para definirse, describirse, analizarse, legitimarse y monitorearse (Lozano, *Developing educational equity indicators in Latin America*, 2001). Otros señalan que una medida estadística es sólo un indicador si puede utilizarse con relación a las políticas públicas (diseño, formulación, etc.). No obstante, hay consenso en señalar que un indicador es una medida estadística que da cuenta de algún caso – en nuestro caso, educativo – y registra su variación a través del tiempo.

En otras palabras, los indicadores educativos suelen definirse como medidas estadísticas sobre aspectos que se consideran importantes de los sistemas educativos. Para que una medida estadística pueda

constituirse en un indicador (educativo), debe ser comparable: estas comparaciones pueden ser a través del tiempo para un mismo o con otros sistemas educativos. En la medida que un indicador debe dar cuenta del progreso – en rigor, de los cambios – en el desempeño de determinada variable, se deduce que no cumplen sólo con una misión informativa, también desempeñan una tarea evaluativa, de emisión de juicios de valor. Si bien su esencia es la descripción, se espera que su lectura señale si determinado curso de los acontecimientos, constituye una mejora o un deterioro.

La idea misma de la comparación implica la posibilidad de la evaluación; el contraste tiene su causa y consecuencia en la necesidad de juzgar el sistema educativo en cuestión. Como se sabe, estos juicios son, siempre, subjetivos ya que lo se diga de los indicadores depende de la interpretación del individuo que los lee y analiza. Otra forma de ver esto es señalando que los indicadores deben servir para el control.

Pueden sintetizarse las diferentes posiciones respecto de los indicadores, señalando que hay cinco componentes esenciales al momento de definir indicadores educativos: a) descripción, b) evaluación, c) monitoreo, d) juicios de valor y e) relevancia política. Ninguno de esos aspectos es mutuamente excluyente y, en rigor, uno lleva al otro (Ogawa & Collom, 2005). Por eso, estos autores ofrecen su propia síntesis señalando que “son medidas estadísticas que describen aspectos esenciales de la escolarización que permiten el monitoreo y evaluación de las escuelas, programas y estudiantes. A partir de estas actividades, se derivan los juicios de valor sobre la situación del sistema educativo y se provee información relevante para las acciones de política”.

Los indicadores deben proveer información en contexto, permitir el análisis de tendencias y proyectar situaciones futuras. En tal sentido, los

indicadores educativos tienen que transmitir algo sobre un sistema informando algunos de sus aspectos. Por ejemplo, el número de estudiantes de determinado nivel educativo o de todo el sistema es algo muy importante pero no nos dice mucho sobre cómo funciona el sistema educativo. Sin embargo, los estudiantes que completan sus estudios o que tienen éxito en pruebas de aprendizaje, sí.

Los indicadores también marcan tendencias. Esto retroalimenta el conocimiento para la toma de decisiones en caso de necesidad de corregir aspectos de las acciones de política que se están llevando adelante.

La utilización de indicadores para conocer la situación de un sistema educativo, es otro de los aspectos relevantes para que esas medidas puedan conformar un sistema de indicadores. En este punto, cabe recordar que el seguimiento de una política o un programa debe contener, de modo continuo, toda la información que necesitan sus formuladores y decisores para saber si la evolución del sistema educativo o del programa de que se trata se desarrolla de acuerdo a los objetivos planteados.

En cuanto a la evaluación, tiene otro nivel de profundidad que el seguimiento, además de que, en general, se realiza al finalizar un plan, un programa o la política misma (a veces se hace durante su prosecución, pero es menos exhaustiva). Las evaluaciones utilizan, en buena medida, los indicadores de seguimiento, pero su alcance es mayor porque deben tomar nota de los problemas administrativos, organizativos, de contexto, etc. que podrían haberse presentado durante la implementación de la política en cuestión.

Por último, los indicadores no son sólo medidas estadísticas que informan, sino que, también, permiten construir nuevas visiones y

expectativas. Por eso el cuidado con que deben desarrollarse y presentar sus alcances como sus limitaciones. Es decir, su selección y uso no son neutros desde una perspectiva de las políticas públicas. En otras palabras, como se puede ver, tienen tanto una dimensión técnica como política.

3.1.2 Características

Para ser empleados en cualquiera de esas situaciones, los indicadores deben reunir una serie de atributos. Aquí también se cuenta con numerosos aportes, pero en general, hay consenso de que las características de un buen indicador son que:

- a) Debe ser fácilmente mensurable. La mayor parte de los temas educativos tiene algún aspecto mensurable. Pero hay algunos que no. Sobre todo, las expresiones de deseo tales como la de que “los estudiantes deben tener oportunidades de demostrar su inteligencia”, son de difícil sino imposible medición. Por el contrario, expresiones más concretas como la de que “el 100% de los estudiantes escribirán sin faltas de ortografía al finalizar sus estudios secundarios” cumplen esas exigencias. Metas así formuladas, permiten construir indicadores cuantitativos que también tienen, como atributo positivo, la ventaja de ser objetivos, estandarizables y medibles a través del tiempo.
- b) Debe ser claro, específico y tener un marco temporal. En otras palabras, indicadores vagos e inespecíficos deben ser evitados. Además aquellos que tienen múltiples componentes hacen la medición difícil. Así, se espera que se encuentren definidos inequívocamente los siguientes elementos: i) el grupo – objetivo al que se refiere el indicador, ii) la unidad de medición que se utilizará, iii) el calendario o

cronograma de seguimiento y/o de producción de la información para desarrollarlo, iv) la determinación de la línea base o punto de referencia para la comparación y v) el lugar o zona que se monitoreará (FIDA, 2002).

- c) Debe poseer su correspondiente información cuantitativa que la vincule directamente a ese indicador. Así, el estadístico debe reflejar la información que se quiere brindar. Quizás, el caso emblemático de este problema en educación sea el de la calidad. Como se sabe, ha habido (y continúan existiendo) numerosas discusiones sobre su medición. En estos debates se cuestiona, incluso, la factibilidad de hacerlo. Esto en parte se debería a la polisemia del término que conduce, cuando de parametrizarla se trata, a problemas de validez del indicador empleado.

3.1.3 Clasificación de los indicadores

Los indicadores pueden clasificarse, conforme la información que suministran, en:

- a) Descriptivos: de los componentes de una actividad y de las relaciones que se dan entre ellos. Cumplen la función de presentar el estado de situación en cada momento de la ejecución: inicial, durante la puesta en marcha, al final de un periodo definido. Los principales componentes a describir son:
 - i. La demanda: volumen y caracterización de la población que requiere el servicio implícita (potencial) o explícitamente (real). La población objetivo de las actividades debe coincidir con la demanda potencial

en su caracterización y dimensión cuantitativa. Su identificación constituye el primer elemento de estudio diagnóstico que debe realizar quien formula objetivos políticos. Estos indicadores deben ofrecer información para responder ¿qué bienes y servicios requiere la comunidad?, ¿con qué características?, ¿cuántos los requieren?

- ii. La capacidad instalada: de la correcta identificación de estas variables depende la capacidad de maniobra que tiene el conductor para modificar la gestión. En este componente se incluyen las variables descriptivas de los métodos y procedimientos y la información aportada debe responder a ¿cómo se satisface la necesidad?, ¿dónde?, ¿con qué estructura? En síntesis, los indicadores de capacidad instalada deben poder mostrar los medios con los cuales se ejecuta la acción.
 - iii. Los resultados programados: son las metas que se fijan en la instancia de la programación y hacen referencia a resultados esperados tanto en la oferta como en la demanda. Son indicadores que permiten responder a ¿qué productos o bienes se espera obtener como resultado de la gestión?, ¿cuántos?, ¿con qué características?
- b) Explicativos: son aquellos que, además de describir la actividad, permiten acercarnos a la identificación de los factores que determinan su estado de situación.

- c) **Simples:** son aquellos observables, que surgen de la cuantificación de las características o atributos que se quieren describir.
- d) **Elaborados o contruidos:** son funciones de más de una variable surgen de la aplicación de algún tipo de algoritmo. Para su obtención primero hay que plantearse qué información se necesita y, en virtud del conocimiento que se tiene de la intervención de las diferentes variables, se proponen relaciones matemáticas entre ellas.
- e) **Sincrónicos:** son aquellos observados o calculados para el estudio de una situación o actividad en un momento determinado, en un corte temporal estático. Los indicadores de eficacia y eficiencia se presentan como datos sincrónicos en el estado de situación y en el monitoreo, cuando con esta información sólo se quiere describir la actividad en un corte transversal.
- f) **Diacrónicos:** los conforman los indicadores que manifiestan la evolución en el tiempo de un fenómeno. Si se presentan en indicadores observables, son las denominadas series históricas. Los estudios diacrónicos son imprescindibles para poder realizar el cálculo de estándares.

3.1.4 Tipología de los indicadores

Se distingue a los indicadores según su pertinencia y utilidad para el monitoreo y evaluación y deben permitir ver el vínculo entre medios y fines. De las múltiples clasificaciones que existen (Vos, 1995) sugiere cuatro tipos de indicadores:

- 1) De insumos: miden los medios o recursos empleados para la satisfacción de las necesidades y, así, alcanzar los objetivos. Por ejemplo, docentes, edificios y demás instalaciones y equipamiento, libros de texto, capacitación y gasto. También se agregan combinaciones de variables de oferta y demanda, tales como los alumnos por docente, el gasto por alumno, etc.
- 2) De acceso: estos indicadores señalan características de usuarios potenciales de los servicios y determinan la accesibilidad de los servicios ofrecidos. Por ejemplo, distancia entre escuelas (localización geográfica), origen sociocultural de las familias, costos privados de la educación. En general, no se utilizan en los sistemas de monitoreo.
- 3) De producto y resultado: miden el impacto de un particular conjunto de políticas. La mejora de estos indicadores señala el éxito de las políticas y los proyectos y por eso, están asociados a objetivos. Pero hay diferentes tipos de objetivos y por eso la distinción entre indicadores de producto y de resultado. Así, (Vos, 1995) distingue objetivos inmediatos y mediatos.

Los inmediatos son los medidos por los indicadores de producto: reflejan cambios en el acceso, uso o satisfacción de beneficiarios. Si bien no miden directamente el bienestar, se entiende que contribuyen a él. Entre los más comunes se encuentran la tasa de escolarización, de abandono, de repitencia, el analfabetismo, la satisfacción por la calidad de la enseñanza y la mejora en los resultados en el aprendizaje.

Los mediatos son “objetivos trascendentes”, tales como mejorar la productividad, mejorar la salud, incrementar los ingresos de las personas, son indicadores de resultados en el sentido que están más allá de los efectos visibles de la actividad que se ha llevado a cabo. Entre los indicadores más comunes se encuentran el PIB, la tasa de desempleo (según el máximo nivel educativo alcanzado) cambio en las percepciones sobre el empoderamiento y acceso a las oportunidades. Algunos de estos indicadores también podrían formar parte del contexto: son el inicio y fin de la cadena de relaciones de los efectos de la educación en una sociedad.

3.2 LOS SISTEMAS DE INDICADORES

3.2.1 Sistemas de Indicadores vs. Sistemas de Información

El empleo de un solo indicador es insuficiente en cualquier tipo de análisis, sobre todo cuando se trata de procesos tan complejos como la escolarización. Los indicadores no son cifras aisladas unas de otras sino que se encuentran relacionadas con otros indicadores. Para que su lectura y análisis sea comprehensivo, deben agruparse y constituir un sistema de indicadores. Pero éstos no son sólo un conjunto de datos: brindan información sobre un componente de un sistema y, además, deben mostrar cómo esos componentes individuales se relacionan entre sí para producir determinado efecto.

Conceptualmente, el diseño de un sistema de indicadores educativos es similar al que se desarrolla en cualquier otro sector: deben permitir monitorear la evolución de una situación, realizar comparaciones, etc.

La elaboración de un sistema de indicadores no significa que se deben juntar todos los datos disponibles (y comenzar a recoger los que no lo están), procesarlos e informarlos. Debe discernirse qué se quiere informar, la utilidad de cada uno de esos indicadores, el grado en que reflejan el proceso educativo y sus implicancias, etc.

En efecto, contrariamente a lo que se puede pensar, el desarrollo de un sistema de indicadores comprende bastante más actividades que el mero listado de un conjunto de datos. En primer lugar, debe especificarse su objetivo. De esta tarea se desprenderá la estructura y las relaciones del sistema en cuestión. A partir de allí, se selecciona el conjunto de indicadores, la disponibilidad de información para construirlos y la pertinencia de recolectar la que eventualmente pudiera faltar.

En forma adicional, un sistema de indicadores tiene la propiedad de facilitar la descripción de situaciones que no son directamente mensurables. Así, cuando se considera un conjunto de indicadores se puede tener una idea del estado de situación. Un ejemplo de esto podría ser la calidad de los docentes. No hay un indicador por sí mismo que refleje este concepto. No obstante, cuando se tiene un cuadro detallando su formación, su capacidad, su experiencia, sus consumos culturales, etc. es posible conformar un panorama de las características de quienes se están desempeñando en la profesión, más allá de si esa calidad se puede o no medir.

Por eso, los indicadores son medidas cuantitativas que, cuando se los analiza en conjunto, pueden decir mucho sobre aspectos cualitativos del sistema educativo. En síntesis, lo que los sistemas de indicadores reflejan es mayor que la suma de las partes.

La diferencia entre un sistema de información estadística y un sistema de indicadores es que el primero incluye todos los datos educativos dentro de una base única y extensiva. El criterio, si se lo puede denominar de ese modo, es la exhaustividad de la información. Por su parte, un sistema de indicadores, además de interesarse por la evolución del sistema educativo, tiene por objetivo considerar determinadas tendencias y revelar problemas (Sauvageot, 1997). Además, detrás de un sistema de indicadores hay una teoría o un marco que permite relacionar, explicar e interpretar los distintos hechos.

Hay una reciprocidad operativa entre ambos sistemas: el de información alimenta a los indicadores y, a veces, la necesidad de construir determinados indicadores, puede impulsar la mejora de los sistemas de información (Sauvageot, 1997).

3.2.2 Características de los sistemas de indicadores

La información que brinde el sistema de indicadores debería señalar la medida en que están siendo alcanzados los objetivos de la sociedad respecto del sistema educativo. Por eso, no deben desestimarse como una cuestión menor los criterios considerados para la construcción del sistema de indicadores. Probablemente diferirán conforme los valores y el contexto político en el cual es desarrollado. No obstante, suele considerarse que, al menos, deberían seguir los siguientes criterios: a) deben estar consensuados y tener apoyo político; b) debe haber correspondencia entre el diagnóstico y el tipo de indicadores utilizados; c) aunque no se encuentre explicitado, al menos debe poderse deducir el modelo (los criterios) seguidos para su conformación; d) deben reflejar la complejidad de las relaciones existentes entre ellos y e) deben permitir su comparación internacional y temporal.

Por su parte (Muñoz, 2010) sintetiza los principios que deben concurrir para seleccionar los indicadores de desempeño que conformen el eventual sistema. Entre estos, se destaca que los indicadores deben: a) reflejar los conceptos más importantes, b) mostrar variaciones temporales, c) ser la menor cantidad posible, pero los suficientes para reflejar lo que se desea medir, d) permitir comparaciones en el tiempo respecto de los objetivos propuestos y estándares deseados y e) estar relacionados unos con otros para transmitir la interdependencia de las variables educativas. Naturalmente, también se acuerda sobre la necesidad de que sean relevantes, consistentes, válidos y oportunos.

Si bien los sistemas de indicadores deben dar cuenta de los principales componentes de los sistemas educativos, no necesariamente reflejan las causas que dieron origen a los cambios. No en referencia sólo a las políticas educativas que eventualmente se implementan, sino a cambios demográficos, económicos, sociales, etc. que no están contenidos en el sistema de indicadores educativos.

Del mismo modo que en el caso de los indicadores considerados individualmente, si bien los sistemas de indicadores tienen un sustento descriptivo, lo que reflejan conduce a consideraciones de tipo normativo. Como se puede observar, las consideraciones desarrolladas para los indicadores en forma individual son aplicables, quizás con más razón, al momento de definir los sistemas que los agrupan. Pero el aspecto principal que hay que destacar en este caso es que se deben mostrar las relaciones entre los distintos componentes y los vínculos analíticos que hay entre los indicadores aislados. En otras palabras, cuando se construye un sistema de indicadores, debe haber un modelo conceptual sobre el sistema educativo. El indicador aislado reporta sobre un componente del modelo y el sistema de indicadores debe permitir el análisis en su

conjunto. Más aún, debe haber interdependencia o relaciones causales entre los indicadores incluidos en un sistema de indicadores.

3.2.3 La utilización de los sistemas de indicadores

El uso que se le quiera imprimir al sistema de indicadores contribuye a definir cómo se integran dentro del modelo que sustente conceptualmente cada una de esas medidas. Si bien los denominadores comunes son muchos, los sistemas diferirán según se conformen para transmitir información a la sociedad, para evaluar, para decidir sobre acciones de política pública, etc.

La discusión sobre el uso que se le debe dar a los indicadores es vasta. Como ya se comentó líneas arriba, hay desde quienes sostienen que sólo deben limitarse a describir una situación hasta quienes afirman que deben señalar tendencias y, por lo tanto, ser capaces de predecir. Si bien ninguno de esos dos usos constituye el control del sistema, la información e interpretación que se hace de esas medidas, deben conducir a éste.

Si el sistema se empleará para evaluar, los indicadores deben aportar información sobre la eficiencia y eficacia de la política educativa. Si como idea general, lo que importa de un sistema de indicadores es su capacidad general de “controlar”, esta acción no puede hacerse sin evaluar.

El desarrollo de un sistema de indicadores considerando sólo sus usos, reporta siempre, cierto riesgo de parcialidad. Incluso cuando se construyen para una de sus principales finalidades: la conformación y discusión de la agenda de política. El riesgo que se corre es que, diseñando el sistema que se utilizará a tales efectos, se estén definiendo también, los temas que serán incluidos en esa agenda.

3.2.4 Dimensiones de los indicadores

Como se dijo, la literatura los distingue según sean de contexto, insumos, procesos, productos o resultados. Algunos sostienen que debe haber cierto equilibrio en la cantidad de cada uno de ellos dentro de un sistema de indicadores. Estas medidas tienen dimensiones cualitativas y cuantitativas. Las cualitativas a veces pueden ser aprehendidas a través de sus costos. Aunque, como se sabe, captar la calidad de la educación es muy difícil. Por otro lado, no tiene sentido tener un sistema de información que tenga todos los datos de todas las cosas; esto es un desperdicio de recursos. La información a contener por el sistema debe estar orientada a los problemas.

Suele creerse que los indicadores de resultado son los más importantes porque, en definitiva, señalan el grado en que se cumplen los objetivos y, por lo tanto, las metas sociales. Pero en un sistema de indicadores no es recomendable este tipo de ordenamientos ya que, como se dijo, esas medidas se encuentran interrelacionadas y la propia selección de indicadores ya es el resultado de una jerarquización previa. Cada uno de ellos, sea de insumo, de resultados, etc. debe reflejar el estado de situación de alguna dimensión del sistema educativo que se considera relevante o socialmente deseable.

Entonces, no todos los indicadores de los sistemas de indicadores deben ser de desempeño. Muchos de ellos proveen información de contexto. Así, ahora, es posible reagrupar y desagregar en dos grandes grupos a los indicadores: a) de desempeño y, b) de contexto e insumo o descriptivos. Entre los primeros, por ejemplo, y por sólo citar los más tradicionales, están los resultados en pruebas estandarizadas de aprendizaje, la tasa de terminalidad de los estudios, el porcentaje de

alumnos por encima o por debajo de la edad requerida y el nivel de estudios alcanzado por la población. En cuanto a los descriptivos del contexto en el cual se desarrolla la escolarización, también por sólo citar algunos, están el nivel de formación de los docentes, el tamaño promedio de los cursos, la relación alumno-docente y la disponibilidad promedio de recursos (físicos, humanos, financieros).

3.2.5 Sobre la interpretación

Para que los datos puedan ser considerados como indicadores, se debe contar con alguna construcción teórica o analítica que permita resignificarlos, darles sentido. Así, por ejemplo, las diferentes medidas sobre cobertura escolar no son sólo cifras sobre la cantidad de niños y/o jóvenes que se encuentran en la escuela, sino datos que aportan al conocimiento del grado de desarrollo educativo del país o región que se está considerando.

Además, para que esos indicadores dejen de ser simples números, deben ser puestos en contexto. Aquí es donde hace su ingreso la subjetividad de la interpretación. Esto sucede no sólo en educación y otras áreas sociales sino en fenómenos naturales (que podrían considerarse ajenos a estos problemas).

Por otro lado, aun cuando la interpretación es de carácter subjetivo, no debe perderse de vista que, al momento de juzgar el desempeño, un indicador del sistema puede haber mejorado y, no obstante, haber inducido a otro a tener un peor resultado. Supongamos que la política seguida es la de reincorporar abandonantes al sistema educativo. Seguramente, la tasa de escolarización mostrará un mejor desempeño, pero el porcentaje de sobreedad promedio del sistema, probablemente, se incremente. En otra circunstancia, esta situación podría derivarse de problemas en la promoción o en el ingreso tardío; sin embargo, dadas las

acciones emprendidas, la conclusión de la lectura del indicador debería ser auspiciosa. Otro ejemplo, con esta misma política, sería el del logro de una mayor tasa de terminalidad de la escuela secundaria. No obstante, quizás, la tasa de pasaje al siguiente nivel de estudios, disminuya (el numerador de un indicador, como se podrá intuir, es el denominador del otro). En forma más general y, en el más largo plazo, parte de los problemas de calidad de la región se han atribuido a la notable y deseada expansión de la escolarización de las últimas décadas.

Entonces, no siempre la lectura de los indicadores es unívoca. Más allá del contexto en el que, como resultado de una acción un aspecto puede mejorar pero, derivado de ello, otro empeorar, hay situaciones que, según el sistema de valores del analista, la interpretación puede tener signos diametralmente opuestos. Ejemplo típico de esto es la relación alumnos-docente: desde una perspectiva, su incremento puede visualizarse como una mejora en la eficiencia en la asignación de recursos. Pero para otros puede significar un deterioro en la calidad e, incluso, en la equidad.

En no pocos casos, felizmente, se dispone de varios indicadores para dar cuenta de una misma situación. Sin embargo, a veces, no es suficiente la elección de uno de ellos para reflejar el comportamiento de un hecho dado.

En síntesis, debe quedar claro que la lectura e interpretación debe dar un paso más y sondear por fuera del sistema de indicadores e, incluso, por fuera del sistema educativo mismo, las causas y relaciones que contextualizan determinado desempeño.

3.2.6 Cantidad

Hasta aquí no se ha discutido la cantidad de indicadores que debe contener un sistema. Ya se ha dicho que uno sólo no capta la realidad; en rigor, un conjunto de ellos, tampoco, pero permiten aproximarse a ella de un mejor modo. Por lo demás, en educación no se dispone, todavía, de indicadores síntesis tales como el PIB o los índices agregados de las Bolsas de Comercio; y, aun así, en la economía y en los negocios tampoco se emplea sólo un indicador. En tal sentido, en la discusión sobre cuántos indicadores utilizar está presente el dilema entre simplicidad y extensión.

En términos de Koretz (1991, citado por Ogawa y Collom, 2005): “hay una tensión fundamental entre simplicidad y extensión que es inherente en la definición de indicadores. Por diseño, los indicadores son medidas estadísticas simples. Un desafío inmediato en el desarrollo de sistemas de indicadores es equilibrar esa simplicidad y extensión. El deseo de compleción y poder de explicación argumenta a favor del aumento del número de variables que deben incluirse, el número de maneras de medirlas y el nivel de detalle de las observaciones. Sin embargo, los sistemas de indicadores son valorados porque son limitados y sucintos. El propósito de los indicadores es iluminar los elementos principales de un modo simple y conciso y este objetivo excluye la medición extensiva. No se pueden alcanzar ambos objetivos simultáneamente y, por lo tanto, se requiere un compromiso”.

En general, se desea un sistema sencillo y que contenga pocos indicadores para que la audiencia a la que van dirigidos los puedan leer e interpretar. El problema es que no hay consenso sobre lo que significa pocos ya que las cantidades sugeridas varían según el analista. Del otro lado, quienes critican las propuestas de sencillez, señalan que un sistema

de ese tipo podría conducir a errores de interpretación, además de que no reflejan la complejidad del proceso educativo. Las propuestas de pocos indicadores van desde sistemas con cinco hasta ochenta. Es una discusión que no está zanjada todavía. El resultado final dependerá de la visión y el esquema general adoptado para juzgar el comportamiento del sistema educativo en cuestión. No obstante, si se acepta, como se dijo repetidas veces, que los indicadores son siempre manifestaciones parciales de una realidad compleja, es posible acordar que, por cuestiones que les son inherentes, sólo muestran una parte y que, también siempre, es posible (y, en algunos casos, deseable) profundizar más en los determinantes y componentes de esos indicadores.

Quizás, lo que puede aportar a la definición de la cantidad de indicadores que debe contener un sistema que los integre, son los criterios de selección de validez y confiabilidad. Como se dijo, para que estos criterios estén presentes, la información y las mediciones deben poder ser seguidas a través del tiempo y dar cuenta del mismo fenómeno.

Por supuesto, estos son criterios técnicos y no pueden ser los únicos. Ya se ha comentado la necesidad de que los indicadores se deriven de un modelo o esquema sobre el funcionamiento del sistema educativo. También se puede sugerir que el sistema de indicadores tenga la cantidad de medidas según el propósito que persigue (descriptivo, agenda de políticas, etc.).

Suele aceptarse que los sistemas de indicadores para la evaluación y monitoreo de los sistemas educativos o sus programas y reformas sean más extensivos que los que pueden diseñarse para información de audiencias más amplias como la sociedad, por ejemplo. El uso que necesitan y deben hacer los funcionarios de nivel político de esos indicadores es el que marca, en buena medida, la cantidad de indicadores.

En su revisión de los sistemas de indicadores de diferentes países europeos, (Tiana, 2004) encontró que el de la comunidad flamenca de Bélgica incluye 22 indicadores, agrupados en cinco categorías. La comunidad francesa de ese país también tiene su propio reporte, con 25 indicadores. El famoso informe de Francia, presenta 30 indicadores. En Italia ha habido escasos avances y su guía de lectura de los indicadores de la OECD lista 32 indicadores; aunque no todos son de ese país, ya que uno de sus intereses es la comparación de Italia con otros sistemas educativos. El caso holandés resulta de interés para el punto que estamos considerando: el primer documento sobre este tema fue lanzado en ese país en 1996 y sólo incluía 6 indicadores; dos años más tarde eran 15, en el 2000 ya eran 21 y en el 2001, cuarenta. Por su parte, el sistema español consta de 29 indicadores; como en el caso belga, aquí la comunidad catalana también tiene su propia publicación con 27 indicadores.

Cabe señalar que, en todos los casos, son indicadores cuantitativos.

El autor citado, encuentra que los sistemas de indicadores nacionales y regionales del continente europeo siguen el patrón de sistemas de indicadores inconexos en los que cada uno importa en sí mismo y no en su relación con los demás o con un esquema general. A pesar de que siguen el esquema que intenta reflejar el contexto, los insumos, productos y resultados (CIPR), siempre siguiendo a Tiana (2004), la ausencia de concepción de un esquema general impide extraer conclusiones sobre las otras visiones (equidad, eficiencia, productividad, etc.).

Por su parte, sugiere que la cantidad de indicadores no sea superior a uno o dos por objetivo de política. Sauvageot (1997), recomienda que

los sistemas de indicadores no excedan los 40 ya que más allá de este número, su uso se torna más complejo. Las propuestas de la OECD exceden esa cantidad y han estado sujetas a numerosas observaciones (tanto, que ha debido dividir su publicación en sub-series). En otras palabras, se debe evitar que el sistema de indicadores se convierta en una publicación de estadísticas educativas más.

Es usual la tentación de seleccionar muchos indicadores para integrar el eventual sistema. Se recomienda utilizar el máximo nivel de agregación posible, elegir el indicador que más se aproxime o represente la causa última de un problema y construir un índice si se dispone de un conjunto de indicadores que dé cuenta del fenómeno a través de un promedio. Alternativamente, si existe un conjunto de indicadores similares que reflejan un problema dado, aconseja utilizar el de peor desempeño como indicador representativo. Probablemente, esto último se deba a que en dicho indicador se expresen o incluyen diversas aristas del problema en cuestión.

3.2.7 Elección

Los indicadores a elegir dependen, también, de las definiciones que cada sistema educativo se da respecto de determinados objetivos. Hay algunos que son unívocos y casi ineludibles en cualquier país; por ejemplo, alcanzar la cobertura universal en determinado nivel. Otros, son menos precisos y requieren una discusión previa para facilitar la selección del indicador apropiado. Ejemplos muy frecuentes de esto último son los objetivos de mejora de la calidad de la enseñanza, fortalecimiento de las capacidades institucionales y mejora de la administración docente (Sauvageot, 1997).

La decisión de qué indicadores se utilizarán y, por lo tanto, su cantidad, dependerá del fenómeno que se quiera captar. Hay cuestiones

como la cobertura de los sistemas educativos, por ejemplo, que son de relevancia universal. Pero, seguramente, en aquellos países donde la tasa de escolarización ya ha llegado al 100% y su sustentabilidad se encuentra garantizada, la necesidad que su sistema de indicadores refleje el hecho, es menor a donde eso sigue siendo una aspiración (por ejemplo, en el sistema de indicadores francés, este indicador no aparece).

Quizás, quien mejor ilustra la especificidad de los sistemas de indicadores para cada país es el conjunto seleccionado por el Centro Nacional de Estadísticas Educativas de los Estados Unidos de Norteamérica. En un reporte preparado por ese organismo (NFES, 2005), luego de la identificación de cientos de indicadores de desempeño educativo utilizados en los distintos niveles de gobierno de ese país, eligieron el grupo más frecuentemente empleado por los distritos. El criterio de selección fue que los indicadores: a) colaboraran en la transmisión de la situación general del sistema educativo midiendo los insumos, procesos y resultados, b) fueran comúnmente aceptados y utilizados, c) fueran confiables y válidos, d) brindaran información sobre tendencias y, e) pudieran obtenerse fácilmente de los registros administrativos de las escuelas y/o distritos (NFES, 2005).

3.3 EL SEGUIMIENTO DE LA POLÍTICA EDUCATIVA

El monitoreo de una actividad, programa o política es un proceso continuo y regular en el que se incluye la información sobre la evolución de las acciones, etc. Para ello se requiere la selección de los datos e indicadores que informan sobre ese aspecto.

Todavía no está muy claro qué es un sistema de monitoreo de desempeño, además de que en la práctica tampoco son utilizados efectivamente. Se supone que deberían permitir una evaluación continua. Se atribuye el fracaso en su uso a que, en general, no se encuentra bien

definido lo que es desempeño, el diseño de esos sistemas es pobre y no están vinculados al proceso de toma de decisiones.

Un sistema de monitoreo tienen tres componentes: 1) uno de datos, 2) uno de análisis y, 3) uno de acción (que es el de la toma de decisiones).

1) **El componente de datos.** La primera tarea es la recolección de la información, que consume buena parte del esfuerzo y costo de un sistema de información. Por eso debe prestarse especial atención y tiempo al diseño del sistema. Gran parte de la información es interna, es decir, proviene de las propias organizaciones. Pero a los efectos del diseño del sistema de información, la tarea más importante atañe a la selección de los indicadores a incluir y esto depende de los criterios de evaluación que se utilicen.

2) **El componente analítico.** El objetivo de esta fase es transformar esos datos en información. Esto, entre otras cuestiones, implica, agregar, descomponer, combinar y, en algunos casos, construir índices. Naturalmente, como se está pensando en evaluar desempeños (o monitorearlos) debe preverse que se puedan construir series temporales a partir de esos datos.

También el diseño debe permitir utilizarlos para presupuestar es decir, para proyectar situaciones futuras. Así, se podrían contrastar las situaciones deseadas/proyectadas con las que efectivamente tuvieron lugar. Un último elemento del análisis es que permite realizar comparaciones regionales o espaciales.

3) **El componente de la acción.** Esta etapa atañe al proceso de utilización de la información para la toma de decisiones

(modificación de objetivos o su definición; cambio de acciones; variaciones en el propio sistema de información y evaluación).

Para poder desarrollar un sistema de indicadores de este tipo hay que conocer el funcionamiento del programa, proyecto u organización sobre la que se va a trabajar. Lo que importa no es la información en general, en abstracto; sino como soporte de temas que están en discusión, que se han de abordar. Así, si interesa la equidad, la eficiencia, etc., a partir de ahí se definen qué comparaciones quieren hacerse, qué tipo de medida se utilizará, etc. El problema no es la información a recoger, sino el tipo de estudios que se van a hacer.

El uso de los indicadores en el diseño y seguimiento de políticas no significa que cada acción deba tener su propio indicador; sobre todo si éste es de uso infrecuente o el costo de obtener la información que requiere su construcción es alto.

La finalidad de generar indicadores de gestión en el proceso de definición del estado de situación, metas, monitoreo y evaluación es acompañar a la gestión mediante el suministro de información retroalimentada que permita perfeccionar y corregir deficiencias. Así, deben permitir el suministro de información que aporte el marco cuantitativo para responder básicamente, y entre otros, a los siguientes interrogantes: a) ¿Cuánto se ha realizado de lo que se ha propuesto la actividad?, b) ¿Lo realizado satisface la demanda (en cantidad y calidad)?, c) ¿Qué relación hay entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados (en cantidades físicas y financieras)?, d) ¿Cuánto cuesta cada unidad de producto?, e) ¿Qué impacto han producido en la comunidad los resultados obtenidos en la gestión? y, f) ¿Cómo ha evolucionado la gestión en el período y respecto a otros períodos?

Según apunten a responder a uno o más de estos cuestionamientos, los indicadores de gestión pueden ser de eficiencia o eficacia. Los primeros se refieren a las relaciones entre: a) la producción final e intermedia, b) las relaciones entre insumos y productos y, c) entre los propios insumos. Es decir, son indicadores que permiten efectuar análisis y adoptar decisiones tendientes a lograr la mejor combinación y asignación de recursos. En otras palabras, los indicadores de eficiencia en el uso de recursos deben orientar a verificar el hecho de que se realizará lo máximo con el mínimo de recursos, esfuerzo y tiempo. Por su parte, generalmente son relaciones que expresan el vínculo entre: a) el recurso o capacidad instalada y resultado y, b) el recurso humano y resultados (productividad del recurso humano).

En cuanto a los de eficacia, su objetivo es medir la contribución que las instituciones realizan para satisfacer necesidades de la sociedad. A diferencia de los de eficiencia, no se refieren directamente a la gestión productiva de los entes públicos, sino a los resultados de dicha gestión. Dicho de otro modo, permiten expresar la capacidad de realizar lo programado y satisfacer la demanda. Son los porcentajes que muestran las brechas existentes entre: a) la demanda real y potencial, b) los resultados y metas, c) los resultados y demanda real y, d) los resultados y demanda potencial.

Por último, más allá de todos los argumentos que se puedan dar sobre la importancia de los indicadores de desempeño, hay una razón de orden práctica para desarrollarlos: si se establecen objetivos, debe encontrarse una forma de conocer el grado en que se cumplen.

No hay que confundir a los indicadores con los productos esperados de una acción o con las actividades llevadas a cabo durante la implementación (que son elementos necesarios para el seguimiento y

monitoreo). De las acciones puede interesar si efectivamente se realizaron, si se hicieron en el tiempo previsto, si se respetó el presupuesto y si se hicieron algunas no programadas.

En cuanto a los productos, el principal interés reside en conocer qué bienes o servicios se prestaron durante el curso de la acción y los efectos que tuvieron.

Por eso, el proceso de selección de indicadores para el seguimiento de una política pública dada requiere precisar con claridad: a) los objetivos que se desean lograr y, b) qué es lo que se desea cambiar; es decir, una situación, una condición, un comportamiento y/o el nivel de conocimientos. Estos dos pasos conducen a la primera fase propiamente dicha de la elaboración de los indicadores: la determinación de las preguntas de desempeño (FIDA, 2002). Estas permitirán la identificación de la unidad de análisis; es decir, quién o qué será objeto de la medición. Sólo a partir de allí es recomendable el inicio de la tarea de elaboración del conjunto de indicadores a emplear para saber si se está alcanzando el resultado esperado.

Normalmente, las preguntas de desempeño comprenden las actividades, los productos y los propios objetivos. Así, por ejemplo, si el objetivo es “mejorar la formación multicultural bilingüe” y una de las acciones fuera la capacitación docente, el seguimiento de las actividades y productos sería relativamente sencillo: respecto de las actividades, correspondería interrogarse sobre la cantidad de cursos brindados, su duración, número de docentes participantes y la cantidad de formadores y materiales entregados. Incluso, en lo que respecta a los productos, cuestionarse sobre los efectos inmediatos es una tarea relativamente sencilla. En nuestro ejemplo, cabría preguntarse por la cantidad de docentes capacitados. Pero debe recordarse que el objetivo es la mejora

en la formación multicultural bilingüe de los alumnos y, como se podrá intuir, hallar el indicador para medir su cumplimiento es la tarea más difícil. Para ello, las preguntas orientadoras son, entre otras, ¿qué clase de mejoras introdujo esa formación? ¿Quién se benefició de estas mejoras? ¿Quiénes no se han beneficiado? Otra vía para facilitar la definición del indicador sobre el grado de logro de la acción consiste en interrogarse sobre el modo en que se sabe si se produjo un impacto o si el proyecto ha fracasado. Probablemente, no sea suficiente recurrir a indicadores cuantitativos y deban añadirse los cualitativos y los indirectos. Cuando ni siquiera ello se puede hacer, se deberá apelar a estudios monográficos y observaciones presenciales.

Así, para medir impactos, debe recordarse que estos pueden ser tangibles o intangibles y, a su vez, individuales, locales y sociales (FIDA, 2002). Respecto de los primeros, pueden proponerse indicadores que reflejen cambios en la calidad de vida tales como los ingresos de las personas (impactos tangibles) o cambios en las capacidades de las personas en relación con sus expectativas (impactos intangibles). En cuanto a los sociales, los tangibles se refieren a la institucionalización de la democracia y los intangibles a la cultura ciudadana (v.g. tolerancia y respeto por la diversidad social y cultural).

CAPÍTULO IV. EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL EN BOLIVIA

4.1 ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO PLURINACIONAL

El Sistema Educativo Plurinacional comprende:

- a) Subsistema de Educación Regular.
- b) Subsistema de Educación Alternativa y Especial.**
- c) Subsistema de Educación Superior de Formación Profesional.

En el Sistema de Educación Plurinacional, la Educación Alternativa y Especial es entendida como: “[...] procesos problematizadores, dialógicos, de acción reflexión acción, de deconstrucción y reconstrucción de los saberes ligados al “conocer”, “hacer”, “ser” y al “decidir” para la transformación personal y colectiva sobre todo con aquellas poblaciones marginadas y excluidas” (VMEAyE, 2010)

4.1.1 Subsistema de Educación Alternativa y Especial⁵

Destinada a atender necesidades y expectativas educativas de personas, familias, comunidades y organizaciones que requieren dar continuidad a sus estudios o que precisan formación permanente en y para la vida.

Se desarrolla en el marco de los enfoques de la Educación Popular y Comunitaria, Educación Inclusiva y Educación a lo largo de la vida,

⁵ Ley Educativa “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”

priorizando a la población en situación de exclusión, marginación o discriminación.

La Educación Alternativa y Especial es intracultural, intercultural y plurilingüe. Comprende los ámbitos de Educación Alternativa y Educación Especial.

Objetivos de la Educación Alternativa y Especial

1. Democratizar el acceso y permanencia a una educación adecuada en lo cultural y relevante en lo social, mediante políticas y procesos educativos pertinentes a las necesidades, expectativas e intereses de las personas, familias, comunidades y organizaciones, principalmente de las personas mayores a quince años que requieren iniciar o continuar sus estudios.
2. Contribuir a desarrollar la formación integral y la conciencia crítica de los movimientos sociales e indígenas, organizaciones ciudadanas y de productores, con políticas, planes, programas y proyectos educativos no escolarizados, directamente ligados con la vida cotidiana, sustentados en concepciones y relaciones interculturales de participación social y comunitaria.
3. Garantizar que las personas con discapacidad, cuenten con una educación oportuna, pertinente e integral, en igualdad de oportunidades y con equiparación de condiciones, a través del desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos de educación inclusiva y el ejercicio de sus derechos

Educación Especial

Comprende las acciones destinadas a promover y consolidar la educación inclusiva para personas con discapacidad, personas con

dificultades en el aprendizaje y personas con talento extraordinario⁶ en el Sistema Educativo Plurinacional.

Responde de manera oportuna y pertinente a las necesidades, expectativas e intereses de personas con discapacidad, personas con dificultades en el aprendizaje y personas con talento extraordinario, desarrollando sus acciones en articulación con los subsistemas de Educación Regular, Alternativa y Superior de Formación Profesional.

Estructura de la Educación Especial

Son áreas de la Educación Especial:

- a) Educación para Personas con Discapacidad.
- b) Educación para Personas con Dificultades en el Aprendizaje.
- c) Educación para Personas con Talento Extraordinario.

Modalidades y centros de atención educativa

La Educación Especial se realizará bajo las siguientes modalidades generales en todo el Sistema Educativo Plurinacional, y de manera específica a través de la:

- a) Modalidad Directa, para las y los estudiantes con discapacidad que requieren servicios especializados e integrales.
- b) Modalidad Indirecta, a través de la inclusión de las personas con discapacidad, personas con dificultades en el aprendizaje y personas con talento extraordinario en el Sistema Educativo Plurinacional, sensibilizando a la comunidad educativa.

⁶ Estudiantes con excelente aprovechamiento y toda niña, niño y adolescente con talento natural destacado de acuerdo al parágrafo III del Artículo 82 de la CPE.

La atención a estudiantes con necesidades educativas específicas se realizará en centros integrales multisectoriales, a través de programas de valoración, detección, asesoramiento y atención directa, desde la atención temprana y a lo largo de toda su vida. En el caso de los estudiantes de excelente aprovechamiento, podrán acceder a becas, y toda niña, niño y adolescente con talento natural destacado, tendrá derecho a recibir una educación que le permita desarrollar sus aptitudes y destrezas.

La certificación de las y los estudiantes que desarrollan sus acciones educativas bajo la modalidad directa se realizará en función de su desarrollo personal mediante una evaluación integral que brindará parámetros de promoción y transitabilidad hacia los otros subsistemas.

4.2 ESTADO DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL EN BOLIVIA

4.2.1 Principales indicadores

Tabla N° 1
Bolivia: Número de estudiantes matriculados en educación especial según ciclo y sexo 2006 -2009 (p)

Ciclo	2006	2007	2008	2009(p)
Total	7.599	8.415	6.511	6.014
Mujer	3.150	3.662	2.797	2.583
Varón	4.449	4.753	3.714	3.431
Inicial	1.920	2.287	1.752	1.526
Mujer	839	1.044	807	658
Varón	1.081	1.243	945	868
Primaria	4.635	5.015	3.791	3.591
Mujer	1.876	2.150	1.567	1.517
Varón	2.759	2.865	2.224	2.074
Secundaria	-	29	186	119
Mujer	-	12	91	57
Varón	-	17	95	62
Técnica laboral	1.044	1.084	782	778
Mujer	435	456	332	351
Varón	609	628	450	427

Fuente: Ministerio de Educación

(p) preliminar

Nota: 2009 no incluye estadísticas del departamento de Pando

La Tabla N° 1, muestra una preponderancia de estudiantes varones matriculados en educación especial, en cuanto a la clasificación por género, otro dato interesante es que el mayor porcentaje de los matriculados pertenece al ciclo primario, seguido de educación inicial, terciaria laboral y una mínima proporción en el nivel secundario.

Tabla N° 2
Bolivia: Número de estudiantes matriculados en educación especial según área y dependencia 2006 -2009 (p)

Área	2006	2007	2008	2009(p)
Total	7.599	8.415	6.511	6.014
Público	7.599	8.415	6.511	6.014
Privado	-	-	-	-
Sin dato	-	-	-	-
Urbano	7.485	7.848	6.229	5.835
Público	7.485	7.848	6.229	5.835
Privado	-	-	-	-
Sin dato	-	-	-	-
Rural	114	567	282	179
Público	114	567	282	179
Privado	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Educación

(p) preliminar

Nota: 2009 no incluye estadísticas del departamento de Pando

El Ministerio de Educación certifica que hasta el 2009, se registraron 6.014 estudiantes matriculados en educación especial. Llama la atención que la totalidad de ellos forman parte del sistema público de educación, no presentándose datos del sector privado. Otro dato interesante es la disminución de dicha matrícula, de manera consecutiva desde el año 2006. Asimismo, el cuadro muestra que casi la totalidad de

los estudiantes de educación especial, se ha registrado en el área urbana, quedando un margen mínimo de matriculados en el área rural.

Tabla N° 3
Bolivia: Número de estudiantes retirados por abandono en educación especial según ciclo y sexo 2006 -2009 (p)

Ciclo	2006	2007	2008	2009(p)
Total	480	424	349	290
Mujer	187	148	150	121
Varón	293	276	199	169
Inicial	113	132	124	63
Mujer	45	53	57	21
Varón	68	79	67	42
Primaria	307	244	185	202
Mujer	123	72	76	91
Varón	184	172	109	111
Secundaria	-	-	11	2
Mujer	-	-	3	-
Varón	-	-	8	2
Técnica laboral	60	48	29	23
Mujer	19	23	14	9
Varón	41	25	15	14

Fuente: Ministerio de Educación

(p) preliminar

Nota: 2009 no incluye estadísticas del departamento de Pando

La tasa de abandono en educación especial, en la totalidad de los ciclos, ha ido disminuyendo paulatinamente desde la gestión 2006, sin embargo, este dato muestra que uno de los principales problemas en la población estudiantil de educación especial, es la situación de abandono del sistema escolar, siendo uno de los objetivos centrales de las políticas y programas, el disminuir estas tasas de abandono.

Tabla N° 4
Bolivia: Número de estudiantes retirados por abandono en educación especial según área y dependencia 2006 -2009 (p)

Área	2006	2007	2008	2009(p)
Total	480	424	349	290
Público	480	424	349	290
Privado	-	-	-	-
Sin dato	-	-	-	-
Urbano	469	420	332	277
Público	469	420	332	277
Privado	-	-	-	-
Sin dato	-	-	-	-
Rural	11	4	17	13
Público	11	4	17	13
Privado	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Educación

(p) preliminar

Nota: 2009 no incluye estadísticas del departamento de Pando

De la misma manera, la tabla anterior muestra la ausencia de registros para el sector privado, situación que debe ser resuelta por las instancias gubernamentales correspondientes, pues es un hecho que existe una importante cantidad de matriculados en educación especial en el sector privado. De los estudiantes retirados por abandono en educación especial, la gran mayoría se concentra en el área urbana.

Tabla N° 5
Bolivia: Número de centros educativos en educación especial según
área y dependencia 2006 -2009 (p)

Área	2006	2007	2008	2009(p)
Total	96	98	99	99
Público	93	95	96	96
Privado	2	2	2	2
Sin dato	1	1	1	1
Urbano	90	91	92	92
Público	87	88	89	89
Privado	2	2	2	2
Sin dato	1	1	1	1
Rural	6	7	7	7
Público	6	7	7	7
Privado	-	-	-	-
Sin dato	-	-	-	-

Fuente: Ministerio de Educación
 (p) preliminar

Bolivia cuenta con un total de 99 centros educativos que brindan educación especial, 96 de ellos son de dependencia pública y solamente 2 de los registrados son privados, de todos ellos, 92 se encuentran en el área urbana y 7 en el área rural, lo cual muestra la ausencia casi total de atención de la población marginada y excluida que radica en las comunidades rurales

Tabla N° 6
Bolivia: Número de centros educativos en educación especial según departamento 2006 -2009 (p)

Departamento	2006	2007	2008	2009(p)
Bolivia	96	98	99	99
Chuquisaca	3	3	3	3
La Paz	18	19	19	21
Cochabamba	18	19	19	16
Oruro	5	6	6	6
Potosí	2	2	2	2
Tarjja	9	9	9	9
Santa Cruz	33	32	33	34
Beni	6	6	6	6
Pando	2	2	2	2

Fuente: Ministerio de Educación
 (p) preliminar

De los 99 centros educativos en educación especial, Santa Cruz concentra la mayoría (34), seguida de La Paz con 21 centros y Cochabamba con 16. Fuera de eje central, se cuentan con pocos centros, limitando el acceso a la educación a los niños, adolescentes y jóvenes que requieren la atención especialmente del Estado.

El incremento de los centros dedicados a la Educación Especial ha sido lenta durante el periodo 2006 – 2009 y en consideración de la importante cantidad de población en situación de discapacidad existente en el país, las políticas públicas en el sector de educación especial deberían incluir la creación de más centros para la atención de este segmento poblacional.

CAPÍTULO V. POLÍTICAS EDUCATIVAS VIGENTES PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL EN BOLIVIA

5.1 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN BOLIVIA

La Constitución Política del Estado (CPE) respecto a la educación, establece que la misma es un derecho fundamental al que toda persona tiene acceso en todos sus niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación; constituyéndose en una función suprema y la primera responsabilidad financiera del Estado para sostenerla, garantizarla y gestionarla. En consecuencia, la educación se constituye en un elemento de primer orden con el objetivo de brindar una formación integral, fortaleciendo la conciencia social crítica que contribuya a la unidad e identidad de todas y todos.

Como la educación es una responsabilidad común del Estado y la sociedad, se establece la obligatoriedad del bachillerato como nivel mínimo de formación y, de manera complementaria, la entrega gratuita del diploma de bachiller como una forma de motivar la continuidad del proceso formativo del estudiante.

El año 2004 se crean las condiciones necesarias para promover un proceso de cambio en el sistema educativo nacional. El Ministerio de Educación junto al Consejo Nacional de Educación (CONED) desarrollaron talleres temáticos nacionales y congresos departamentales de educación como antesala al Congreso Nacional de Educación, que no se concretó.

Paralelamente, los pueblos indígenas a nivel nacional identificaron dificultades administrativas e inadecuados procesos de implementación de la Ley de Reforma Educativa. En consecuencia, se realizó el “I Primer Congreso Nacional de Educación de los Pueblos Indígenas Originarios” en

Santa Cruz de la Sierra, donde se aprueban los lineamientos para un nuevo sistema educativo.

En 2006 se conformó la Comisión Nacional de la Nueva Ley Educativa Boliviana, encargada de la redacción de políticas educativas cuyos resultados fueron presentados y trabajados en el II Congreso Nacional de Educación de Sucre, donde participaron 33 organizaciones e instituciones nacionales de la sociedad civil. Del resultado de ambas acciones surgió el proyecto de Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez.

En 2007, en correspondencia con el proceso de transformación educativa, las demandas de la sociedad boliviana y las políticas de cambio impulsados por los movimientos sociales, se crean las bases teórico-prácticas y se establecen las normas del **nuevo modelo educativo de carácter sociocomunitario productivo**, que surge como respuesta al cambio político que vive el país y que se concretan con la promulgación de la Ley de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” N° 070 de 20 de diciembre de 2010.

5.1.1 El Modelo Educativo del Sistema Educativo Plurinacional

Las corrientes psicopedagógicas que sustentaron los diferentes modelos educativos del país resultaron insuficientes para resolver los problemas educacionales. El conductismo y constructivismo no pudieron enraizarse en el pensamiento y el desempeño del maestro, menos aún con las necesidades e intereses del país, sus tradiciones, características multiétnicas y pluriculturales (Ministerio de Educación, 2010).

La educación para *Vivir Bien* es un proceso de transformación humana en convivencia con la comunidad y la naturaleza, que promueve el desarrollo integral en lo racional, afectivo y simbólico espiritual. En este sentido, el modelo educativo sociocomunitario productivo revaloriza y

reafirma la unidad plurinacional del país con identidad cultural, la descolonización de las prácticas sociales y productivas, los procesos históricos de los pueblos indígena originarios y sectores urbano populares que conforman el poder social.

El modelo educativo asume los siguientes principios, base de los fundamentos teóricos en los que se concreta el currículo de la educación boliviana.

- **Educación descolonizadora, liberadora, revolucionaria y transformadora**

Valoriza y legitima saberes, conocimientos y valores de los pueblos indígena originario campesinos y urbano populares, como expresión de la identidad plurinacional y de sus derechos patrimoniales al igual que los conocimientos actualizados del saber latinoamericano y mundial. Elimina todo tipo de discriminación étnica, racial, social, cultural, religiosa, lingüística, política y económica para el acceso y permanencia de todos los bolivianos al sistema educativo en igualdad de oportunidades y condiciones.

- **Educación comunitaria, democrática, participativa y de consensos**

Proceso de transformación humana, de convivencia con pertinencia y pertenencia, donde se aprende y practica el entramado cultural que vive la sociedad. Sin perder su condición de actor social, los estudiantes aprenden todas las prácticas sociocomunitarias de manera participativa, democrática y en consenso, en relaciones de convivencia social consciente y comunitaria.

- **Educación productiva y territorial**

Orientada al trabajo creador y al desarrollo sostenible que garantice procesos de producción, conservación, manejo y defensa de todos los recursos naturales, fortaleciendo la gestión territorial de los pueblos, naciones indígena originarias, mestizos y afro bolivianos. Concibe el proceso educativo a partir de la relación y desarrollo de los saberes y conocimientos teórico-práctico-productivos en la producción de la vida material, afectiva y espiritual de la comunidad y la sociedad.

- **Educación intracultural, intercultural y plurilingüe**

Articula el Sistema Educativo Plurinacional desde el potenciamiento de los saberes, conocimientos y las lenguas propias de las naciones indígena originarias con las culturas mestizas y afro bolivianos, promoviendo la interrelación y convivencia en igualdad de oportunidades.

- **Educación productiva y territorial**

Orientada al trabajo creador y al desarrollo sostenible que garantice procesos de producción, conservación, manejo y defensa de todos los recursos naturales, fortaleciendo la gestión territorial de los pueblos, naciones indígenas originarias, mestizos y afro bolivianos.

- **Educación científica, técnica, tecnológica y artística**

Desarrolla procesos integrales de construcción cultural en el campo de la investigación, vinculados a la comunidad, la producción y la identidad cultural, respondiendo a las necesidades y vocaciones productivas locales y a las demandas de formación técnica y tecnológica de la nueva matriz educativa.

5.1.2 Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación y del Viceministerio de Educación Alternativa y Especial

En el marco de la Constitución Política del Estado, el Decreto Supremo que reorganiza el Órgano Ejecutivo⁷, el Plan Nacional de Desarrollo⁸ y la Ley Educativa “Avelino Siñani – Elizardo Pérez”, el Ministerio de Educación, como cabeza del sector educativo a nivel nacional, formuló el Plan Estratégico Institucional (PEI) de la educación, el cual se constituye en un instrumento de planificación del proceso de cambio, que **define lineamientos estratégicos y programas del sector** con participación directa de la sociedad civil organizada, impulsando la Revolución Educativa mediante una gestión transparente (Ministerio de Educación, 2010).

El Objetivo General del Plan Estratégico Institucional es “Brindar una educación para todos y todas con calidad y productiva para vivir bien”.

El Ministerio de Educación, a través del Viceministerio de Educación Alternativa y Especial, que tiene a su cargo la Dirección General de Educación Especial, ha definido a su vez el siguiente marco programático para estructurar las estrategias y programas formulados para dar cumplimiento a las políticas educativas atinentes a la Educación Especial del SEP.

5.1.3 Marco Programático de las Políticas Educativas para la Educación Especial

Estrategia: Consolidación de la Educación Inclusiva

La estrategia descrita en este acápite consiste en que las personas en

⁷ Decreto Supremo N° 2989 de Organización del Órgano Ejecutivo – DOOE, promulgado el 07 de febrero de 2009.

⁸ Decreto Supremo N° 29272 que aprueba el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República: “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien – Lineamientos Estratégicos”.

situación de riesgo cuentan con políticas y normas adecuadas, condiciones materiales, equipos multidisciplinarios apropiados y procesos educativos pertinentes. Y tiene como objetivo “Universalizar la educación respetando la diversidad para crear las condiciones en el SEP para poder recibir a esta población diversa”.

En esas circunstancias, esta estrategia debería permitir el logro de los siguientes propósitos:

- Coadyuvar a mejorar la calidad de la educación y las condiciones de vida de las personas en situación de discapacidad.
- Incorporar en la agenda pública nacional e internacional el enfoque de educación inclusiva en la perspectiva de involucrar a instituciones relacionadas y organizaciones de la sociedad civil en la perspectiva de lograr sinergias constructivas.
- Desarrollar procesos de investigación que mejoren los mecanismos de atención a la población en situación de discapacidad
- Desarrollar el talento superior.

Para ello se han diseñado los siguientes programas:

1. **Desarrollo de la Educación Inclusiva en el SEP:** que consiste en la generación de condiciones en el SEP para la inclusión de personas con discapacidad leve, personas con dificultades de aprendizaje, personas con talento superior y personas en situación de riesgo social. Con un alcance nacional, incluye a la población en general, con énfasis en las personas con discapacidad, personas con dificultades en el aprendizaje, personas con talento superior y personas en situación de riesgo social. Tiene un presupuesto de 21,8 millones de Bolivianos y entre sus objetivos están: lograr que

las personas con discapacidad y con dificultades de aprendizaje puedan incluirse al SEP, lograr que las personas con talento superior cuenten con condiciones para desarrollarse en el SEP y generar incentivos para que las personas en situación de riesgo social se incluyan al SEP. Entre sus componentes figuran:

- Desarrollo e implementación de normas y políticas inclusivas
- Formación Inicial y Permanente de Maestros
- Diseño curricular con calidad y pertinencia
- Infraestructura y equipamiento
- Elaboración de materiales educativos
- Comunicación y sensibilización de la comunidad y familias

Este Programa tiene como línea base al 1 % de las Unidades Educativas aplican el enfoque de educación inclusiva y el dato de que de una estimación de 299.584 personas con necesidades educativas especiales únicamente 9.345 (3,12%) son atendidos. Su meta para el año 2015 consiste en que el 40 % de las Unidades Educativas aplican el enfoque de educación inclusiva y que el 60% de las personas con necesidades educativas especiales son atendidas por el SEP.

2. **Atención directa a discapacitados:** consistente en un conjunto de proyectos y actividades dirigido a establecer las mejores condiciones para la atención de personas con discapacidad y problemas de aprendizaje. Parte del diagnóstico de que actualmente existen 127 Centros de Educación Especial, estos atienden parcialmente algún tipo de discapacidad y generalmente

limitan su población objetivo de acuerdo a criterios de edad u otro tipo, lo cual hace que sus intervenciones no sean integrales. Los objetivos del programa son: Construir una red de centros integrales inclusivos, construir, equipar y poner en funcionamiento 10 Centros Integrales Inclusivos (CII) de segundo nivel bajo la modalidad de atención directa y fortalecer los Centros Integrales Inclusivos de primer nivel articulándolos a los de segundo nivel. Incluye como componentes:

- Construcción y equipamiento de 10 centros integrales inclusivos.
- Gestión educativa y administrativa articulada de los Centros Integrales.
- Formación permanente de maestros.
- Elaboración de materiales educativos.
- Comunicación y sensibilización de la comunidad.

Tiene como meta que hasta el el año 2015: 130 Centros Integrales Inclusivos de primer y segundo nivel articulados y aplicando el enfoque de educación inclusiva.

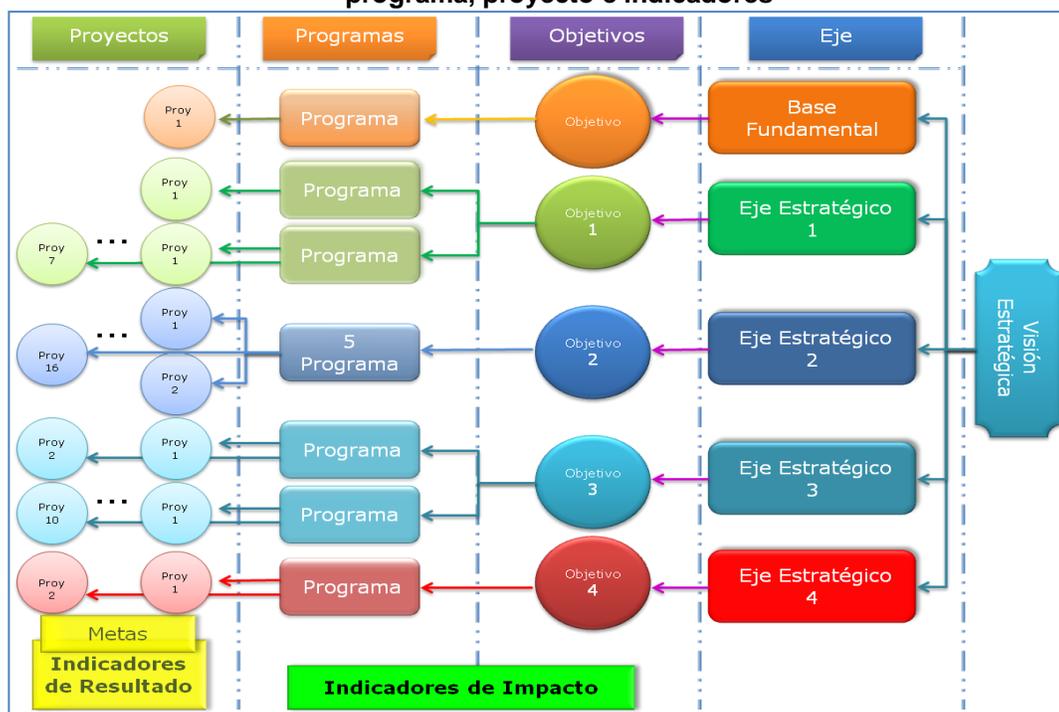
El primer Programa para el Desarrollo de la Educación Inclusiva en el SEP, comprende 6 proyectos destinados a brindar elementos que permitan garantizar ciertos niveles de calidad educativa en la aplicación de un enfoque inclusivo no solamente referido a personas con discapacidad sino enfatizando la diversidad de los grupos excluidos.

En segundo programa: Atención a personas con discapacidad se particulariza la población con discapacidad y contempla seis proyectos destinados a garantizar un acompañamiento adecuado a procesos de inclusión educativa de calidad.

Indicadores y Metas

A nivel de proyectos, se identifican las metas que son medidas a través de indicadores de resultado. Cumplidas las metas, los programas derivan en impactos para los cuales se definen algunos indicadores, de tal manera que una vez alcanzados los objetivos propuestos, la sinergia de los ejes permite configurar los logros educativos buscados

Gráfico N° 1
Circuito lógico: eje, objetivo estratégico, programa, proyecto e indicadores



Fuente: ME, PEI 2010 – 2014

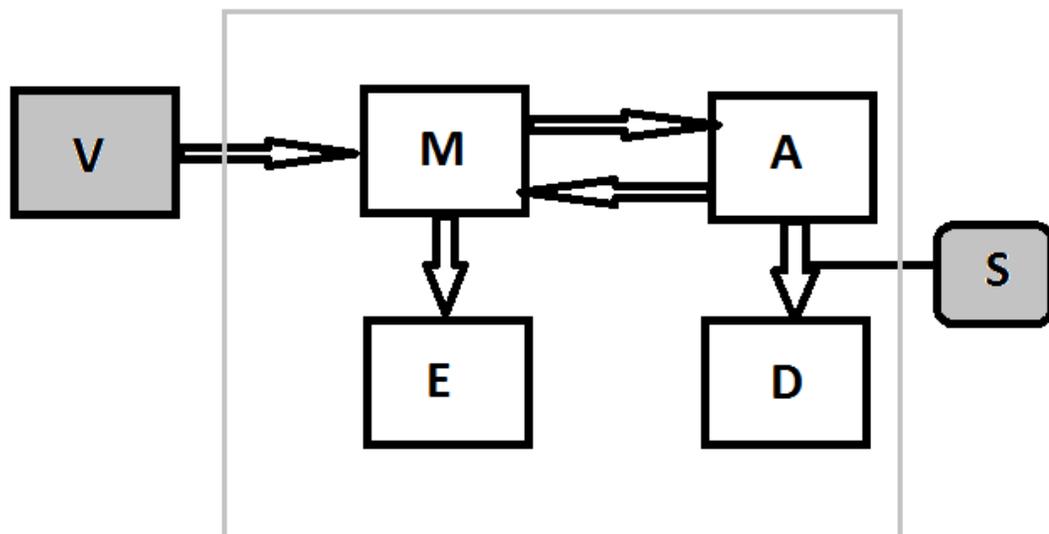
CAPÍTULO VI. PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS PARA LA EDUCACIÓN ESPECIAL DEL SUBSISTEMA DE EDUCACIÓN ALTERNATIVA Y ESPECIAL EN BOLIVIA

6.1 EL SISTEMA DE LA EDUCACIÓN ESPECIAL

Se consideró, en los capítulos anteriores, que los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el *statu quo*. En los marcos de esta consideración, se concibe al Sistema de la Educación Especial como un sistema dinámico. En este sentido, antes de plantear un sistema de indicadores es preciso establecer cómo se puede caracterizar el estado de la educación especial y su evolución temporal. La evolución del sistema se produce gracias a la interconexión de los componentes. A su vez, las interconexiones se caracterizan por la cantidad y la calidad de los flujos de materia, energía e información, sobre los cuales se puede intervenir. La intervención, por lo general, consiste en un conjunto acciones que tienen la intención de llevar al sistema de un estado dado a un estado deseado o, en su defecto, mantener el sistema en un estado determinado. El estado del sistema se caracteriza con *variables de estado*. De tal forma que conociendo el valor de las variables en un momento dado más el mecanismo de evolución, es posible conocer el estado futuro del sistema. De esta manera, la evolución temporal de las variables de estado representa la evolución del sistema entero. En estos términos, un buen gobierno es el arte de llevar el sistema de un estado inicial S_o a un estado final deseado S_f , optimizando recursos. Para las políticas de inclusión de las personas discapacitadas, se proponen las siguientes variables de estado: El número de matriculados, el número de

personas discapacitadas que concluyen sus estudios, el número de los que abandonan y el número de personas con discapacidad que desertan por completo del sistema educativo. En la siguiente gráfica, se muestra un esquema que describe la evolución del sistema de la educación especial.

Gráfico N° 2
Variables de Estado en el Sistema de la Educación Especial



Fuente: Elaboración propia

El funcionamiento del sistema educativo, en general, puede ser esquematizado como en la gráfica. La población con su crecimiento vegetativo (V) alimenta a la matrícula del sistema. Esta población matriculada se distribuye por todos los niveles y modalidades. Algunos estudiantes pueden abandonar los estudios temporalmente (A) y volver a matricularse o, en su defecto, desertar (D) del sistema educativo. La deserción, en el caso de las personas discapacitadas puede estar influenciada por la calidad de los servicios de salud. Al final de los

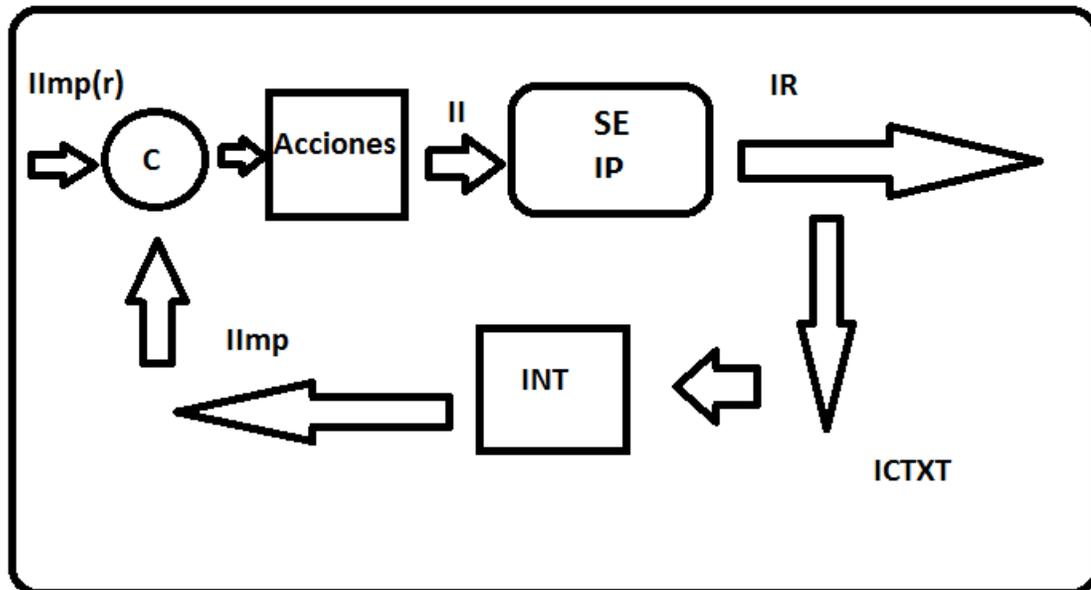
estudios, se tienen egresados (**E**). Las variables de Estado del proceso dinámico son **M(t)**, **A(t)**, **E(t)** y **D(t)**.

6.1.1 Sistema de Indicadores para la Educación Especial

Las variables de estado se relacionan mediante flujos y los flujos determinan la forma en que evoluciona el sistema. Un gobierno puede intervenir sobre estos flujos utilizando varios instrumentos, siendo uno de los fundamentales la política pública. En este trabajo, se propone, de manera sistémica, incorporar las acciones de la política pública en el proceso de gobernar, a través de un mecanismo de retroalimentación como se muestra en el Gráfico 3. Si, al hacer una comparación (**c**) entre estado actual y el estado deseado, existen diferencias, entonces deben tomarse acciones que permitan influenciar sobre los procesos del Sistema Educativo (**SE**) para modificar los flujos, por ejemplo, reducir la tasa de abandono y aumentar la tasa de titulación. Una vez realizada la acción, se interpretan los resultados de los procesos y se vuelve a comparar el nuevo estado del sistema con el estado deseado. Por lo general, las acciones están en proporción con la magnitud de la diferencia entre lo actual y lo deseado. De esta forma, cuando los impactos de la política pública son los deseados, ya no habrá necesidades de acciones, a menos que el sistema vuelva a perturbarse. Para realizar este esquema de retroalimentación, es necesario construir un sistema de indicadores que respondan a esta conceptualización. Esta conceptualización sistémica de los indicadores está representada en Gráfico 3. Su explicación es la siguiente: El Sistema Educativo (**SE**) se desarrolla en un contexto dado. Los indicadores de contexto (**ICTXT**) ayudan a explicitar la situación socioeconómica de las personas con discapacidad, en especial las condiciones demográficas y de escolarización.

Gráfico N° 3

Conceptualización del Sistema de Indicadores para la Educación Especial



Fuente: Elaboración propia

Las acciones de la política pública tratan de influenciar sobre el Sistema Educativo, de esta forma, los indicadores de insumo (II) dan cuenta de estas entradas al sistema que son, básicamente, recursos materiales (económicos e infraestructura) y recursos humanos (maestros, estudiantes, etc.) que son necesarios para modificar los flujos y, con ellos, la evolución del sistema educativo.

Las salidas o logros conseguidos por el sistema educativo son medidos por los indicadores de resultado (IR). Estos indicadores de resultado son analizados e interpretados para convertirlos en indicadores

de impacto (**IImp**). Comparando los indicadores de impacto obtenidos con los indicadores de impacto deseados (referenciales) (**IImpr**) se deciden acciones destinadas a cambiar los indicadores de insumo, cerrando, de esta manera, este bucle de retroalimentación.

Con la conceptualización descrita, a continuación, se detalla el sistema de indicadores propuestos para la Educación Especial, aquella educación destinada a las personas discapacitadas.

6.1.2 Indicadores de Contexto

Socioeconómicos

- El índice de desarrollo Comunitario (humano) (IDC), medida que sintetiza tres capacidades y oportunidades básicas que requiere la población para vivir bien
- La tasa de analfabetismo
- Porcentaje de personas discapacitadas en edad laboral (14 -60) respecto a la población general.
- Probabilidad de encontrar un trabajo o desarrollar un negocio desagregado por género. (Cuestionario)

Demográficos

- Población Total
- Población en edad escolar
- Población escolarizada
- Población con necesidades de educación especial
- % de las personas severamente discapacitadas
- Estructura de edad poblacional

- Estructura de edades de la población con necesidades de educación especial.
- Número de padres de niños con discapacidad que dejan el mercado laboral para hacerse cargo de ellos. (Cuestionario)
- Proporción de personas con discapacidad en comparación con la población total
- Porcentaje que están gravemente afectados o en cierta medida
- Porcentaje de personas que consideran tener un problema de salud crónico, físico o mental, enfermedad o discapacidad y que se si se ven afectados (gravemente o en cierta medida) en sus actividades cotidianas por este problema. (Cualitativo)
- Porcentaje de personas discapacitadas en edad laboral (14 60) respecto a la población general.
- Probabilidad de encontrar un trabajo o desarrollar un negocio desagregado por género. (Cuestionario)

6.1.3 Indicadores de Proceso

- Acceso de las personas con discapacidad al Sistema de Educación Plurinacional (SEP).
- Continuidad de estudios en el SEP.
- Porcentaje de participación de personas con discapacidad en los diferentes niveles educativos.
- Porcentaje de alumnos regulares por edades normativas por nivel.
 “Porcentaje de alumnos ubicados exactamente en el grado correspondiente según la normatividad, pero también aquellos adelantados o con rezago ligero (un año)”

- Tasa de promoción por niveles
- Tasa de abandono por niveles
- El porcentaje de alumnos en rezago grave por edad
“Situación de atraso con respecto al avance escolar considerado normal, en que se encuentra la población de 15 y más años de acuerdo con el nivel de escolaridad logrado en el Sistema Educativo Nacional”
- Tasa de sobre edad
- Deserción por nivel
- Abandono por nivel
“Alumnos discapacitados que abandonan las actividades escolares antes de terminar algún grado o nivel educativo”
- Reprobación por nivel
“Alumnos discapacitados que no consiguieron pasar al siguiente grado, sea que repitan el grado anterior, o abandonen la escuela”.
- Promedio de escolaridad de discapacitados según sexo
“Resultado de dividir la suma de los años aprobados desde el primero de primaria hasta el último grado alcanzado de las personas de 15 y más años, entre el total de la población de 15 y más años. Se incluye la población de 15 y más años con cero grados aprobados y se excluye a la población de 15 y más años con grados no especificados en algún nivel y a la población con nivel de escolaridad no especificado”
- Nivel del intercambio efectivo entre estudiantes con discapacidad y no discapacitados (Cualitativo) (Encuestas).

- Tasa de deserción total

6.1.4 Indicadores de Insumo

- Proporción de maestros con formación en integración de la discapacidad respecto al total.
- Número de estudiantes con discapacidad por asistente de aula especializado.
- Diversidad de medios alternativos de enseñanza.
- Porcentaje de materiales de enseñanza adaptado para la educación de personas discapacitadas
- Porcentaje de unidades educativas con adecuaciones de acceso.
- Gasto per cápita por alumno discapacitado.

6.1.5 Indicadores de Resultado

- Cobertura bruta y neta
- Tasas de alfabetismo en la población con discapacidad
- Competencia lectora
- Tasa de término a 6º de primaria y a 6º de secundaria
- Resultados educativos al finalizar la Educación Primaria
- Grado de conocimientos curriculares al finalizar los diferentes niveles
- Grado de inserción laboral
- Titulados universitarios
- Competencias globales en matemáticas

- Competencias globales en resolución de problemas a los 15 años de edad.
- Competencias globales en ciencias a los 15 años de edad.

6.1.6 Indicadores de Impacto

Las personas con discapacidad están sin duda entre las más vulnerables a la exclusión social. Las personas con discapacidad se enfrentan a múltiples barreras para acceder al empleo, servicios sociales y educación, en consecuencia, tienen grandes probabilidades de caer en la pobreza y ser socialmente excluidas. Por esta razón, el resultado de las políticas públicas de inclusión social para este sector debe estar orientado a eliminar progresivamente la exclusión social, con el fin de que las personas con discapacidad no sólo vivan, sino vivan bien. Para esto es necesario identificar y ofrecerles oportunidades para su plena inclusión en la sociedad.

La educación es la parte más importante de la política de Inclusión. La estrategia debe estar orientada a permitir el acceso efectivo a la educación a personas que están en riesgo de exclusión y a establecer políticas que traten de evitar la exclusión de las escuelas. Por ello, es fundamental que los sistemas educativos estén diseñados de manera que tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas con discapacidad. Una educación inclusiva es la base de una sociedad inclusiva.

6.1.7 Indicadores de Exclusión Social

El objetivo de esta sección es proponer ciertos indicadores que sirvan como herramienta de referencia para analizar la conexión entre discapacidad y exclusión social

La exclusión social es un fenómeno multidimensional que está vinculado no sólo con los ingresos y los gastos sino también con el tipo de actividad que se desempeña, estudios cursados, vivienda, salud, valoración subjetiva y satisfacción de los ciudadanos con los servicios de salud y sociales, en general.

La exclusión es un concepto difícil de medir, en este trabajo se propone acercarse a la medición a través de recoger información cualitativa y cuantitativa sobre pobreza y exclusión social en relación con las personas con discapacidad. Para tal fin, se recomienda diseñar – colectivamente, con amplia participación de los actores- un cuestionario para poder calcular indicadores de empleo, educación, formación profesional, vivienda, salud, tecnologías asistenciales y transporte. El cuestionario deberá cubrir las áreas más relevantes para las personas con discapacidad en el marco de la exclusión social y la pobreza: ingresos mínimos y subsidios por discapacidad, educación, empleo, acceso a bienes y servicios, disponibilidad de infraestructuras de servicios y evaluación de políticas nacionales.

Promover los derechos y aumentar el nivel de sensibilización hacia las personas con discapacidad debe ser parte de la estrategia educacional para este segmento de la población.

Empleo

- Porcentaje de participación de las personas con discapacidad severa en el mercado laboral.
- Principales factores que contribuyen a su exclusión del mercado laboral. (el prejuicio de los empresarios, la falta de educación y formación, la gravedad de la discapacidad, la falta de adaptación al entorno laboral, la falta de servicios de apoyo psicológico y otros).

(Cuestionario)

- Nivel salarial de los empleados (Bajo, medio, alto). (Cuestionario)

Ingresos

- Distancia entre el nivel actual de ingresos mínimos garantizados, y los ingresos mínimos subjetivos subjetiva que una sola persona discapacitada debería recibir para llegar a fin de mes. (Cuestionario)

Subsidios

- Segmento de personas con discapacidad que tiene acceso a subsidios por discapacidad (Cuestionario).
- Segmento de los encuestados que encuentran que este subsidio es inadecuado
- Porcentaje de niños con discapacidad en el sistema regular. (Cuestionario, Datos del Ministerio)
- Evaluación general de la integración en el sistema educativo ordinario de los niños con discapacidad (Muy bueno, Bueno, suficiente, insuficiente) (Cuestionario).
- Apoyo ofrecido en la escuela regular para las actividades extra académicas organizadas por la escuela. (Cuestionario)
- Evaluación de 0 a 10 el nivel de soporte recibido por los niños en la educación regular.

Acceso a Bienes y servicios

- Nivel de acceso a los servicios sanitarios y de asistencia social de las personas con discapacidad (1-no acceso, 10 acceso máximo). Desagregado por: Hospital, Atención médica, doctores, centros de

formación profesional, asistencia social.

- Barreras para acceder a los servicios. (Financiera, legal, actitudes sociales, físicas y arquitectónicas, comunicación) (Cuestionario). Desagregado por: Hospital, Atención médica, doctores, centros de formación profesional, asistencia social.

Administración pública

- Nivel de accesibilidad de la administración pública para las personas con discapacidad.
- Barreras para acceder a los servicios de la administración pública. (Financiera, legal, actitudes sociales, físicas y arquitectónicas, comunicación) (Cuestionario)

Entorno Social

- Nivel de accesibilidad al entorno social para las personas con discapacidad. (Vivienda, cultura, restaurantes, deportes, clubs y otras actividades sociales).
- Barreras para acceder al entorno social. (Financiera, legal, actitudes sociales, físicas y arquitectónicas, comunicación) (Cuestionario) Desagregado por (vivienda, cultura, restaurantes, deportes, clubs y otras actividades sociales).

Transporte

- Nivel de accesibilidad al transporte social para las personas con discapacidad. Desagregado por : Buses, Trenes, taxi, automóviles, avión.
- Barreras para acceder al transporte

TIC's

- Nivel de accesibilidad a las TIC's para las personas con discapacidad. Desagregado por : Comercio electrónico, Internet, Computadores, Telecomunicaciones).
- Barreras para acceder al entorno social. (Alto coste, falta de formación, productos no accesibles). Desagregado por: Comercio electrónico, Internet, Computadores, Telecomunicaciones).

Políticas públicas

- Evaluaran la eficacia de las políticas del gobierno sobre inclusión social en una escala de 1 a 10.

6.1.8 Índice de los indicadores del Sistema de Educación Especial

INDICADORES DE CONTEXTO	
Socioeconómicos	
CS01	El índice de desarrollo Comunitario (humano) (IDC) . Medida que sintetiza tres capacidades y oportunidades básicas que requiere la población para vivir bien.
CS02	La tasa de analfabetismo.
CS03	Porcentaje de personas discapacitadas en edad laboral (14 -60) respecto a la población general.
CS04	Probabilidad de encontrar un trabajo o desarrollar un negocio desagregado por género. (Cuestionario)
Demográficos	
CD01	Población Total
CD02	Población en edad escolar
CD03	Población escolarizada
CD04	Población con necesidades de educación especial
CD05	Estructura de edad poblacional
CD06	Estructura de edades de la población con necesidades de educación especial.
CD07	Número de padres de niños con discapacidad que dejan el mercado laboral para hacerse cargo de ellos. (Cuestionario)
CD08	Proporción de personas con discapacidad en comparación con la población total
CD09	Porcentaje que están gravemente afectados o en cierta medida
CD10	Porcentaje de personas que consideran tener un problema de salud crónico, físico o mental, enfermedad o discapacidad y que se si se ven afectados

	(gravemente o en cierta medida) en sus actividades cotidianas por este problema. (Cualitativo)
CD11	Porcentaje de personas discapacitadas en edad laboral (14 60) respecto a la población general.
CD12	Probabilidad de encontrar un trabajo o desarrollar un negocio desagregado por género. (Cuestionario)

INDICADORES DE PROCESO

P01	Acceso de las personas con discapacidad al SEP.
P02	Continuidad de estudios en el SEP.
P03	Porcentaje de participación de personas con discapacidad en los diferentes niveles educativos.
P04	Porcentaje de alumnos regulares por edades normativas por nivel.
P05	Tasa de promoción por niveles
P06	Tasa de abandono por niveles
P07	El porcentaje de alumnos en rezago grave por edad
P08	Tasa de sobre edad
P09	Deserción por nivel
P10	Abandono por nivel
P11	Reprobación por nivel
P12	Promedio de escolaridad de discapacitados según sexo
P13	Nivel del intercambio efectivo entre estudiantes con discapacidad y no discapacitados (Cualitativo) (Encuestas).
P14	Tasa de deserción total

INDICADORES DE INSUMO

I01	Proporción de maestros con formación en integración de la discapacidad respecto al total.
I02	Número de estudiantes con discapacidad por asistente de aula especializado.
I03	Diversidad de medios alternativos de enseñanza.
I04	Porcentaje de materiales de enseñanza adaptado para la educación de personas discapacitadas
I05	Porcentaje de unidades educativas con adecuaciones de acceso.
I06	Gasto per cápita por alumno discapacitado.

INDICADORES DE RESULTADO

R01	Cobertura bruta y neta
R02	Tasas de alfabetismo en la población con discapacidad
R03	Competencia lectora
R04	Tasa de término a 6º de primaria y a 6º de secundaria
R05	Resultados educativos al finalizar la Educación Primaria
R06	Grado de conocimientos curriculares al finalizar los diferentes niveles
R07	Grado de inserción laboral
R08	Titulados universitarios
R09	Competencias globales en matemáticas
R10	Competencias globales en resolución de problemas a los 15 años de edad.
R11	Competencias globales en ciencias a los 15 años de edad.

INDICADORES DE IMPACTO

Empleo

IE01	Porcentaje de participación de las personas con discapacidad severa en el mercado laboral.
IE02	Principales factores que contribuyen a su exclusión del mercado laboral.
IE03	Nivel salarial de los empleados (Bajo, medio, alto).

Ingresos

II01	Distancia entre el nivel actual de ingresos mínimos garantizados, y los ingresos mínimos subjetivos subjetiva que una sola persona discapacitada debería recibir para llegar a fin de mes. (Cuestionario)
------	---

Subsidios

IS01	Segmento de personas con discapacidad que tiene acceso a subsidios por discapacidad (Cuestionario).
------	---

IS02	Segmento de los encuestados que encuentran que este subsidio es inadecuado
IS03	Porcentaje de niños con discapacidad en el sistema regular. (Cuestionario, Datos del Ministerio)
IS04	Evaluación general de la integración en el sistema educativo ordinario de los niños con discapacidad (Muy bueno, bueno, suficiente, insuficiente) (Cuestionario).
IS05	Apoyo ofrecido en la escuela regular para las actividades extra académicas organizadas por la escuela. (Cuestionario)
IS06	Evaluación de 0 a 10 el nivel de soporte recibido por los niños en la educación regular.

Acceso a Bienes y servicios

IB01	Nivel de acceso a los servicios sanitarios y de asistencia social de las personas con discapacidad (1-no acceso, 10 acceso máximo).
IB02	Barreras para acceder a los servicios.

Administración pública

IA01	Nivel de accesibilidad de la administración pública para las personas con discapacidad.
IA02	Barreras para acceder a los servicios de la administración pública.

Entorno Social

IS01	Nivel de accesibilidad al entorno social para las personas con discapacidad.
IS02	Barreras para acceder al entorno social.

Transporte

IT01	Nivel de accesibilidad al transporte para las personas con discapacidad. Desagregado por: Buses, Trenes, taxi, automóviles, avión.
IT02	Barreras para acceder al transporte.

TIC's

IC01	Nivel de accesibilidad a las TIC's para las personas con discapacidad.
IC02	Barreras para acceder al entorno social.

Políticas públicas

IP01	Evaluaran la eficacia de las políticas del gobierno sobre inclusión social en una escala de 1 a 10.
-------------	---

6.1.9 Fichas de los indicadores del Sistema de Educación Especial

Cada indicador descrito puede explicitarse en una ficha, en este trabajo proponemos el siguiente formato, el mismo que incluye información acerca del tipo de indicador, su dimensión en términos de la calidad educativa, la definición, la forma de cálculo, interpretación, utilidad, desagregación, además de las fuentes y algunos comentarios. El ejemplo de ficha, en este texto, tiene un carácter referencial.

P14 Tasa de deserción total

Componente sistémico

contexto	recursos	proceso	resultado
----------	----------	---------	-----------

Definición:

Número de alumnos matriculados que abandonan la escuela antes de concluir el ciclo escolar, por cada cien alumnos que se matriculan al inicio de cursos de un mismo nivel educativo.

Forma de cálculo (fórmula):

$$\left[\frac{(M_{i,t} - AEG_t) - (M_{i,t+1} - ANI_{t+1})}{M_{i,t}} \right] \times 100$$

$M_{i,t}$ Matricula inicial del ciclo escolar t en el nivel educativo niv

AEG_t Alumnos egresados del ciclo escolar t en el nivel educativo niv

$M_{i,t+1}$ Matricula inicial en el ciclo escolar $t+1$ en el nivel educativo niv

ANI_{t+1} Alumnos de nuevo ingreso al primer grado del nivel educativo del ciclo escolar $t+1$

niv Nivel educativo

Fuente:

Sistema de Estadísticas

Periodicidad:

Anual

Notas:

Cambió información la versión más reciente que aparece en Panorama Educativo 2007.

Dimensión de calidad educativa

pertinencia	eficacia	suficiencia	equidad	impacto
relevancia	int	ext		

Interpretación:

El indicador debiese variar entre cero y 100 si los matriculados provienen de la cohorte escolar matriculada en el ciclo anterior. En este caso, el indicador permite saber cuántos alumnos de cada cien que se inscriben al inicio del ciclo escolar t en un determinado nivel educativo, no se inscriben al siguiente ciclo escolar $t+1$, por lo que un valor de esta medida cercano a 0 señala un alto nivel de retención. A medida que la cohorte matriculada incluye una mayor proporción de alumnos de otras cohortes escolares entonces esta interpretación no es válida ya que se puede dar el caso que el indicador tome valores negativos.

Utilidad:

Estima, aproximadamente, las pérdidas del alumnado dentro del sistema en un nivel educativos dado y señala las entidades donde es más grave este problema.

Desagregación (desgloses):

Entidad nivel educativo: primaria y secundaria y sexo.

CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES

6.1 CONCLUSIONES

- Las políticas públicas constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad y expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno.
- El ciclo de las políticas públicas identifica un conjunto de etapas o secuencias lógicas, donde cada una de estas fases retroalimenta a las otras, siendo el seguimiento y evaluación, una de las más importantes al proporcionar la retroalimentación al sistema.
- En el diseño mismo de la política pública, deben incluirse los objetivos de impacto que se espera que se tengan, aunque su evaluación no resulte fácil. Las políticas públicas que se privilegiarán en el futuro serán aquellas que demuestren efectivamente tener un impacto en el problema que desean resolver.
- En la medida en que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas y formalizadas, se dificultará en modo importante el proceso de evaluación.
- Respecto a los indicadores educativos y de impacto, en la medida en que éstos den cuenta de los cambios en el desempeño de una determinada variable, se deduce que no cumplen sólo con un propósito informativo, sino que desempeñan también una función evaluativa, puesto que se espera que su lectura señale si

determinado curso de los acontecimientos constituye una mejora o un deterioro.

- Un sistema de indicadores, además de interesarse por la evolución del Sistema Educativo, tiene como propósito considerar determinadas tendencias y revelar problemas, además que detrás de él, se encuentra una teoría o un marco que permite relacionar, explicar e interpretar los distintos hechos.
- El actual Sistema Educativo Plurinacional, no cuenta con un Sistema de Indicadores para la evaluación de las políticas públicas educativas.
- La información referida a la Educación Especial del Subsistema de Educación Alternativa y Especial es muy limitada.
- Las acciones de la política pública tratan de influenciar sobre el Sistema Educativo, de esta forma, los indicadores de insumo (II) dan cuenta de estas entradas al sistema que son, básicamente, recursos materiales (económicos e infraestructura) y recursos humanos (maestros, estudiantes, etc.) que son necesarios para modificar los flujos y, con ellos, la evolución del sistema educativo.
- Las salidas o logros conseguidos por el sistema educativo son medidos por los indicadores de resultado (IR). Estos indicadores de resultado son analizados e interpretados para convertirlos en indicadores de impacto (IImp). Comparando los indicadores de impacto obtenidos con los indicadores de impacto deseados (referenciales) (IImpr) se deciden acciones destinadas a cambiar los indicadores de insumo, cerrando, de esta manera, este bucle de retroalimentación.

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (1992). "Estudio Introdutorio" en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Vol. 3. *Antologías de Política Pública* , 15-72.
- Aguilar, L. F. (1996a). Estudio introductorio. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas* (págs. 15-74). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Cohen, E., & Martínez, R. (2006). *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales* . Santiago de Chile: CEPAL.
- DANE. (2002). *Elementos metodológicos básicos para la selección, construcción, interpretación y análisis de indicadores*. Bogotá: SNIE.
- DIPRES. (2008). Evaluación de programas. Notas técnicas. En DIPRES. Santiago de Chile.
- Espinoza, A., & Peroni, A. (2000). *Metodología de Evaluación Ex Ante de Programas Sociales. Documento de Trabajo N° 4*. Santiago de Chile: MIDEPLAN.
- FIDA. (2002). *Guía para el SyE de proyectos. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*.
- García, E. C. (1998). *Evaluación de la calidad educativa, capítulo IV, "La evaluación de la calidad de los sistemas educativos"*. . Madrid: La Muralla.
- Gloria Del Castillo, Irma Méndez Hoyos. (2006). *Introducción a la teoría de las políticas públicas - Guía de curso* . México: FLACSO.
- Heywood, A. (2002). Policy process and system performance. En A. Heywood, *Politics. Second Edition* (págs. 399-418). N.Y.: Palgrave.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile.
- Lowi, T. J. (1964). *American Bussiness, Public Policy, Cases Studies and Political Theory in World Politics*.
- Lozano, P. (s.f.).
- Lozano, P. (s.f.). *Developing*.

- Lozano, P. (2001). *Developing educational equity indicators in Latin America*. Obtenido de http://siri.unesco.cl/medios/pdf/Documentos_tecnicos/equity_ind_alc.PDF.
- May, P. J. (2003). Policy design and implementation. En *Handbook of public administration* (págs. 223-233). London: Guy Peters and Jon Pierre.
- Ministerio de Educación. (2010). *Plan Estratégico Institucional 2010 - 2014*. La Paz.
- Muñoz, J. M. (2010). Evaluación de las Políticas Educativas: Cuestiones Perennes y Retos Actuales. *Fuentes*, 8-31.
- OCE, O. d. (2009). *Documento del Sistema Plurinacional de seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa. Primera Versión*. La Paz.
- Ogawa, R., & Collom, E. (2005). *Educational indicators: what are they? How can schools districts use them?*. California: University of California.
- Peter Knoepfel, C. L. (2003). Capítulo II Las políticas públicas. En U. d. Monterrey, *Análisis y Conducción de las Políticas Públicas* (págs. 25-37). Monterrey.
- Roth, A.-N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sauvageot, C. (1997). *Indicadores para la planificación educativa: una guía práctica*. París: IIEP-UNESCO.
- Schuman, E. (1967). *Investigación Evaluativa*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tiana, A. (2004). "National interpretations of the international indicators" in *European Educational Research Journal*.
- UDAPE. (2010). *Sexto informe de progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Bolivia*. La Paz.

UIS-UNESCO. (2009). *Compendio mundial de la educación 2009. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal, Canadá.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almuneda Editores.

VMEAyE. (2010). *Plan Estratégico Institucional 2011 - 2015 - versión no oficial*. La Paz.

Vos, R. (1995). *Hacia el mejoramiento del sistema de indicadores sociales para América Latina*. Washington: Institute of Social Studies y Banco Interamericano de Desarrollo BID.