



## TÍTULO

**EVALUACIÓN DE RESULTADOS  
PROGRAMA NACIONAL EDUCATIVO  
BONO “JUANCITO PINTO”**

## AUTORA

**Gladys Calle Siaque**

**Esta edición electrónica ha sido realizada en 2018**

|                        |  |
|------------------------|--|
| <b>Director/Tutor</b>  | Dr. Juan Francisco Casero Céspedes   |
| <b>Curso</b>           | <i>Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas (2012/13)</i> |
| <b>ISBN</b>            | 978-84-7993-559-7  |
| ©                      | Gladys Calle Siaque  |
| ©                      | De esta edición: Universidad Internacional de Andalucía                    |
| <b>Fecha documento</b> | 2017   |



## Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas

### Usted es libre de:

- Copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra.

### Bajo las condiciones siguientes:

- **Reconocimiento.** Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).
- **No comercial.** No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin obras derivadas.** No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.
- *Al reutilizar o distribuir la obra, tiene que dejar bien claro los términos de la licencia de esta obra.*
- *Alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.*
- *Nada en esta licencia menoscaba o restringe los derechos morales del autor.*



## TITULO

---

# EVALUACIÓN DE RESULTADOS PROGRAMA NACIONAL EDUCATIVO BONO “JUANCITO PINTO”

---

**Presentado Por:**

Gladys Calle Siaque

**Director Trabajo de Fin de Master:**

Dr. Juan Francisco Casero Céspedes

Trabajo presentado a la Universidad Internacional de Andalucía, para optar el título Máster Iberoamericano en Evaluación de Políticas Públicas.

Universidad Internacional de Andalucía, 2017

---

**ÍNDICES**


---

| <b>CONTENIDOS</b>  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | <b>1</b>    |
| <b>CAPÍTULO I</b> .....  | <b>6</b>    |
| <b>FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA: LA EDUCACIÓN UN INTERÉS DE ESTADO</b> .....                                   | <b>6</b>    |
| 1. La teoría de los Fallos del mercado y la intervención del Estado. ....                                | 7           |
| 1.1. Importancia de la educación y sus posibles fallas de mercado.....                                   | 8           |
| ¿Existe un fallo de mercado en el sector de la Educación? .....  | 9           |
| <b>1.2. Intervención pública en la educación primaria y secundaria.</b> .....                            | <b>11</b>   |
| 1.2.1. Políticas educativas.....   | 12          |
| 1.3. Evaluación de las políticas publicas .....  | 17          |
| 1.3.1. La evaluación una herramienta de gestión para las políticas públicas. ....                        | 19          |
| 1.3.2. La institucionalización de evaluación en América Latina. ....                                     | 24          |
| 1.3.3. Aplicación de la evaluación en políticas educativas. ....   | 26          |
| 1.4. Programa Nacional Educativo “Bono Juancito Pinto” .....   | 28          |
| <b>CAPÍTULO II</b> .....   | <b>38</b>   |
| <b>METODOLOGÍA: EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN</b> .....  | <b>38</b>   |
| <b>1. Tipología de la evaluación</b> .....   | <b>39</b>   |
| 2. Métodos y Técnicas de Evaluación .....  | 43          |
| <b>2.1. Metodologías cuantitativas y cualitativas.</b> .....   | <b>43</b>   |
| <b>2.2. Tipo de indicadores</b> .....  | <b>47</b>   |
| <b>2.3. Modelos lógicos</b> .....  | <b>48</b>   |
| <b>3. Elección del plano metodológico</b> .....  | <b>50</b>   |
| <b>CAPÍTULO III</b> .....  | <b>55</b>   |
| <b>RESULTADOS, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN</b> .....   | <b>55</b>   |
| <b>A. Criterios de evaluación de cobertura y eficiencia.</b> .....                                       | <b>56</b>   |
| <b>1. Objetivos del programa Bono “Juancito Pinto”.</b> .....  | <b>56</b>   |
| <b>1.1. Acceso a matriculación, permanencia y culminación educativa por departamentos.</b> .....         | <b>58</b>   |
| <b>2. Objetivo relacionado con las variables que indiquen de forma directa al Bono</b> .....             | <b>60</b>   |
| <b>2.1. Incidencia del Bono Juancito Pinto en la matriculación de los niños en edad escolar...</b> ..... | <b>60</b>   |
| <b>2.1.1 Elemento que interfieren en el acceso educativo</b> .....                                       | <b>63</b>   |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.2. Contribución del Bono Juancito Pinto en la permanencia educativa.....           | 68        |
| 2.3. Incidencia del Bono Juancito Pinto en la Culminación educativa.....             | 71        |
| 3. Acciones concretas que influyen en la ejecución del programa. ....                | 75        |
| <b>B) Criterios de evaluación de eficiencia.....</b>                                 | <b>78</b> |
| 1. Cobertura del programa.....   | 78        |
| 2. Gastos en educación por parte de las familias .....                               | 80        |
| 3. Gasto del Bono Juancito Pinto .....   | 82        |
| 4. Periodo de pago de Bono Juancito Pinto .....                                      | 83        |
| 5. Procedimientos racionales en la gestión financiera y ejecución del programa ..... | 84        |
| 6. Fuentes de financiamiento del Bono Juancito Pinto.....                            | 85        |
| 7. Economicidad de los recursos del programa .....                                   | 86        |
| <b>CONCLUSIONES .....</b>  | <b>87</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>  | <b>91</b> |

## ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

|   |    |
|---|----|
| Ilustración 1. Intervención pública en la educación.....                      | 11 |
| Ilustración 2. Programas de transferencia condicionada en el Mundo, 2008..... | 15 |
| Ilustración 3. Ciclo de la evaluación de las Políticas Públicas.....          | 20 |
| Ilustración 4. El Modelo Lógico Básico. ....                                  | 49 |
| Ilustración 5, Marco lógico Programa Bono Juancito Pinto .....                | 54 |
| Ilustración 6 . Factores que afectan en el logro educativo .....              | 75 |
| Ilustración 7. Actores que involucra el Bono Juancito Pinto .....             | 76 |

## ÍNDICE DE TABLAS

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1. Aspectos destacables de experiencias de institucionalización de la evaluación en América Latina ..... | 24 |
| Tabla 2. Características el Programa. Decreto Supremos N° 288899 .....   | 32 |
| Tabla 3. Financiamiento y beneficiarios del Bono Juancito Pinto, 2006-2015.....                                | 34 |
| Tabla 4. Fuentes de financiamiento del Bono Juancito Pinto, 2006-2015.....                                     | 35 |
| Tabla 5. Tipologías de evaluación .....  | 40 |
| Tabla 6. Principales características de las técnicas cuantitativas y cualitativas .....                        | 44 |
| Tabla 7. Técnicas y métodos de evaluación .....  | 46 |

|  |    |
|--|----|
| Tabla 8. Modelos lógicos: su aplicación genera ayudas y ventajas.....                  | 50 |
| Tabla 9. Acciones de influencia de los Agentes educativos.....                         | 76 |
| Tabla 10. Acciones de influencia de los Agentes pagaderos .....                        | 77 |
| Tabla 11. Acciones de influencia de los Agentes de control.....                        | 78 |
| Tabla 12. Número de beneficiarios que recibió el Bono “Juancito Pinto”, 2006-2015..... | 80 |
| Tabla 13. Razones por la que no recibieron el Bono Juancito Pinto .....                | 80 |
| Tabla 14. Gastos Familiares en educación, 2005 .....                                   | 81 |
| Tabla 15. Tabla No 7. Gastos Familiares en educación, 2015 .....                       | 82 |

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Bolivia: Tasa de asistencia escolar, MECOVI 2000 .....  | 29 |
| Gráfico 2. Bolivia: Población entre 6-14 años con rezago escolar, 2000-2005 .....                              | 30 |
| Gráfico 3. Bolivia: Alumnos matriculados por departamento, 2005.....   | 30 |
| Gráfico 4. Evolución histórica tasa de término por nivel educativo (1992-2005) .....                           | 31 |
| Gráfico 5. Bolivia: Objetivos de Bono Juancito Pinto, 2000- 2015 .....   | 58 |
| Gráfico 6. Bolivia: Objetivos del Bono Juancito Pinto nivel primario por departamentos,<br>2006 y 2015 .....   | 59 |
| Gráfico 7. Bolivia: Objetivos del Bono Juancito Pinto nivel secundario por departamentos,<br>2006 y 2015 ..... | 60 |
| Gráfico 8. Bolivia: Población matriculada en la educación pública, 2000-2015 .....                             | 61 |
| Gráfico 9. Bolivia: Población matriculada por sexo, 2000 - 2015 .....  | 62 |
| Gráfico 10. Bolivia: Población matriculada por departamentos, 2000 - 2015.....                                 | 63 |
| Gráfico 11. Bolivia: Distribución de unidades educativa por Departamentos .....                                | 64 |
| Gráfico 12 . Bolivia: alumnos por unidades educativas, 2005-2015 .....   | 65 |
| Gráfico 13. Bolivia: Ratio docente por alumno matriculado según nivel educativo .....                          | 66 |
| Gráfico 14. Bolivia: Nivel de instrucción educativa alcanzado por área geográfica.....                         | 67 |
| Gráfico 15. Bolivia: Matriculación y abandono educativo, 2000 - 2015.....                                      | 68 |
| Gráfico 16. Bolivia: Abandono educativo por sexo, 2000 - 2015.....   | 69 |
| Gráfico 17. Bolivia: deserción educativa por departamentos, 2006 y 2015 .....                                  | 70 |
| Gráfico 18. Bolivia: factores que inciden en el abandono educativo .....                                       | 71 |
| Gráfico 19. Bolivia: Matriculación y tasa de no culminación educativa, 2000-2015 .....                         | 72 |
| Gráfico 20. Bolivia: No culminación educativa según sexo, 2000 - 2015.....                                     | 73 |
| Gráfico 21. Bolivia: No culminación educativa por Departamentos, 2006 y 2015.....                              | 74 |

|   |    |
|---|----|
| Gráfico 22. Bolivia: Estudiantes que recibieron el BJP en relación al estudiantes beneficiarios, 2000-2015.....             | 79 |
| Gráfico 23. Bolivia: Gasto del Bono Juancito Pinto por los alumnos beneficiarios, 2007-2011, expresado en porcentajes ..... | 83 |
| Gráfico 24. Ejecución financiera del Bono Juancito Pinto, según estudiantes beneficiarios, 2006 - 2015.....                 | 84 |
| Gráfico 25. Bolivia: Contribución de instituciones que financian el Bono, 2006-2015.....                                    | 85 |
| Gráfico 26. Ejecución presupuestaria de Bono Juancito Pinto, 2006-2013.....   | 86 |

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecida al Dr. Juan Francisco Casero Céspedes, a pesar de la distancia, ha conseguido que lo sintiese próximo, por confiar en una desconocida, por los detalles y aportes, por alabar cuando lo necesitaba, por estar cuando lo pedía, pero sobre todo por su paciencia y motivación.

Agradecida a la Universidad Internacional de Andalucía, por la oportunidad de realizar mis estudios en la Maestría de Evaluación de Políticas Públicas, por su meritorio labor en la formación de profesionales, para que contribuyan al desarrollo de sus respectivos países.

Agradecida a mi familia, por su apoyo moral, por escuchar mis monólogos con paciencia y confianza infinita.

## RESUMEN

La principal preocupación por ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a una educación, ha llevado a casi todo el mundo a estar de acuerdo en que el Estado debe intervenir a través de políticas públicas educativas, especialmente para reducir los problemas de equidad sobre la base de “Educación para Todos”. La intervención del sector público a través de políticas, pueden fallar por distintas circunstancias que podrían hacer fracasar o al contrario podrían ser exitosos, de manera que la evaluación como instrumento determinar los efectos que pueden ser atribuidos a una intervención gubernamental, previsto o no, buscados o no, información que es utilizada como retro alimentación para mejorar la intervención. En este contexto el programa Bono “Juancito Pinto”, fue sujeto de una evaluación de resultados, a través de criterios de eficacias y eficiencias que permitieron emitir juicios de valor, basándonos en preguntas relacionadas con los objetivos trazados y criterios que podrían haber incidido en los resultados del programa; se siguió un enfoque cualitativo y cuantitativo, con un análisis comparativo de la información del antes y durante la ejecución del programa. Se concluye que: (a) El monto económico del bono, no responde a un análisis técnico y es insostenible en el tiempo por depender de los ingresos de materias primas. (b) Los objetivos trazados por el programa no fueron alcanzados por existir factores que inciden negativamente, como el escaso recurso económico de los estudiantes, el bono no logra cubrir y mucho menos ser un incentivo para su educación. (c) Existen factores que influyen negativamente en la educación y de forma directa en el logro de los objetivos, de los cuales el programa pueden incidir en su reducción.

---

## INTRODUCCIÓN.

---

En un contexto de crecimiento económico que experimentaron las economías de los países latinoamericanos, gracias a un manejo aceptable de las variables macroeconómicas. A partir de 2003, América Latina ha experimentado un sólido crecimiento económico, lo que ha permitido llevar a cabo ambiciosas políticas públicas para mitigar los riesgos y aprovechar estas oportunidades para su desarrollo (OCDE/CEPAL, 2012).

Los grandes retos que tiene los países de la región de Latinoamérica, se constituye en promover un crecimiento económico y aprovechar las mayores oportunidades de desarrollo para implementar políticas públicas que resuelven necesidades y reduzcan la pobreza, desigualdades e inequidades que existen en sus regiones y lograr un desarrollo económico sostenido.

La actividad económica de Bolivia, ha estado influenciada siguiendo la misma tendencia de América Latina. Ha experimentado un crecimiento económico constante, influencia por la demanda de recursos de materias primas por parte de las economías emergentes como Chile, Brasil y el consumo energético de América Latina (Fondo Monetario Internacional, 2013). No obstante, si bien se tiene un mayor dinamismo económico, Bolivia es un país en vías de desarrollo con grandes problemas estructurales tales como: desigualdad económica entre sus regiones internas, pobreza, inequidad social, deficiente calidad en la educación, desigualdad de género, sostenibilidad del medio ambiente y ciertas carencias institucionales que se convierten en limitantes de cara a la logro de la meta citada previamente.

Ante esta abundancia de recursos económicos que percibe y para contrarrestar los problemas estructurales, se opta por implementar Políticas de Transferencias Condicionadas que se han convertido en instrumentos centrales de políticas de reducción de la pobreza, con la intención de mejorar la situación de las familias más pobres, sin desincentivar ni el ahorro, ni el esfuerzo de los trabajadores (Morales, 2013).

En Bolivia, se han implementado diferentes Políticas de Transferencia Condicionada entre el 2006 hasta la actualidad, como objeto de estudio del presente trabajo, nos centraremos en

la transferencia condicionada monetaria del bono escolar establecida a partir del Decreto Supremo 28899, del 26 de octubre 2006 “Bono Juancito Pinto”, que beneficia a todas las familias con niños en unidades educativas públicas nivel primario y secundario, con la finalidad de incentivar la matriculación en las unidades educativas, frenar la deserción escolar y ser un incentivo a la permanencia y aprobación de los estudiantes de toda Bolivia.

El **objetivo general** del trabajo de investigación es:

*Realizar una evaluación de Programa Educativo Bono “Juancito Pinto”, para analizar los efectos que se hubiesen producido desde su implementación entre 2006 – 2015 en el sistema educativo a nivel nacional.*

Los **objetivos específicos** son los siguientes:

1. Fundamentación teórica de los Programas de Transferencia Condicionada como políticas públicas, aplicación de la evaluación de las políticas públicas en administración central y la situación actual del Programa Nacional Bono “Juancito Pinto”.
2. Desarrollar el diseño y la metodología de la evaluación de resultados para estimar los efectos de la aplicación del programa.
3. Análisis y descripción de los resultados alcanzados por el programa educativo a nivel nacional, desagregado por departamentos y otros indicadores que se considere necesario para el análisis minucioso.
4. Extraer conclusiones sobre posibles acciones que puedan mejorar la evaluación de políticas educativas.

La justificación del presente trabajo se centra en la importancia que tiene la educación como componente clave e imprescindible en la estrategia de desarrollo de un país, por su valor instrumental al accesos y calidad, proporcionan beneficios tales como: incremento en la productividad; fortalecimientos de la participación social y democrática, reducción de la pobreza e iniquidades de la distribuciones en el ingreso; mejoras en el crecimiento de la economía; efectos en la salud de las personas y permite la inclusión activa de los excluidos. Considerando estos aspectos, los Estados intervienen dentro de sus competencias y normas para garantizar la provisión del bien en cuestión, tratando de esta manera que esté disponible para el conjunto de la sociedad y tratando de resolver problemas básicos: equidad (problemas

en la distribución de recursos), eficiencia (problemas en la asignación de recursos) y estabilización macroeconómica.

A pesar del reconocimiento de la importancia del acceso a la escolaridad, todavía sigue siendo un problema en varios países en vías de desarrollo al no haber logrado dotar de educación a toda su población. En el caso de Bolivia, aún persisten estos problemas de deserción, accesos y permanencia educativa que el Estado reconoce<sup>1</sup>. Se ha elaborado y aplicado distintas políticas, programas que son impulsados por el Ministerio de Educación para reducir estos problemas y lograr una educación básica para todas y todos sus habitantes y contribuir a los objetivos del Desarrollo de Milenio 2015 (ODM) que tenía por objetivo lograr la universalización de la educación primaria.

Por otro lado, se observa la falta de llevar a cabo evaluaciones en las políticas pública a nivel nacional regional y local; siendo la evaluación relegada, menos tratada en el ámbito de análisis e implementación de las políticas públicas, programas, etc., especialmente del sector público. Su aplicación avanza tímidamente gracias a la incorporación como exigencia de intervención en programas públicos por organismos internacionales que tiene avances de forma positiva.

Existe una necesidad de llevar a cabo la evaluación como una acción valorativa que debe ser aplicada en cada política, programa público y con el impulso de los poderes públicos, especialmente por su contribución que puede hacer a mejorar la gestión pública.

La aportación del trabajo de investigar, resulta especialmente adecuado por la importancia de las Políticas Públicas en Educación como un sector imprescindible y dichas políticas se conciben como medidas que pueden ser suficientes y coherentes y que van a responder o paliar los problemas de un país como Bolivia, donde el grado de pobreza y las dificultades de acceso a la educación persisten. Por tanto, en esta investigación se realizara un análisis de los alcances del Bono “Juancito Pinto”, resaltando el análisis resultados que se ha

---

<sup>1</sup> Que el Parágrafo I del Artículo 82 de la Constitución Política del Estado, señala que el Estado garantizará el acceso a la educación y la permanencia de todas las ciudadanas y los ciudadanos en condiciones de plena igualdad. El Parágrafo II del citado Artículo, señala que el Estado apoyará con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo, mediante recursos económicos.

alcanzado, se desarrollara una verificación de si se han originado cambios desde la situación inicial, efectos a corto plazo que ha generado el programa con la finalidad analizar y valorar la información relevante que se obtenga; a la vez, los resultados obtenidos pueda servir como información retroalimentaría para el mismo programa o posteriores programas dirigidos a la educación y ser una iniciativa para implementar la evaluación hacia otras áreas en las que se está aplicando programas con transferencias condicionadas.

El trabajo aparecerá estructurado en cuatro capítulos y las referencias bibliográficas oportunas.

En el **primer capítulo**; se analizará la intervención del Estado a través de políticas públicas en educación que promueven con efectos de asignación y distribución, factores que determinan el acceso a la educación, estrategias de los programas de transferencia condicionada y la aplicación. Así mismo, se efectuara la descripción de la situación actual y avances de la evaluación de las políticas públicas en Bolivia.

En el mismo capítulo se desarrollara el análisis del Programa Nacional Educativo Bono “Juancito Pinto”, describiendo el problema que pretende resolver, sus alcances y objetivos estipulados dentro el programa.

En el **segundo capítulo**, se expondrán fundamentos metodológicos de evaluación de políticas o programas, destacando a la metodología de evaluación de resultados que nos permitirá desarrollar la propuesta del diseño y metodología concreta, considerando las referencias a los objetivos más inmediatos y directos perseguidos por el programa a investigar.

En el **tercer capítulo**, se realiza la evaluación aplicando la metodología propuesta para evaluar el Programa Bono “Juancito Pinto” entre los periodos 2006-2015, realizando un análisis de eficiencia y eficacia para observar los impactos que se ha logrado en ocho años después de haber sido implementado el programa en la educación boliviana.

Por último, aparece un capítulo con las principales conclusiones derivadas de este trabajo.

Las fuentes estadísticas utilizadas proceden del: Ministerio de Educación de Bolivia, Ministerio de Economía y Finanzas de Bolivia, Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos del Banco Internacional de Desarrollo (BID) y entre otros.

## **CAPÍTULO I**

---

### **FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA: LA EDUCACIÓN UN INTERÉS DE ESTADO**

---

La teoría económica ha mostrado a lo largo de la historia, al mercado como el mejor mecanismo de organizar la economía de la sociedad, su carácter descentralizador y autorregulado permite a los individuos que alcancen el mayor bienestar posible pensando en sus gustos y circunstancias. En la realidad, esto no se cumple en todos los casos, porque el mercado falla al no poder alcanzar siempre resultados eficientes.

En este contexto, el debate económico ha girado en torno a la conveniencia o no de que el Estado intervenga en la economía. La corriente de pensamiento liberal, desde los postulados de Adam Smith en su obra de 1.776 “La riqueza de las Naciones”, sustenta que el Estado debe limitar su intervención en la economía, le atribuye a la existencia de “mano invisible” que logra el equilibrio en todos los mercados. Por otra parte, la corriente del pensamiento keynesiano, postula la necesidad que el Estado intervenga en la economía ya que existen mercados imperfectos. La Economía pública moderna, argumenta que ante el cumplimiento de los supuestos fundamentales de la economía neoclásica relacionada con la existencia de la mano invisible que logra el equilibrio automático en todos los mercados, por esta razón se justifica la necesidad de la intervención del Estado a fin de garantizar el bienestar de la sociedad. Esta escuela justifica la intervención del Estado en la economía a partir de los fallos de mercado, sin embargo, el autor (Perdomo, 2001): considera que es necesario la intervención del Estado, pero no suficiente; desde un punto de vista normativo se constituye en un poderoso argumento revelado, hasta cierto punto, por la evidencia empírica y el propósito tiempo esencial, en el marco del análisis de equilibrio competitivo.

### **1. La teoría de los Fallos del mercado y la intervención del Estado.**

Según, el Manual de Economía Publica Avanzada; (A. Atkison & Stiglitz, 1988), justifica los fallos del mercado acudiendo a las razones siguientes:

- Los problemas de distribución, derivados de las desigualdades creadas por el mercado. Tales como desigualdades interpersonales, dado que el mercado competitivo no tiene en cuenta las distribuciones desiguales de la riqueza.
- Los fallos de la competencia como la aparición de monopolios, oligopolios o restricciones derivados de pactos o colusión, o simplemente ausencia de mercado por no existir mercados de “futuro” o “riesgo” o incapacidad para alcanzar el equilibrio total.
- Los efectos internos inducidos, la existencia de los bienes “públicos” y los bienes de “merito”.

Podemos definir por fallos del mercado a aquellas situaciones en las que el mercado no es capaz de asignar de forma óptima los recursos. Es decir, que el mercado por sí solo no puede alcanzar una situación Pareto-eficiente<sup>2</sup>. De allí que se justifica la intervención del Sector público siempre que esté en capacidad de actuar con más eficiencia económica.

### **1.1. Importancia de la educación y sus posibles fallas de mercado**

Las preocupaciones por desarrollar políticas de Estado que permitan a la educación jugar un rol importante en la promoción para buscar movilidad y equidad en el acceso a personas excluidas, especialmente en sociedades con inequidades inaceptables. Existen autores que destacan la importancia que generan este tipo de políticas públicas en la actividad económica y sociedad.

Ante esto, la Teoría del Capital (Becker, 1975) “Considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital”. Lo que indica: cuanto mayor es la inversión, mayor será su productividad.

Sin embargo, Samuel Bowles y Herb Gintis, centran su atención en el papel social de la educación, señalan: “La educación enseña a rendir en el centro del trabajo, enseña a obedecer órdenes, seguir instrucciones y trabajar en equipo”. Es decir, las personas que van más tiempo a la escuela aprenden más cualificaciones sociales, teniendo más resultados mientras más cualificado están más valioso serán para el centro de su trabajo.

Según la teoría de selección, la educación identifica la capacidad de los diferentes individuos; a más años de educación corresponde un nivel de salario más alto, se observa que son más productivos y tienen el dinamismo y ambiciones necesario. Por tanto, la educación es un mecanismo de selección, ya que separa a las personas muy capacitadas y motivadas del resto. (Stiglitz, 1975).

Los autores coinciden que la educación genera beneficios tanto al estudiante (beneficios privados, con la formación a cambio de aumentar su productividad, sus oportunidades de

---

<sup>2</sup> Una situación Pareto-eficiente, significa: nada puede mejorar sin que al mismo tiempo alguien empeore.

empleo, y en consecuencia su renta salarial futura) como a la sociedad (público) y estos pueden ser de carácter monetario y no monetario.

### **¿Existe un fallo de mercado en el sector de la Educación?**

Según (Stiglitz, J., 1988). “La educación no es un bien público puro<sup>3</sup>. El coste marginal de educar a un niño más dista de ser cero, de hecho, los costes marginales y costes medios (al menos a gran escala) aproximadamente iguales. Y no es difícil cobrar a un individuo por el uso del servicio”.

Por lo que la educación presenta las características de ser un bien público no rivalidad en el consumo, pero de manera limitada: siendo el coste marginal de educar a una persona adicional es positivo; que define a la educación como un servicio colectivo impuro. (Dominguez M., 2009).

También Stiglitz, aduce la justificación de la intervención del Estado en la Educación a los efectos de externalidades que generan, por ejemplo: las sociedades en las que todo el mundo sabe leer puede funcionar con mucha más armonía que una sociedad en la que poco saben leer. A mismo, saber leer genera un gran rendimiento privados, aun cuando el estado no concediera ninguna ayuda, las personas deciden según sus condiciones el nivel o título que desean obtener de manera particular si el Estado no la subvenciona. Surge la pregunta ¿habría incrementos adicionales en la educación que generen externalidades significativas? Al no haber consenso sobre esta pregunta en económica avanzadas, se recurre a determinar si los gastos públicos benefician la economía en su conjunto, es necesario tener en cuenta el impacto distorsionante de los impuestos usados para financiar los gastos públicos. En base al razonamiento económico, la educación obligatoria y gratuita no admite una clara racionalización en términos estrictos de eficiencia económica.

- **Fallos que podría el Estado corregir con su intervención en la educación se presentan en:**

La principal justificación de ayudar a la educación, se centra en la preocupación por las consecuencias de la distribución de una educación en manos del sector privado; donde la

---

<sup>3</sup> Bien público puro: son bienes y servicios cumple que cada unidad es consumida por toda la población y nadie puede ser excluido (Escobar Gallardo, Heriberto ;..., 2009).

oportunidad de estudiar estaría condicionada a la riqueza que posean los ciudadanos para su acceso. Esta preocupación explica una parte de la intervención del Estado en la oferta educativa en niveles primario y secundario. Y de esta manera se ayuda a igualar las oportunidades y contribuye con sus resultados a equipar oportunidades para que las personas progresen y disfruten de un mayor bienestar.

Según (Moreno, J. L., 1998); existe otras justificaciones que incentivan la intervención del Estado en la educación, tal es el caso de resolver los problemas de equidad que pueden surgir en los servicios educativo.

Estos problemas se reflejan por la necesidad de recursos para financiar la contratación de docentes en las unidades educativas, que incide en la restricción de la oferta educativa. Los recursos en ocasiones resultan insuficientes, si se pretende garantizar una mayor participación de estudiantes en la educación. A la vez, Moreno indica que: Existen diversas formas de entender la equidad, sin embargo, dado el interés del presente trabajo es evaluar la intervención pública en la educación, se hace referencia a aquellos conceptos de equidad más vinculados al campo de la provisión y financiamiento de este servicio: la equidad interna y la equidad externa.

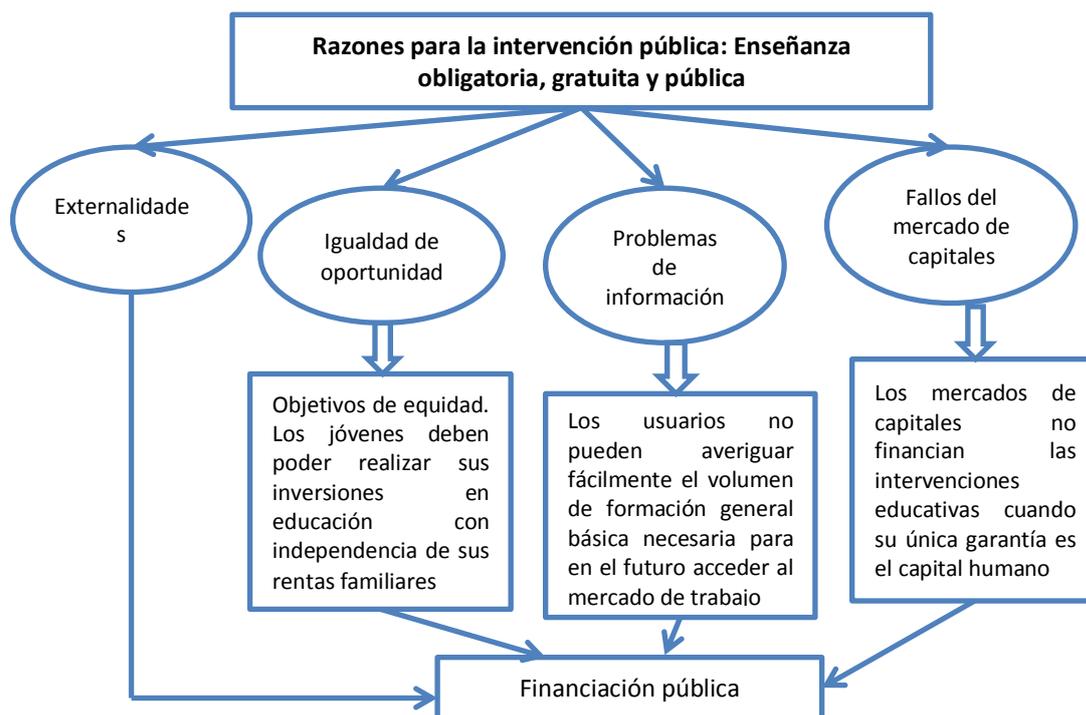
- La equidad interna, hace referencia a la necesidad de alcanzar una distribución más justa en el acceso a los recursos educativos. Esto se resume básicamente en el acceso de diferentes clases sociales los diversos niveles educativos, buscando que la educación en niveles iniciales sea una enseñanza gratuita u obligatoria.
- La equidad externa, hace referencia a la distribución futura de los beneficios educativos, donde los logros derivados de la educación favorecen a todos por igual.

Por tanto, la condición necesaria de resolver estos problemas de equidad, es que la equidad interna sea condición necesaria y la externa sea como condición suficiente para garantizar la igualdad de oportunidades. No obstante, la equidad interna en ocasiones pueda estar alterada por la actuación del sistema educativo, la equidad externa depende de factores externos como el mercado de trabajo.

Otro factor, se relaciona a la existencia de Mercados de capitales imperfectos, ya que los individuos no tienen incentivos para pedir préstamos con la finalidad de pagar su educación especialmente en el nivel superior. A la vez, se aprecia que casi nadie está dispuesto a prestar para financiar la educación de otros y por lo tanto, las personas que carecen de recursos económicos para financiar sus estudios se verán negados en su acceso. Por esta razón, el Estado interviene a través de ayudas directas o bien avalando a las mercados de capitales para que estos proporcionen créditos estudiantiles y aumentar el acceso a la educación.

Se puede decir, que la principal preocupación por ofrecer igualdad de oportunidades, ha llevado a casi todo el mundo a estar de acuerdo en que el Estado debe intervenir en la educación, especialmente para reducir los problemas de equidad.

*Ilustración 1. Intervención pública en la educación*



Fuente: Elaboración en base a (Moreno, J. L., 1998)

### 1.2. Intervención pública en la educación primaria y secundaria.

Las vías de intervención del Estado son diversas: ya se puede decir, del lado de la Oferta se tiene: Subvenciones en bloque, inversión, contratos y formular de financiaciones o distribuciones. Y por el lado de la demanda se tiene: becas y ayudas, préstamos y vales

educativos. Teniendo en cuenta que cada una de estas intervenciones cumple diferentes finalidades.

En América Latina, el desarrollo de las Políticas Educativa, desde 1990, comienza a centrarse en base a los lineamientos de la Conferencia Internacional sobre la Declaración Mundial de “Educación para Todos”, celebrada en Jomtiem Tailandia (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2007). En una de sus partes señala: Cada persona – niño, joven, o adulto- deberá estar en condición de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas. El análisis que se realiza parte de la realidad educativa en el mundo, donde los principales problemas encontrados son: Inaccesibilidad a la enseña primaria para millones de niños y especialmente para niñas, analfabetismo total y funcional, poca accesibilidad a libros y avances tecnológicos, desigualdad de oportunidades y por último la deserción escolar.

### **1.2.1. Políticas educativas**

El objetivo principal es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Por ello, la perspectiva de la Conferencia Internacional sobre la Declaración Mundial de “Educación para Todos”, presenta una visión más amplia y general de la educación como instrumento de transformación y desarrollo de los individuos y las sociedades en busca de un mundo mejor, con paz y sin guerras.

Las políticas esenciales son:

- Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje
- Generalización del acceso a la educación e insistencia en la igualdad
- Énfasis en los resultados de aprendizaje ampliación de los medios y el alcance de la educación básica
- Mejoramiento del entorno educativo
- Consolidación de alianzas.

El accionar de estas políticas debe lograr una educación para todos: niños - niñas, -jóvenes - adultos; centrándose en las necesidades básicas de aprendizaje; por otra parte, debe

garantizar la oportunidad de aprovechar dichos aprendizajes. Lo que implica asegurar que niños y jóvenes aprendan.

Para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos, es necesario que la educación básica llegue a todos los sectores de la población, esto supone: para los niños, la educación inicial y educación primaria sea universal; para los jóvenes y adultos, sistemas variados de aprendizaje que les permita adquirir conocimientos y habilidades para la vida. Para ello, la educación básica debe emplear todos los medios disponibles, tanto tradicionales como novedosos y tecnológicos (CEPAL, 2003).

A pesar del reconocimiento de la importancia de la educación, el acceso todavía es un problema en varios países en desarrollo; a esto se añade otra preocupación como es la calidad de la enseñanza educativa. Por esta razón, en los últimos décadas desde los 90, las políticas han pasado de un énfasis sobre asistencia educativa a la búsqueda de mejoras en la eficiencia y calidad.

En función a lo descrito, las políticas educativas en América latina priorizan las siguientes aspectos: Descentralización de la educación; mejoramiento de la educación en términos de equidad y calidad; incentivos a los profesores; la creación de sistemas de evaluación de los logros académicos y por ultimo intervenciones por el lado de la demanda.

Dado la importancia del presente trabajo, nos centramos en las políticas de intervención por el lado de la demanda.

Según (Ponce, 2010); la intervención por el lado de la demanda, se ha aplicado desde dos enfoques en los países latinoamericana:

- a) Transferencias monetarias condicionadas: se caracterizan por la entregan dinero a familias de escasos recursos con la condición de que niños de dichas familias asistan a la escuela o vayan a examinarse en los centros de salud. El atractivo de estos programas es que combina mecanismos de reducción de la pobreza a corto y largo plazo. Estas transferencias monetarias reducen a corto plazo, mientras que a largo plazo se reducirá si los niños de las familias de escasos recursos económicos adquieran capital humano.

Según (Cepal, 2003), estos programas se sustentan en la premisa de que el ciclo permanezca intergeneracional de la pobreza, ya que está relacionado a la escasa inversión en capital humano. En esta línea, el sistema de transferencias monetarias condicionadas se constituirá en un incentivo efectivo para su concreción en hogares estructuralmente pobres o cercanos a la línea de pobreza.

Las transferencias monetarias, a diferencia de iniciativas tradicionales, otorga a la política pública la cualidad de programa de reducción de pobreza y promoción de oportunidades, y no simplemente de asistencialista. Así mismo, la nueva forma de relación del Estado con los beneficiarios es mediante un “Contrato social Estado-Beneficiario”; este mecanismo requiere como condición para su aplicación efectiva que: a) inversión privada en capital humano entre los pobres que sea sub óptima desde el punto de vista social; b) la redistribución sea políticamente viables solo si está condicionada al “Buen comportamiento” y c) existe disponibilidad de recursos sostenibles para su financiación (Fiszbein & Chady, 2009).

En caso concreto de las transferencias dirigidas a desalentar la deserción escolar, las Transferencias Monetarias Condicionadas tendrían un “efecto de agregación y sustitución del ingreso que reforzaría su impacto”.

A la vez, (Skoufias, 2005), sugiere que el efecto ingreso de las transferencias adquiera relevancia para lograr incidencias en las políticas de acceso universal a la educación, para lo cual es necesario considerar:

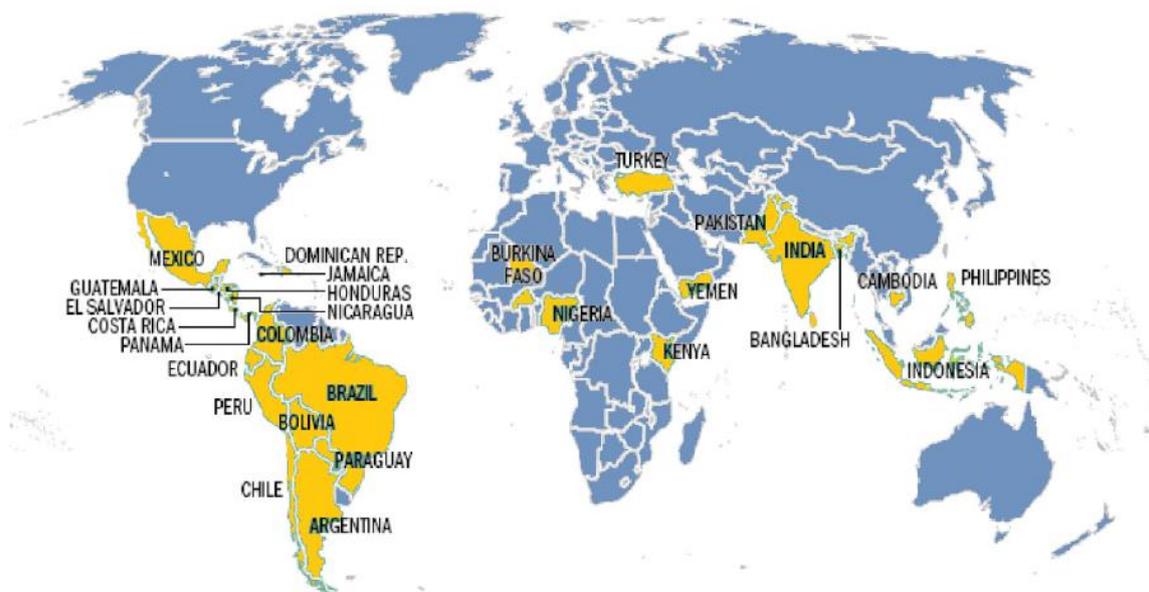
- Criterio para la “maximización de la utilidad” presupuestaria, de modo tal que las asignaciones tengan un nivel mínimo que se traduzca en incentivo real para asistir a la escuela (ej. Valor del salario de mercado al trabajo infantil).
- Evaluar las externalidades a nivel agregado, positivas (ejemplo: Si los programas permiten atenuar grados de delincuencia) o negativa (ejemplo: desincentivo a buscar vías productivas alternativas para la superación de la pobreza u oferta de servicios que no puedan adaptarse a crecientes niveles de demanda) de cada programa, en particular, atendiendo las especificidades de la problemática socio-económico de cada entorno.

En los lineamientos de los programas de protección social, el impacto de las Transferencias Monetarias Condicionadas puede ser positivo en el cumplimiento de los objetivos de estos programas que en su mayoría buscan reducir la pobreza por consumo, reducción de trabajo infantil y la utilización de servicios que en ausencia de la intervención, no sería posible.

Por una parte, algunos países implementaron programas monetarios condicionados, dirigidos a mejorar el acceso a la educación de personas de bajos recursos económicos, entre estos países se encuentran México, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia y Chile. Una de sus justificaciones de la práctica de estas transferencias en estos países es el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el gráfico siguiente se refleja la aplicación de estas políticas en 52 países en desarrollo (20 de la región y 32 en el resto del mundo) tal como se puede apreciar en la figura siguiente:

***Ilustración 2. Programas de transferencia condicionada en el Mundo, 2008***



Fuente: FAO (2010).

- b) Implementación de bonos educativos: estos bonos son financiados con recursos públicos, en un sentido amplio, es un pago hecho por el gobierno a un colegio, también en ocasiones, a los padres del estudiante para que financie la educación total el costo de educación de la enseñanza (RIVEROS R., 2004).

En principio los bonos son usados para mejorar el desempeño de los colegios que pueden ser públicos y privados, para incrementar la equidad cuando la población beneficiada de bono es seleccionada bajo algún criterio de focalización como: género, nivel de ingresos, pobreza, etc.; con la finalidad de reducir la brecha de logros académicos entre colegios público y privado, y también para equilibrar los cupos de tasas de estudiantes por profesor entre estos tipos de colegios.

Según Stiglitz, los bonos son mecanismos de elección y competencia. Ante estos, los partidarios de los bonos sostienen que: existe elección y libertad para elegir un colegio de estudio simplemente para aquellos que tiene recursos suficientes, pero, este mismo caso no se repite para la población pobre donde no tiene libertad de elección en el sistema actual. De tal modo la competencia solo existe para los niños de las personas acomodadas y no en el de los pobres.

A la vez, existe análisis que critican los bonos escolares por varias razones:

- Problemas de información: Las competencias que funcionan en los mercados convencionales no existen en la educación, porque los padres con menos estudios no están bien informados, de hecho, no tienen la suficiente capacidad para juzgar la eficacia de las escuelas en la enseñanza.
- Número limitado de escuelas: En muchas zonas existen limitadas unidades educativas, lo que restringe a los padres a elegir una escuela en función de su comodidad y no de los resultados educativos. A esto se añade que no será posible que puedan cambiarlos de unidad educativa una vez matriculados y dificultad la competencia.
- Espejismo de los resultados de escuelas privadas: este supuesto resultado de superioridad es resultado de la selección, porque los padres que tienen mayores recursos y llevan a sus hijos a colegios privados, están más comprometidos con la educación de sus hijos e incluso más de lo que hacen las escuelas.
- Sociedad más estratificación: sostienen que el sistema creara una estratificación social-económica, los hijos de los padres ricos y más educados irán a unas escuelas y los hijos de los pobres y menos educados irán a otras. Por más que exista una normativa que prohíba la discriminación racial, resulta imposible garantizar la ausencia de estratificación socioeconómica.

En la actualidad los bonos continúan estando dentro los programas políticos, debido a la insatisfacción general en la educación; la preocupación más grande se da en las zonas pobres, donde las tasas de abandono escolar son altas.

En América Latina, los únicos países en los que se ha aplicado estos bonos son Chile y Colombia. Los estudios de evaluación de impacto de este programa en un tanto ambiguo en sus resultados, en la experiencia Chilena no hay efectos significativos en las calificaciones de los exámenes, mientras que en el caso de Colombia, existen efectos significativos y positivos.

### **1.3. Evaluación de las políticas publicas**

Así, como lo mercados fallan también existe teorías en las que demuestran la existencia de fallos del sector público que han sido desarrollados por los economistas seguidores del liberalismo económico, en contraposición a la Teoría de los Fallos de Mercado (Wolf, 1995), identifica cuatro fuentes y clases de fallos del sector público:

- Separación entre costes e ingresos: costes excesivos, redundantes y al alza. Señala Wold, los mercados se asocian aunque sea imperfectamente los costes de producir o de dirigir una actividad, a los ingresos que la sustentan. Esta vinculación viene dada por los precios fijados para los productos destinados al mercado que son pagados por los consumidores, que pueden decidir si quieren comprar o no y que desean adquirir. La actividad de no mercado elimina esta asociación, porque los ingresos que sustentan esta actividad provienen de unas fuentes no relacionadas con los precios, a saber, de impuestos que son pagados al Estado o de donaciones de otras fuentes de ingresos no asociadas con los precios que son ofrecidos al sector públicos o a otras instituciones del no mercado además del Estado.

Por lo tanto, sostiene el autor, esta disociación incrementa las posibilidades de quienes asignen de forma óptima los recursos. Por otro lado, cuando los ingresos que podrían caerse en ineficiencias, ya que los costes serían superiores a los ingresos que mantienen la actividad.

- Modelos; a esto estos modelos el Wolf les denomina Internalidades; que serían Internalidades y fines organizativos.

Para llevar a cabo sus actividades, todos los organismos en funcionamiento exigen ciertas normas explícitas, las que provienen de los problemas prácticos relacionados con la gestión y las intervenciones, tales como: la evaluación del personal, determinación de sueldos y salarios, etc. Señala Wolf, como los organismos carecen a partir de indicadores de rendimientos directos que disponen las organizaciones del mercado a partir del comportamiento del consumidor, de las participaciones en el mercado y de la referencia de las pérdidas y ganancias, los organismos públicos han de elaborar sus propios las metas a que se recurre en el seno de las organizaciones de no mercado para orientar, regular y evaluar las realizaciones del organismo y el cumplimiento del personal; a esto existen otras internalidades que acompañan a la actividad pública y que provocan fallos del no mercado, entre estas está el: crecimientos presupuestario (más es mejor); progresos tecnológico (lo nuevo y lo complejo es mejor), y adquisición y control de la información (saber lo que otros no saben es mejor).

- Externalidades derivadas

El autor señala que la intervención pública para corregir el fallo del mercado puede generar unos efectos secundarios no anticipados, en áreas que están lejos del campo deseado para la actuación pública. Se trata de los efectos no previstos de las actividades de mercado. A esto Wolf, denomina efectos secundarios, sean anticipados o no; de los que no se hacen cargo el organismo responsable de crearlos y por lo tanto no influyen en la conducta o en los cálculos del organismo.

- Desigualdad distributiva.

Las actividades del mercado pueden producir desigualdades distributivas. Esto es menos evidente, pero son frecuentes; las actividades de no mercado, ya se trate de superar las injusticias distributivas del mercado o de remediar otras deficiencias de la situación del mercado, produzcan por si mismas injusticias distributivas. Las desigualdades distributivas que provienen de las actividades del o mercado con frecuencia apuntan más al poder más al poder y al privilegio que a la renta o a la riqueza. Se destaca el hecho de que el ejercicio del poder plantear la posibilidad de

cometer la injusticia y abuso, aunque puede existir procedimientos administrativos de frenar dichos poder, esto mecanismos pueden no ser eficaces.

Las actividades de no mercado pueden generar otras desigualdades distributivas, tanto en materia de renta como de poder. Una política pública puede beneficiar a unos y perjudicar a otros. Las medidas de política económicas aumentarán la demanda de ciertos factores, técnicas, servicios y productos e impondrán costes de otros.

La realidad de las economías modernas vienen marcadas por la coexistencia de “mercados que funcionan mal” y “por gobiernos que funcionan mal”, y el “diseño de las Políticas Públicas tienen como objetivo real alcanzar una combinación menos imperfecta” (Wolf, 1995).

Como reflexión final sobre el tema abordado, se puede señalar que la Teoría de los Fallos del Mercado, indica las circunstancias en las que podría tener sentido la intervención pública. La Teoría de los Fallos del Sector Público señalan las circunstancias en las que podría fracasar su intervención.

### **1.3.1. La evaluación una herramienta de gestión para las políticas públicas.**

Según (SUBIRATS & LARRUE C. y VARONE, 2012); el ciclo de una política es una herramienta metodológica que permite esquematizar los procesos de decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estas decisiones son tomadas por diferentes actores públicos y a veces no público, el nexo que les une es resolver un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con responsabilidades variables, con la finalidad de modificar la conducta de los grupos sociales, que se supone originaron el problema colectivo a resolver, con interés de minimizar o cambiar los efectos negativos de los grupos sociales afectados con este problema.

**Ilustración 3. Ciclo de la evaluación de las Políticas Públicas**



FUENTE: Elaboración a partir (SUBIRATS & LARRUE C. y VARONE, 2012)

El esquema figura N°3 del ciclo de la evaluación, es un marco de referencia que se inicia con el surgimiento del problema y llega hasta la fase de evaluación de los resultados obtenidos.

Fase surgimiento del problema, está determinada por el momento en que se produce una necesidad colectiva y las instancias político-administrativa que busca una posible solución.

Fase inclusión en la agenda gubernamental, se refiere a la incorporación por parte de quienes toman decisiones político-administrativas de esa problemática colectiva, elegida de entre las múltiples necesidades que tiene la sociedad como prioritaria.

Fase formulación de alternativas; se trata de la definición de objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para la solución de la problemática colectiva.

Fase implementación; se refiere a la aplicación de las decisiones, comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación.

Fase de evaluación; pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambio de conducta de los grupos-objetivos y en términos de grado de resolución del problema.

Por la importancia de la política que plantea la forma como resolver o mitigar el problema colectivo que busca resolver a través de su intervención estatal en cumplimiento de la política diseñada. Es así, que la evaluación al ser una de las fases del ciclo de una política pública, es transcendental por los que permite una retroalimentación para la toma de decisiones presentes y futuras de la gestión pública.

El concepto de evaluación ha sido objeto de múltiples valoraciones (Vedung, 1996), le denomina “iman semántico”, y la define como: la cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valoración de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas.

Entre otros autor se tiene a: (Meny & Thoenig, 1992) señala que la Evaluación es un gesto diario, que debe consistir en identificar y medir los efectos propios de acción y que evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Siendo la evaluación: un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista, sujeto a apreciaciones sistemáticas, sobre la base de métodos científicos, de la eficiencia y de los efectos reales, previsto o no, buscados o no, de las políticas públicas.

El (BANCO MUNDIAL, 2007), define el término como: valoración sistemática y objetiva de la pertinencia, eficacia, sostenibilidad e impacto sobre el desarrollo institucional de una intervención para el desarrollo.

Determinan que se debe evaluar porque los programas y las políticas de desarrollo suelen estar diseñados para conseguir resultados como, por ejemplo, aumentar los ingresos, mejorar el aprendizaje o reducir la enfermedad. Que se logren o no estos resultados es una cuestión que, pese a ser esencial para el éxito de las políticas públicas, no suele abordarse. Habitualmente los administradores de los programas y los responsables de políticas se concentran en medir los insumos y los productos inmediatos del programa (cuánto dinero se

gasta, cuántos libros de texto de distribuyen), en lugar de valorar si los programas han alcanzado sus objetivos. (Banco Mundial, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2007)

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), sostiene que la evaluación se refiere fundamentalmente a realizar: una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido: de su diseño, de su puesta en práctica y de sus resultados; cuyo propósito es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como su eficiencia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo, y deberá proporcionar información creíbles y útil que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes (OCDE, 2010, p22).

La Agencia Española de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), en su propuesta de definición de evaluación de políticas públicas para el siglo XXI, sostienen que: “La evaluación es un instrumento integrado en el análisis de las políticas públicas de carácter multidisciplinar que tiene por objeto apreciar la eficiencia de los programas o políticas públicas, comparando sus resultados e impactos con los objetivos asignados y los medios puestos a su disposición, emitiendo un juicio de valor”. (AEVAL, 2015).

Esta definición, concibe a la evaluación como un proceso que está dentro del ciclo de las políticas públicas, quien emite un juicio de valor que está sustentado en analizar los contextos, los procesos, los efectos y los destinatarios de la intervención pública; como resultado final otorga conocimiento para mejorar continuamente la intervención pública.

La evaluación de las políticas públicas y el proceso de evaluación han adquirido relevancia desde ya hace algunos años en los países industrializados y más recientemente en los países subdesarrollados. Esta visión cobra importancia frente a la necesidad de atender las múltiples necesidades sociales con los escasos recursos públicos; lo que exige, por tanto, una mayor eficiencia de la acción pública.

La Unión Europea (2012, p.7), sostiene que la acción evaluadora consiste en la aplicación de métodos e instrumentos de evaluación con el propósito de mejorar la calidad de vida de los beneficiarios últimos de los programas o proyectos.

Con todo lo considerado, la evaluación se ha convertido en un instrumento que debe ser visto como parte integral de la toma de decisiones y un proceso que ayuda a la rendición de cuentas. A la vez, la evaluación pública adquiere importancia porque da la posibilidad de identificar, describir y cuantificar las realizaciones e impactos que dichas políticas han logrado. Se debe resaltar que, para logra esto, las autoridades políticas-administrativas, deben asegurar que los objetivos tengan claridad y que exista coherencia entre la logística de la intervención y objetivos de la política. Otro aspecto importante a considerar es la posibilidad que surja consecuencias no deseadas y efectos adversos. Las consecuencias no deseadas pueden ser positivas o negativas y el caso extremo de las intervenciones son los efectos adversos.

La Unión Europea (2012, p.8), señala, la evaluación de las intervenciones deben tener la capacidad de capturar las consecuencias imprevistas y los efectos perversos. Esta es una forma en la que la evaluación puede contribuir, diseñando mejores programas y evitando intervenciones inútiles que no tendrán efectos positivos.

EVAL (2010, pp. 22-23); señala que la evaluación tiene dos vertientes de uso: la gerencial y la política. Se plantea que desde hace años se promueve una cultura gerencial, lo que está íntimamente relacionado con la cultura de resultados, que no es otra cosa que anteponer con la orientación tradicional que enfatizaba los procedimientos.

Considerando la importancia para el trabajo presente, se considera que las tendencias modernas en los países anglosajones, más que todo en los países miembros de la OCDE, apuntan a la aplicación de la evaluación de resultados. Por tal evaluación se entiende, como el proceso que permite evaluar los resultados de toda intervención pública y que la misma permite la retroalimentación eficaz de la toma de decisiones. Este enfoque está apoyado por nuevo paradigma emergente que es la Nueva Gestión Pública que persigue una administración pública eficiente y eficaz.

El enfoque por resultados, presupone generar una dinámica interna en las organizaciones que redunde en la mejora del desempeño organizacional, pero, supone que a partir de un proceso de planificación y de un instrumento de evaluación para verificar el cumplimiento de metas y objetivos (EVAL, 2010, p23).

La elección de evaluar implica en sí misma una decisión política. Pero su importancia tiene que ver con su utilidad social, y la evaluación es vista como un instrumento de fortalecimiento del Estado haciendo más transparente la acción política y mejorando la eficiencia gestora del sector público. Bajo esta perspectiva la evaluación es un proceso, antes que una técnica (EVAL, 2010, p.26).

En síntesis, los expertos sobre el tema señalan, que la evaluación debe cumplir con tres funciones básicas (MIRANDA E. & MIRANDA C., 2006).

- a. Apoyo a la toma de decisiones: adquiere un carácter de aprendizaje a fin de mejorar la asignación de los escasos recursos.
- b. Rendir cuentas: está relacionado con el concepto de *accountability*. Es una función que cada vez cobra mayor importancia, ante las exigencias de los organismos políticos y de la sociedad en general, rendir cuentas sobre la transparencia en la gestión de las políticas públicas.
- c. Aprendizaje: Esta función implica un aprendizaje permanente a fin de mejorar el ejercicio del poder y la gestión pública.

### 1.3.2. La institucionalización de evaluación en América Latina.

El proceso de institucionalización de la evaluación en América Latina, ha ido avanzando paulatinamente hacia el siglo XX, y se acelerado hacia el siglo XXI.

La experiencia de institucionalización de la evaluación se propaga a varios países, según los trabajos de Cunill y Ospina (2008) Y Zaltsman, presenta una descripción y comparación, las mismas, se describen en la tabla siguiente:

**Tabla 1. Aspectos destacables de experiencias de institucionalización de la evaluación en América Latina**

|            |                          |
|------------|--------------------------|
| Chile      | vínculos presupuestarios |
| Brasil     | vínculos planificación   |
| Colombia   | sectores involucrados    |
| México     | política sociales        |
| Argentina  | sistemas paralelos       |
| Costa Rica | principales seguimientos |
| Uruguay    | principales seguimientos |

Fuente: elaboración propia con datos del (Feinster, 2012)

Como se puede apreciar en la tabla No 1, el avance de la institucionalización de la evaluación en los diferentes países, se trata de experiencias muy variadas con grandes diferencias de enfoque que son aplicados tanto a la planificación así como el presupuesto público.

En el avance de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas, la cooperación internacional ha realizado aportes importantes, en el desarrollo de seguimiento y evaluación proponiendo herramientas metodológicas, cursos y conferencias con la finalidad de concientizar e implementar una cultura evaluativa a la vez fomentando conocimiento con la formación de capital humano realizando progresos en la institucionalización de la evaluación como un medio para mejorar la gobernanza y contribución de un modo más eficaz y eficiente para seguir combatiendo la pobreza y la promoción del desarrollo humano y social en América Latina.

En Bolivia, el avance de la institucionalización de la evaluación se desarrolla con la implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión de resultados (SISER), que forma parte de un esfuerzo para mejorar las instituciones, a través de nuevos arreglos organizacionales, herramientas y prácticas de gestión y fortalecimiento de las capacidades con que cuenta el Gobierno para promover sus logros de sus políticas (Villar, 2007).

El sistema del SISER, fue creado como un instrumento de seguimiento y evaluación del desempeño de los ministerios, prefecturas y entidades, con base en la Programación de Operación Anual (POA) de cada entidad pública.

A principios se buscó realizar el seguimiento y la evaluación, a través, de Compromiso de Resultados (CR), estableciendo acuerdos entre máximas autoridades ejecutivas sectoriales y el presidente de la República en un documento formal. En dicho acuerdo, los CR se elaboraron con base en el POA y teniendo en cuenta el presupuesto institucional, debiéndose detallar los objetivos de gestión, indicadores y fuentes de verificación para posterior análisis, comparación y evaluación periódica.

En sus inicios el SISER tuvo apoyo de organismos internacionales como: Agencia técnica Alemana, (GTZ), Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales apoyaron con instrumentos metodológicos, financiamiento para evaluar y mejorar al sistema.

Los esfuerzos por implementar el sistema se vio truncado, entre los factores que contribuyeron a su fracaso fueron: intensos conflictos políticos y sociales que se ayudaron a poner en un plano fuera de interés al sistema. Entre otro factor, es durante su aplicación el SISER se enfocó solo en seguimiento a metas priorizadas en cada sector, en la práctica se convirtió en el único propósito de la gestión sectorial dado que era supervisado por el Presidente. Esto produjo fuertes resistencias al interior de los sectores porque las labores misionales de carácter permanente se asumían como irrelevantes o de menor importancia dentro la gestión sectorial, invalidando los ejercicios de planificación.

Entre los factores descritos y otros de carácter tecnológicos, hicieron que el interés de la iniciativa del SISER se disminuyera, e impidieron el cumplimiento de su finalidad contribuyendo muy poco a la planificación y a la gestión por resultados.

### **1.3.3. Aplicación de la evaluación en políticas educativas.**

En América Latina, durante la etapa de expansión del acceso a la educación, se dio prioridad al recojo y utilización de indicadores simplemente de cobertura y niveles de escolaridad, en el transcurso del tiempo, lograr la efectividad de las unidades educativas y el aprendizaje real se convirtió en el principal desafío y se tuvo que diseñar y justificar nuevas estrategias para la asignación de recursos, la medición de la calidad de la educación y de los aprendizajes se hizo impostergable.

Ante este desafío, también se dieron pasos para desarrollar capacidad básicas para diseñar e implementar evaluaciones a gran escala y para emprender análisis de datos recogidos. Hoy en día, tras varios años de experiencias en un buen número de países, se están dando acciones y discusiones y acciones orientadas al rediseño de los sistemas de evaluación.

Por motivos del presente trabajo, nos centramos en el análisis de los métodos aplicados en las intervenciones públicas por el lado de la demanda, tal el caso de las transferencias monetarias condicionadas.

Las primeras generaciones de evaluación de políticas de transferencias monetarias condicionadas, buscaban medir el impacto y los cambios de los programas en el corto, mediano y largo plazo, así, como la efectividad operacional. Se centran en:

- Si los procesos operativos de los programas fueron los más adecuados.
- Verifican en qué medida los programas benefician a áreas y hogares pobres.
- Cuáles fueron las existencias de magnitudes esperadas sobre el bienestar de los beneficiarios.
- Efectos no previstos con el programa.
- Percepción de los beneficiarios y las partes interesadas.
- Eficacia en función de los costos que implican los mecanismos de entrega del programa.

Más concretamente en el campo de la educación, la evaluación incluye la medición de los cambios en la tasa de matrícula y asistencia escolar, en algunos casos se estudió los cambios en la tasa de repetición y promoción. Algunas investigaciones fueron más halla, porque se centran en la estudiar cambios en la oferta educativa en cuanto a la disponibilidad y la calidad de insumos educacionales como el porcentaje de maestros capacitados y el porcentaje de escuelas que cuentan con material pedagógico básico (Rawlings & Rubio, 2003).

Entre los métodos que se han aplicado en el sistema de evaluación de impacto considera métodos cuantitativos y cualitativos, que permiten contrastar la hipótesis básicas para el diseño de los programas de transferencia condicionadas, como su costo-efectividad en comparación con otras modalidades de fomento del capital humano educado, su incidencia en la distribución del tiempo de los niños y sus efectos (Villatoro, 2005). Es decir, el método ayuda a detectar los efectos del programa e identifica problemas y situaciones no previstas.

Ente otras metodologías que se han aplicados en el sistema de evaluaciones no experimentales, por ejemplo: usaron diseños de emparejamiento con la base en la probabilidad de participación en el programa para evaluar.

Dado éxito de los programas de transferencias monetarias condicionadas, cabe preguntarse si es la transferencia de dinero o la condición de que los niños asistan a la escuela la fuerza que conduce a dichos resultados. Si las transferencias monetarias fuesen suficientes, se podría ahorrar recursos y dejar de lado el costoso monitoreo en las escuelas para comprobar la asistencia. Además, un descubrimiento de este tipo demostraría el peso de las restricciones de liquidez en la asistencia escolar. De otra parte, si las transferencias monetarias no

importaran, entonces se demostraría que las restricciones de liquidez no son la causa de la baja asistencia escolar.

Finalmente, si las familias se comportaran de manera diferente frente a transferencias monetarias condicionadas o no condicionadas, el Gobierno reduciría el bienestar de las familias al condicionar la transferencia. Esto solo se justificaría si las familias se comportaran por debajo de lo óptimo.

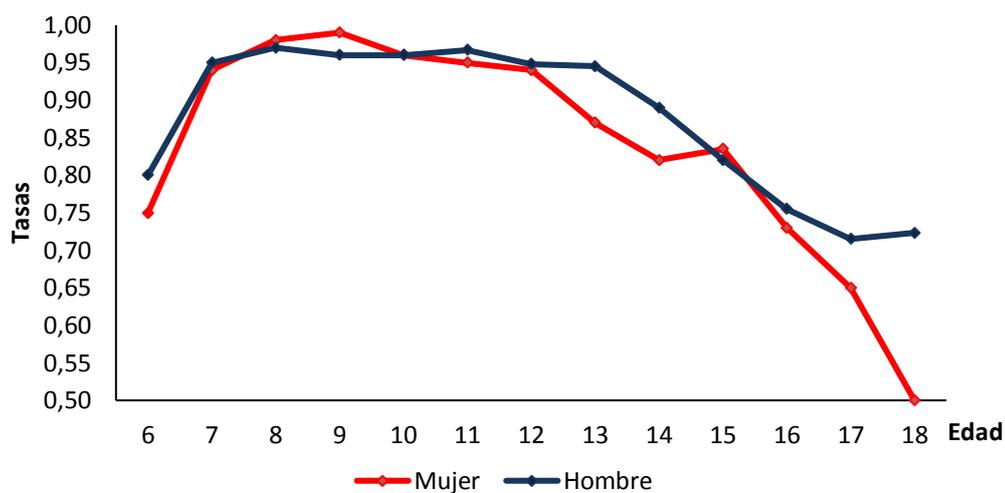
De Brauw y Hoddinot (2007) intentan aislar las transferencias monetarias de los requerimientos de asistir a la escuela, utilizando el hecho de que algunas familias mexicanas beneficiarias no recibieron los formularios necesarios para monitorear la asistencia de sus hijos a la escuela. Los autores reconocen que la ausencia de los formularios redujo la probabilidad de que los niños asistan a la escuela, lo que sugiere que el requerimiento sí importa. Dado que se desconoce la razón por la que algunas familias no recibieron esos formularios, no queda claro si los dos tipos de familias pueden compararse (Ponce, 2010).

#### **1.4. Programa Nacional Educativo “Bono Juancito Pinto”**

La no asistencia escolar entendido como la no matriculación en un establecimiento educativo, es uno de los problemas importantes que más aqueja a los países en vías de desarrollo y se ha convertido en uno de los principales desafíos que enfrenta la política educativa.

En Bolivia al respecto de esta situación se ilustra en la Gráfico No 1. En ella se puede apreciar: 1) incorporación masiva al sistema escolar se da a partir de los 6 años de edad, considerando que en los países desarrollados se inicia hasta los 5 años de edad, 2) una tasa de asistencia escolar superior al 95 por ciento entre los 7 y 11 años, 3) la disminución de la asistencia escolar a partir de los 12 años de edad, sobre todo de las mujeres y 4) tasa bajas de asistencia escolar a partir de los 15 años de edad.

**Gráfico 1. Bolivia: Tasa de asistencia escolar, MECOVI 2000**

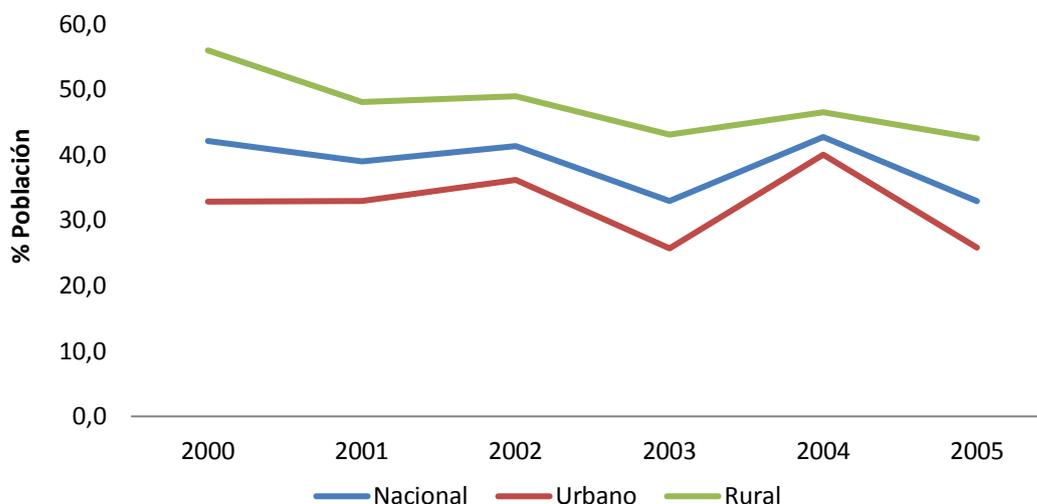


Fuente: Datos de Mecovi, 2000.

Es necesario resaltar la situación en el área rural, ya que a partir de los 12 años de edad, por lo menos un niño de 6 años no estaba matriculado en algún establecimiento escolar. A la vez, se ha identificado que otro factor de riesgo para la no asistencia escolar estaba relacionado con la pertenencia a un pueblo originario independientemente de encontrarse esta persona en el área urbana o rural, en lo que se determinó que el 30 por ciento de las niñas de origen Quechua, Aymara o Guaraní de 12 años no estaban matriculadas. A los 14 años, cerca de la mitad ya no asistía a las escuelas (Morales, 2003).

Al mismo tiempo, el porcentaje de población que tiene rezago escolar entre las edades 6-14 años en los periodos de 2000 a 2005 fue descendiendo de 40 por ciento llegando al 33 por ciento. Sin embargo, la diferencias entre región urbana y rural fueron abismales; los más perjudicados llegaron a ser las población del área rural que se situaron por encima del promedio nacional; la población urbana siempre se situaron por debajo de la media nacional, los factores que inciden para que exista menor rezago escolar es la accesibilidad a centros educativos tanto por la oferta y las condiciones viales a estos centros educativos, a diferencia en las áreas rurales donde los centros educativos se encuentran muy dispersos y existen escasos medios para transportarse a estos centros educativos hace más fácil el abandono educativo y tener un rezago escolar.

**Gráfico 2. Bolivia: Población entre 6-14 años con rezago escolar, 2000-2005**

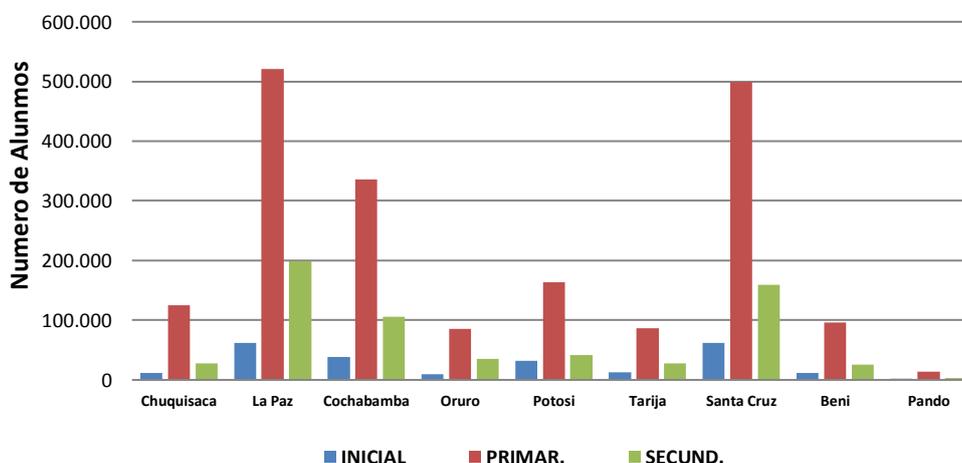


Fuente: Ministerio de Educación - Sistema de Información Educativa (SIE) y INE 2011.

Para el año 2005, el número inscrito en unidades educativas llegaba a 2.792.164 alumnos en toda Bolivia, de este porcentaje en el nivel inicial existían 241,293 alumnos inscritos, en el nivel primario 1.926.087 alumnos que representa el mayor número de alumnos estudiando en este nivel educativo; y el nivel secundario registro a 624.784 alumnos.

Los alumnos matriculados en los tres niveles educativos están mayormente concentrados en La Paz y Santa Cruz, seguido de Cochabamba; el resto de los otros departamentos apenas menos de 200.000 alumnos en cada nivel de educación. Se puede apreciar en el siguiente gráfico:

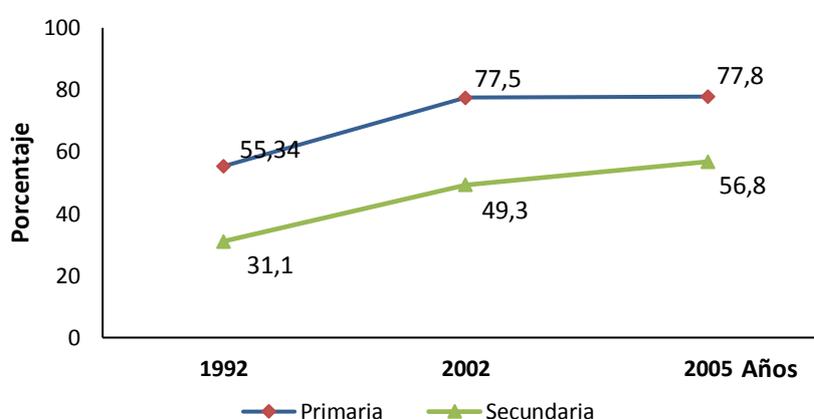
**Gráfico 3. Bolivia: Alumnos matriculados por departamento, 2005**



Fuente: Datos Ministerio de Educación - Sistema de Información Educativa (SIE) y INE 2011.

Con respecto a las tasas de término de la educación, según datos del Sistema de Información Educativa (SIE, 2005) y (UDAPE, 2009), la cantidad de niños y jóvenes que culminan la primaria y la secundaria se ha incrementado desde 1992, esta cifra alcanzo en el año 2005 al 77,8 por ciento para la educación primaria y el 56,8 por ciento para la educación secundaria. A pesar de la mejoras en niveles de culminación de la educación, se refleja que estas tasas siguen siendo muy bajas en comparación con las tasas de culminación del nivel primario con los países de la región como: Argentina, México, Uruguay, Chile y Costa Rica (ASDI, 2006:16).

**Gráfico 4. Evolución histórica tasa de término por nivel educativo (1992-2005)**



Fuente: SIE, 2005; UDAPE, 2009

Además, la tasa de término en el área rural es más bajas que las registradas a nivel nacional, donde el 49,1 por ciento de alumnos rurales completa la primaria, mientras que el área urbana lo hace el 847,4 por ciento. En la educación secundaria solo el 22,9 por ciento de los alumnos del área rural culmina y en el área urbana 60,1 por ciento de los alumnos.

A pesar de la importancia del problema de la inasistencia escolar, las políticas públicas hasta este momento no prestaban atención y persistían todavía grandes desafíos como el alcance de una mayor cobertura en los niveles iniciales y secundarios y la mejora en la calidad del sistema educativo.

- **Creación del Bono Juancito Pinto como programa publico educativo.**

Considerando estos antecedentes en Bolivia, se crea en el 2006 el Bono Juancito Pinto, que tiene las características de ser un programa de Transferencia Monetaria Condicionada, ligado

a fomentar el acceso y permanencia escolar en el nivel primario en las unidades educativas públicas. Cumplida la condicionalidad mencionada, los escolares reciben anualmente una transferencia monetaria equivalentes a 200 bolivianos (29 USD aproximadamente 2014).

De acuerdo al Decreto Supremo N°28899 Art. 2 que dio inicio para la implementación del Bono. Inicialmente el Bono Juancito Pinto fue previsto entregar en dos cuotas y en especie con productos nacionales. (Estado Plurinacional de Bolivia, 2006)

- **Concepción del Bono Juancito Pinto**

Se identificaron los rasgos principales del Bono en términos de diseño y concepción, cobertura, condicionalidad, monto de la transferencia, fuentes de financiamiento, amparo normativo, mecanismos de distribución y las unidades responsables de la administración y entrega de la transferencia monetaria.

**Tabla 2. Características del Programa. Decreto Supremos N° 288899**

|   |   |
|---|---|
| <b>Denominación de la TMC y marco institucional</b> | Subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto” en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo – PND.<br><br>El cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, para crear las condiciones que incentiven la matriculación y reduzcan la inasistencia y la deserción escolar, a fin de fortalecer la educación en beneficio de la niñez boliviana. |
| <b>Política pública</b>                             | Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y la exclusión de las personas, familias y comunidades, con medidas tanto estructurales como de acción inmediata.  |
| <b>Objetivo del Programa</b>                        | Incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas, a fin de fortalecer la educación en beneficio de la niñez boliviana.  |

|                                  |  |
|----------------------------------|--|
| <b>Implementación del BJP</b>    | El 26 de octubre de 2006, mediante la promulgación del DS N° 28899.  |
| <b>Población objetivo</b>        | Niñas, niños y adolescentes de la educación regular de educación especial del sistema fiscal y fiscal de convenio del territorio nacional.   |
| <b>Cobertura del programa</b>    | Escuelas públicas y de convenio de nivel primario y secundario del territorio boliviano.   |
| <b>Monto del beneficio</b>       | Bono anual de Bs. 200 (\$us. 29 aproximadamente).  |
| <b>Condición y elegibilidad</b>  | Asistencia escolar certificada por el maestro, quien da constancia de la matrícula, permanencia y culminación de estudiantes de la educación primaria y secundaria.  |
| <b>Unidad ejecutora</b>          | Ministerio de Educación.   |
| <b>Agentes de entrega</b>        | Fuerzas Armadas.   |
| <b>Unidades coadyuvantes</b>     | Ministerio de Comunicación.<br>Ministerio de la Presidencia.<br>Ministerio de Defensa Nacional.<br>Ministerio de Justicia.<br>Ministerio de Planificación del Desarrollo.<br>Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.   |
| <b>Marco legal</b>               | Decreto Supremo N° 28899 del 26 de octubre de 2006.<br>Decreto Supremo N° 29321 del 24 de octubre de 2007.<br>Decreto Supremo N° 29652 del 23 de julio de 2008.<br>Decreto Supremo N° 309 del 23 de septiembre de 2009.<br>Decreto Supremo N° 648 del 29 de septiembre de 2010.<br>Decreto Supremo N° 1016 del 19 de octubre de 2011.<br>Decreto Supremo N° 1372 del 05 de octubre de 2012.<br>Decreto Supremo N° 1748 del 02 de octubre de 2013.<br>Decreto Supremo N° 2141 del 09 de octubre de 2014.<br>Decreto Supremo N° 2506 del 02 de septiembre de 2015. |
| <b>Fuentes de financiamiento</b> | Yacimientos fiscales bolivianos (YPFB)<br>Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)<br>Tesoro General de la Nación (TGN)<br>Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)  |

|  |   |
|--|---|
|  | Boliviana de Aviación (BOA)<br>Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. (ENTEL)<br>Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional (COFADENA)<br>Empresa Nacional de Electricidad (ENDE)<br>Depósitos Aduaneros Bolivianos (DAB).<br>Transportes Aéreos Bolivianos (TAB)<br>Empresa Metalúrgica Vinto (EMV)<br>Empresa Boliviana de Almendras (EBA)<br>Servicios de Aeropuertos Bolivianos (SABSA)<br>Empresa Estatal de Transporte por Cable “Mi Teleférico”<br>Transportes Aéreos Militares (TAM) |
|--|---|

Fuente: Información Decreto Supremo N° 288899

- **Cobertura y financiamiento en el proceso de ejecución.**

En Gobierno Nacional como actuación dentro las políticas públicas en la educación, con la implementación del Bono Juancito Pinto, se considera como una actuación con la finalidad de universalizar la educación primaria y secundaria.

Al inicio se pensaba beneficiar a todos los niños entre 1er y 5to de primaria de las escuelas públicas. Para el 2007 y 2008 los beneficiarios se ampliaron, llegando a cubrir los niveles primaria y secundaria; al 2015 la entrega del Bono abarca a todo el sistema educativo en los dos niveles primarios y secundarios, a la vez, se beneficiaron los niños y adolescentes de centros de educación especial y centros de educación alternativa.

**Tabla 3. Financiamiento y beneficiarios del Bono Juancito Pinto, 2006-2015**

| Años | Monto del financiamiento | Niveles  |          |          |                      |                      |                      |                      | Beneficiarios  |             |
|------|--------------------------|----------|----------|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------|-------------|
|      |                          | 1°-5° P. | 1°-6° P. | 1°-8° P. | 1°-6° P.<br>1°-2° S. | 1°-6° P.<br>1°-3° S. | 1°-6° P.<br>1°-4° S. | 1°-6° P.<br>1°-6° S. | N° Estudiantes | N° Escuelas |
| 2006 | 217.072.000              |          |          |          |                      |                      |                      |                      | 1.085.360      | 12.942      |
| 2007 | 264.362.400              |          |          |          |                      |                      |                      |                      | 1.321.812      | 13.565      |
| 2008 | 335.532.000              |          |          |          |                      |                      |                      |                      | 1.681.135      | 13.700      |
| 2009 | 33.4184.400              |          |          |          |                      |                      |                      |                      | 1.748.380      | 13.837      |
| 2010 | 329.583.400              |          |          |          |                      |                      |                      |                      | 1.818.316      | 13.975      |

|      |             |  |  |  |  |  |  |  |           |        |
|------|-------------|--|--|--|--|--|--|--|-----------|--------|
| 2011 | 337.553.600 |  |  |  |  |  |  |  | 1.820.550 | 14.115 |
| 2012 | 364.574.800 |  |  |  |  |  |  |  | 1.822.874 | 14.700 |
| 2013 | 390.301.800 |  |  |  |  |  |  |  | 1.951.509 | 14.921 |
| 2014 | 478.800.000 |  |  |  |  |  |  |  | 2.262.867 | 14.927 |
| 2015 | 465.000.000 |  |  |  |  |  |  |  | 2.228.907 | 14.821 |

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Educación, 2015.

Las fuentes de financiación del Bono Juancito Pinto, han ido variando tanto en el nivel de proporción, así como la incorporación de nuevas fuentes de financiamiento. Se puede observar que si bien son recursos que son designados por el Tesoro General de la Nación, las fuentes provienen de los sectores como las rentas petroleras y las utilidades generadas por las empresas nacionalizadas (YPFB y COMIBOL), de estas instituciones su contribución fue constante hasta el 2012. En el 2013 y 2015 se incorporan otras empresas y reparticiones estatales que contribuyen a financiar el bono, tal como se aprecia en la tabla siguiente:

**Tabla 4. Fuentes de financiamiento del Bono Juancito Pinto, 2006-2015**

| ENTIDAD   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| TGN, Tesoro General de la Nación                        | -    | 33,2 | 100  | -    | 72,2 | 72,5 | 73,9 | -    | -    | -     |
| YPFB, Yacimiento Petrolíferos Bolivianos                | 100  | 53,5 | -    | 100  | 18,6 | 18,4 | 17,1 | 85,3 | 82,2 | 78,71 |
| COMIBOL, Corporación Minera de Bolivia                  | -    | 13,4 | -    | -    | 9,3  | 9,3  | 7,3  | 7,3  | 6,3  | 1,08  |
| ENTEL S.A., Empresa Nacional de Telecomunicaciones S.A. | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1,2  | 5,2  | 7,74  |
| COFADENA, Corp. de las FFAA para el Desarrollo Nacional | -    | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1,2  | 2,1  | 0,86  |
| ENDE, Empresa Nacional de Electricidad                  | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 0,5  | 1,2  | 2,1  | 4,30  |
| BOA, Boliviana de Aviación                              | -    | -    | -    | -    | -    | -    | 1,2  | 2,4  | 1,0  | 1,51  |

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |     |     |      |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|-----|-----|------|
| DAB, Depósitos Aduaneros Bolivianos                     | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 1,2 | 1,0 | 1,08 |
| TAB, Transportes Aéreos Bolivianos                      | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -   | -   | 1,08 |
| EMV, Empresa Metalúrgica Vinto                          | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -   | -   | 1,08 |
| EBA, Empresa Boliviana de Almendras                     | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -   | -   | 0,22 |
| SABSA, Servicios de Aeropuertos Bolivianos              | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -   | -   | 0,43 |
| Empresa Estatal de Transporte por Cable “Mi Teleférico” | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -   | -   | 0,86 |
| TAM, Transportes Aéreos Militares                       | - | - | - | - | - | - | - | - | - | -   | -   | 1,08 |

Fuente: Base a datos de decretos de supremos aprobados desde 2006-2015.

- **Revisión al estado de evaluación del “Bono Juancito Pinto”**

Si bien el Bono Juancito Pinto, en el largo plazo, según UDAPE (2011), es promover la acumulación de capital humano, cerrar la brecha inter-generacional de la pobreza, mejorar la distribución de los ingresos y proporcionar la movilidad social.

Entre las investigaciones que se ha dedicado a analizar los efectos del Bono se tiene a los autores (Medinaceli, Mauricio y Leila Mokrani, 2008), (Yáñez Aguilar, 2012) y (Vera Cossío, 11/2011).

(Medinaceli, Mauricio y Leila Mokrani, 2008), su investigación lo realiza a partir de los datos de la Encuestas MECOVI (2007), estos autores estiman cuatro especificaciones econométricas, de respuestas discretas, los resultados que logra la investigación se refleja en la probabilidad de asistencia al centro educativo por parte del niño es elevado, cuando: a) el hogar donde habita el niño es un lugar urbano; b) si el niño tiene más edad; c) el niño sabe leer y escribir; d) si recibe el Bono Juancito Pinto; e) si no trabaja; f) si el hogar posee un ingreso per cápita elevado; g) cuando el número de miembros en la familia es bajo y h) mientras mayor sean los años de educación del jefe de hogar. En síntesis se puede concluir que la entrega del Bono incrementa la probabilidad de asistencia a la unidad educativa.

La investigación que lleva a cabo (Yáñez Aguilar, 2012), es la utilización de técnicas de microsimulación, y realiza una evaluación ex ante del Bono. Evidencia una reducción en la inasistencia escolar, disminución de la indigencia y mejora en la distribución del ingreso.

Por último, (Vera Cossío, 11/2011), realiza una evaluación ex post del Bono mediante modelos de probit bivariados, muestra efectos nulos del anuncio del bono sobre la matriculación y efectos solo en niños menores a nivel desagregado; destaca el impacto significativo sobre la asistencia escolar y no encontró incidencias en el trabajo infantil. El común denominador de la investigación es la preponderancia del impacto que tiene el Bono en el área rural.

Concluyendo que las evaluaciones al programa se realizaron con un enfoque cuantitativo y utilizando métodos econométricos, siendo el común denominador de todos estos trabajos mencionados.

## **CAPÍTULO II**

---

### **METODOLOGÍA: EXPLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

---

En el presente capítulo, atenderemos a los aspectos metodológicos y de diseño de la investigación. A su vez, se intentara explicar la naturaleza de las técnicas y herramientas elegidas, es decir, se expondremos el camino que hemos elegido para abordar el objeto de estudio, también aportará una justificación acerca del porque hemos elegido realizar el estudio de esta manera.

### **1. Tipología de la evaluación**

Las referencias bibliográficas en evaluación, muestran un abanico de clasificaciones: (Vergara, 1993), propone una clasificación de acuerdo al instante en el que se aplique, según la procedencia y la naturaleza. (Cohen & Franco, 1988), todas las evoluciones difieren ente ellas según variados criterios como: tiempo de su realización, objetivos que persigue, quienes la realizan, la naturaleza que poseen, escala que asume y las decisiones a los que va dirigida.

El pensamiento de la (AEVAL, 2010); se refiere a que cada evaluación tiene un ámbito distinto en función de las cuestiones que intenta responder, su propia naturaleza, método, fase en la que se aplica, consideraciones de los usuarios o utilidad; lo que hace que todos estos factores determinan la tipología de la evaluación.

A la vez, (Osuna & Márquez), la tipología según el contenido se distingue en cuatro tipos de evaluación: diseño, proceso, resultados e impacto.

Acentúa, (Mairate, 2003), que la tipología depende de la dimensión temporal, que da lugar a tres tipos de evaluación: ex antes (previa o a priori), intermedia o ex post.

La tabla No 5: presenta una síntesis de las principales tipologías evaluativas. Sin embargo por consideraciones de interés y fines del trabajo vale la pena profundizar con más detalles las clasificaciones para situar nuestra investigación.

*Tabla 5. Tipologías de evaluación*

| DIFERENCIACION                             | TIPO  | CARACTERISTICAS   |
|--|---|---|
| <b>En función al Paradigma</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrada en objetivos</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De orientación positivista y de utilidad mayormente técnica.</li> <li>• Se fundamenta en la idea de que los programas públicos son diseñados con el objetivo de alcanzar objetivos específicos y su éxito está determinado en relación con un programa espinado en la medida que se alcanzan los objetivos previstos.</li> <li>• Recurre a diseño experimental o cuasi experimental, así como a controles estadísticos.</li> </ul> |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libre de objetivos</li> </ul>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Considera objeto de evaluación a todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición.</li> <li>• Toma los efectos realmente producidos y fundamentales detectados.</li> </ul>  |
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pluralista, constructivista</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconoce la pluralidad de sistemas de valores.</li> <li>• Se fundamenta en que existe una diversidad de percepciones sobre los criterios evaluativos que deben aplicarse en relación con un paradigma específico.</li> <li>• Se caracteriza por el reconocimiento del carácter político de la evaluación y el papel de mediador del evaluador.</li> </ul>  |
| <b>En función al modo de Investigación</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Descriptiva</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su objetivo es obtener parámetros cuantitativos que puedan ser aplicados a grupos de individuos que se beneficien de las políticas.</li> </ul>   |

|   |  |  |
|---|--|--|
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analítica</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intenta responder a cuestiones de causa/efecto. Requiere la utilización de modelos teóricos y diseños de investigación.</li> </ul>  |
| <b>De acuerdo a su función</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sumativa</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluación de desempeño, generalmente se realiza durante la etapa de implementación y puede ser complementaria a la evaluación formativa.</li> </ul>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formativa</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Responde a las necesidades de obtener información sobre la marcha de una política o programa y durante su desarrollo, para utilizarlas en introducir modificaciones programáticas oportunas.</li> </ul> |
| <b>En función a una perspectiva de quien evalúa</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Ante( previa)</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza antes de la ejecución del plan y su objetivo es determinar la adecuación de la intervención a las necesidades de quien lo motive y las posibilidades de éxito.</li> </ul>                    |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intermedia</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza a “medio camino” en el período de ejecución de una intervención.</li> <li>• Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre la intervención.</li> </ul>                |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Post (a posteriori)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se realiza al final de la ejecución del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos conseguidos y los fracasos ocurridos.</li> </ul>  |
| <b>En función a una perspectiva temporal</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interna</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere a una autoevaluación. Tiene como ventaja una mayor familiarización con el ámbito administrativo y con la intervención.</li> </ul>  |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intermedia</li> </ul>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la evaluación la realizan especialistas externos que cuentan con el conocimiento especializado necesario.</li> </ul>   |

|                                  |   |   |
|----------------------------------|---|---|
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex Post ( a posteriori)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizada por un equipo mixto, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución</li> </ul>       |
| <b>En función a los actores</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Interna</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se refiere a una autoevaluación. Tiene como ventaja una mayor familiarización con el ámbito administrativo y con la intervención.</li> </ul> |
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Externa</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la evaluación la realizan especialistas externos que cuentan con el conocimiento especializado necesario.</li> </ul>                  |
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mixta</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizada por un equipo mixto, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.</li> </ul>      |
| <b>En función a su contenido</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño</li> </ul>                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza y valora el diseño y conceptualización del programa (racionalidad y coherencia de la intervención)</li> </ul>                        |
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficacia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia)</li> </ul>             |
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Resultados</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valora la ejecución práctica y gestión de las políticas.</li> </ul>  |
|                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impactos</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analiza y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervención.</li> </ul>  |

FUENTE: Guía de Evaluación de Políticas Públicas de Osuna y Márquez y Guías Metodológicas Sinergias de Ministerio de Planeación Colombia.

## **2. Métodos y Técnicas de Evaluación**

El trabajo en función a su contenido implica realizar una evaluación de resultados, por lo que se sistematizará las distintas aplicaciones de metodologías y técnicas que deben realizarse utilizando criterios científicos para extraer resultados útiles para la toma de decisiones.

La elección de los métodos y técnicas deben tener en cuenta una serie de factores contextuales como son:

- El propósito de la evaluación: rendición de cuentas, efectos e impactos de las intervenciones, etc. Por tanto, plantea diferentes formas de investigación, que determina la elección de métodos y técnicas diferentes.
- Horizonte temporal: cada una de las etapas de evaluación (ex antes, intermedia y ex post) puede requerir de diferentes métodos y técnicas.
- Diferentes fases en el proceso de evaluación: en la evaluación habrá la necesidad de diseñar, obtener datos, analizar los resultados y sacar conclusiones. Cada una de estas actividades está asociada con métodos y técnicas particulares adecuadas a cada fase del proceso.

Un aspecto importante a destacar es que todas las técnicas y métodos tienen fortalezas y debilidades. Es necesario en su elección y aplicación deben explorarse sus virtudes y reconocer sus limitaciones y circunstancias concretas para su utilización deberán ser resueltas por el evaluador. Las recomendaciones para su aplicación coinciden en la combinación de métodos y técnicas para fortalecer la obtención de múltiples perspectivas.

### **2.1. Metodologías cuantitativas y cualitativas.**

Usualmente, en el ejercicio de la evaluación de programas y políticas públicas las técnicas utilizadas se dividen en dos grandes áreas: análisis cuantitativo y el análisis cualitativo. A través de las técnicas cuantitativas, se trata de obtener una visión de la realidad por medio de instrumentos objetivos, de tal forma que son claves las mediciones como herramienta fundamental para el análisis.

Por otra parte, las técnicas cualitativas utilizan herramientas subjetivas que ayudan a comprender los procesos existentes a través de instrumentos subjetivos. La tabla 6, muestra las principales diferencias en ambas.

**Tabla 6. Principales características de las técnicas cuantitativas y cualitativas**

| <b>TECNICAS CUANTITATIVAS</b>           | <b>TECNICAS CUALITATIVAS</b>          |
|---|---------------------------------------|
| Deductiva                               | Inductiva                             |
| Fiabiles y Objetivas                    | Válidas y subjetivas                  |
| Utilizan la tecnología como herramienta | Utilizan la percepción del evaluador  |
| Los números como instrumento            | La palabra como instrumento           |
| Generalizables                          | No generalizables                     |
| Ofrecen una perspectiva desde afuera    | Ofrecen una perspectiva desde afuera. |

Fuente: Miranda, B. y Miranda J.C. (2006).

La realidad socio-económica es compleja y cambiante, por tanto para describirla, analizarla e interpretarla y llegar a valoraciones fiables es recomendable la utilización de ambas técnicas. La (Union Europea, 2012), desarrolla algunas de las fortalezas de ambas técnicas:

- **Fortalezas de la evaluación cuantitativa:** permiten realizar juicios sobre los resultados y efectos de una intervención, se pueden realizar explicaciones o predicciones para establecer las relaciones de causalidad, pueden proporcionar una visión general, permite estimaciones de alcance y escala (datos adecuados son útiles para valorar la cantidad de cambios que ha generado una intervención), medir el grado de eficacia de las intervenciones y permitir el análisis de tendencias.
- **Fortalezas de la evaluación cualitativa:** permiten la explicación de los patrones causales, estudiar el impacto de los diferentes grupos (estudiar impactos diferenciales), identificar los procesos sutiles (calidad de las oportunidades de trabajo, la experiencia de la discriminación, disposición hacia la innovación, la eficacia de las asociaciones), estudiar los diferentes contextos, geografía, historia, cultura, estructuras económicas, grupos sociales, arreglos institucionales, clima, patrones de empleo y la forma en que interactúan en el desarrollo particular, etc.

El uso de las entrevistas, debe estar dirigida a: gestores y beneficiarios de los programas o políticas públicas y los grupos de trabajo (focus groups) constituyen una poderosa herramienta porque permite intercambiar información sobre experiencias entre expertos.

En cambio, en las encuestas es usual que se utilice la metodología Delphi, tiene por objetivo obtener el consenso basado en la discusión de expertos. Utilizan cuestionarios que han de ser contestados por expertos y una vez recibida la información, se vuelve a realizar otro cuestionario. Es una metodología repetitiva hasta que al final se llega a un consenso.

Los estudios de casos ofrecen información sobre las actitudes de los beneficiarios, sus necesidades reales, las razones por las que participan en el programa y los resultados e impactos obtenidos. La perspectiva etnográfica-sociológica se basa en la observación directa que permite captar la realidad de una situación compleja y el conjunto de interacciones sociales regidas por reglas informales. (Mairate, 2003).

Los datos secundarios pueden ser: documentos gubernamentales (anuarios estadísticos), o publicaciones en revistas o libros (documentos escritos que revelen información), directorios, manuales o periódicos.

Algunos de los instrumentos antes señalados están asociados al análisis cualitativo. Las entrevistas, observaciones o los estudios etnográficos, los diarios de auto-informe, discursos, etc. se engloban en esa categoría, otros son instrumentos de recolección susceptibles de ser utilizados en el análisis cuantitativo.

Sin embargo, la lógica dominante detrás de la elección de los métodos no es la supuesta superioridad de un tipo de técnica o de otro, sino que es la aptitud para el uso. (Union Europea, 2012).

Los métodos cuantitativos, están fundamentados en técnicas de recolección de datos e instrumentos estadísticos. La tabla 7, ofrece una síntesis de las principales técnicas y métodos utilizados en el proceso de evaluación.

**Tabla 7. Técnicas y métodos de evaluación**

| GRUPO  | METODO  | TECNICA  |
|--|---|--|
| Análisis Estadístico: Sirve para ordenar, describir y clasificar los datos (primarios y/o secundarios) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseños Experimentales</li> <li>• Cuasi Experimentales</li> <li>• No experimentales</li> </ul>               | <p>Su utilización presenta problemas por la dificultad de realizar pruebas, y el coste de los experimentos.</p> <p>Consisten en construir artificialmente el grupo de control.</p> <p>Técnicas: matching, score matching, comparación reflexiva.</p> <p>Resultan más sencillas y su coste es reducido. Son utilizadas para identificar las relaciones causales basándose en la observación de los efectos:</p> <p>Técnicas: análisis de regresión multivariante o técnica de variables instrumentales.</p>   |
| Análisis Microeconómico para la Evaluación de Políticas Públicas.                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis coste-eficacia</li> <li>• Análisis coste-beneficio</li> <li>• Análisis coste-efectividad</li> </ul> | <p>Algunas de las técnicas utilizadas:</p> <p>Técnicas Paramétricas: Meta análisis, Matching, análisis multivariante, análisis de variables instrumentales, modelos de frontera de costes: fronteras estocásticas, fronteras deterministas, etc.</p> <p>Técnicas semi- paramétricas: Matching, las dobles diferencias combinadas con matching, método de variables instrumentales.</p> <p>Técnicas no paramétricas: Análisis de eficiencia con la técnica de Análisis envolvente de datos (DEA), técnica muy utilizada actualmente. Dobles diferencias o diferencias en diferencias.</p> |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>Análisis Macroeconómico de la evaluación de las políticas públicas</p> <p>Utilizan datos a nivel agregado y buscan medir el impacto de las políticas públicas sobre la economía</p> | <p>Modelos de input-outputs</p> <p>Modelos de equilibrio general</p> | <p>Permiten examinar sistemáticamente las interdependencias entre los distintos sectores de la economía a través de una matriz de doble entrada.</p> <p>Modelo de equilibrio general aplicado (MEGA). Son derivados de la las teorías de Arrow y Debreu (1954). Estos modelos utilizan datos de un solo año de la Contabilidad Nacional.</p> <p>Los modelos macroeconómicos y de vectores autorregresivos (VAR).</p> |
|--|--|--|

Fuente: Elaborado a partir de: Planas Ivan (2005, pp. 98-121).

## 2.2. Tipo de indicadores

A partir de las características anteriores, la (Comisión Europea, 2006), tiene claramente reglamentado el conjunto de indicadores de evaluación y seguimiento para cada nivel de la jerarquía de objetivos, siguiendo la cadena causal de la lógica de la intervención. En tal sentido, existe una gama de tipo de indicadores:

- En relación a las variables: indicadores completos, parciales y complejos.
- En relación con el tratamiento de la información: los indicadores elementales, derivados y compuestos.
- En relación con la comparabilidad de la información: Los indicadores específicos, genéricos y de base.
- En relación con el alcance de la información: Los indicadores de contexto y programa.
- Las fases de realización del programa son: los recursos, de ejecución y los indicadores de resultado.
- En relación con los criterios de evaluación se encuentran: los indicadores de pertinencia, la eficiencia, la eficacia y el rendimiento.

A juicio de la Comisión Europea, la tipología más útil para evaluar los programas, es la que establece una distinción entre: recursos, productos e indicadores de resultados:

Los indicadores de recursos proporcionan información sobre los recursos financieros, humanos, materiales, medios organizativos o normativos, utilizados por la implementación de programas. La mayoría de los indicadores de recursos se cuantifican regularmente por los sistemas de vigilancia. Ejemplos de indicadores de recursos pueden ser: el presupuesto total (cantidad de recursos), la absorción del presupuesto anual (tasa de absorción de los recursos), el número de personas que trabajan en la implementación del programa, el número de organizaciones que participan en la ejecución.

Los indicadores de realización, representan el producto de la actividad de los programas. Se miden por unidades materiales o económicas. Ejemplos de indicadores de productos incluyen: kilómetros de carreteras construidas, hectáreas de terrenos baldíos urbanos rehabilitados.

Los indicadores de resultados reflejan los efectos (directos e indirectos) de las intervenciones: ejemplo: Número de personas formadas, reducción de accidentes de circulación.

Los indicadores de impacto valoran el resultado de la intervención, más allá de los efectos inmediatos en los beneficiarios. De acuerdo a la nueva normativa, estos indicadores han sido eliminados de los Fondos Estructurales (con excepción de los relacionados con pesca y desarrollo rural).

Indicadores Clave: son utilizados para realizar comparaciones entre programas. También algunos indicadores pueden tener una importancia estratégica, en el sentido que reflejen áreas de prioridades específicas de interés comunitario. (Comisión Europea,, 2000).

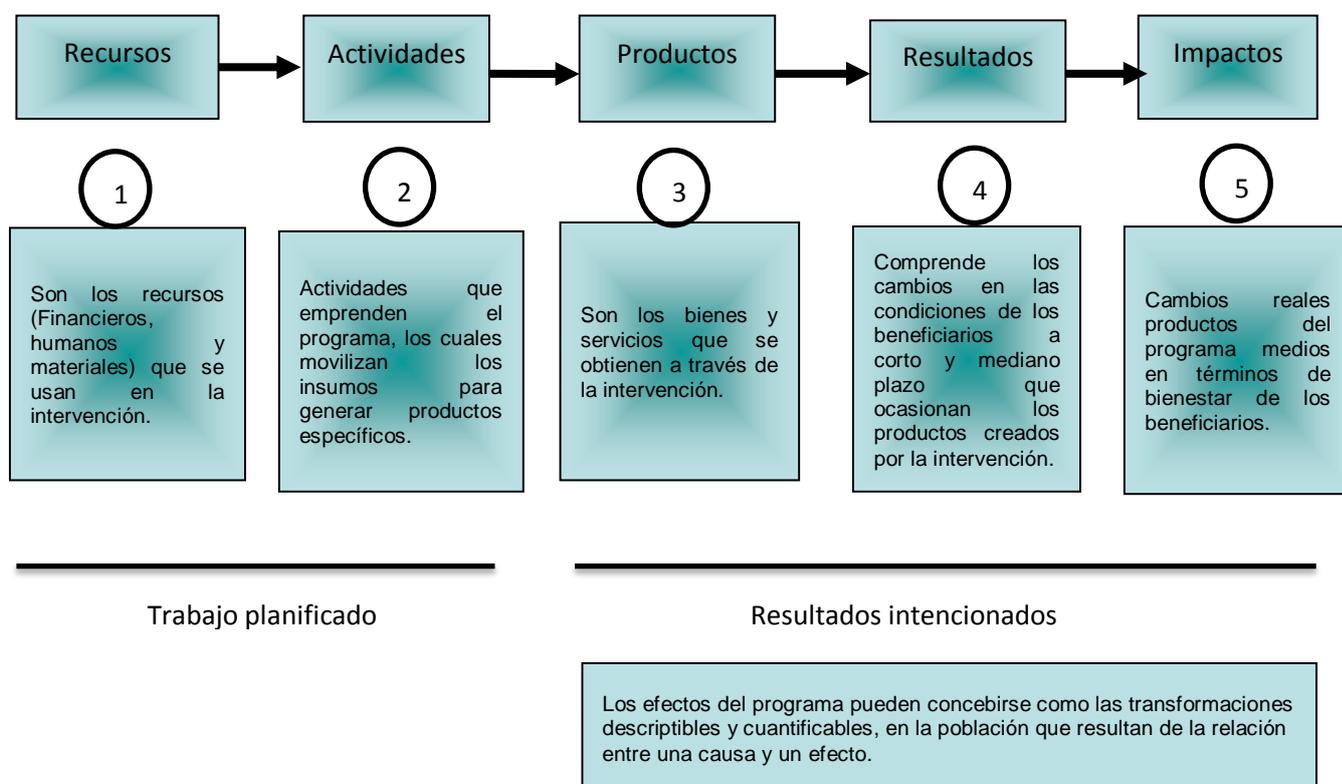
### **2.3. Modelos lógicos**

Como se ha podido determinar, son amplios los métodos y técnicas en la evaluación. Se recomienda según (Sinergia, 2012), para seleccionar el tipo de evaluación que mejor se ajusta al análisis deseado, es importante tener aplicar el método de modelo lógico o cadena de resultado, este tipo de análisis, permite ubicar las diferentes modalidades de evaluación en el ciclo de un programa.

Los modelos lógicos son aplicados como herramienta de evaluación que facilita la planificación, implementación y evaluación efectiva de programas. La (Fundación W.K. Kellogg, 2001), la define como:

*“Un modelo lógico de programa es una imagen de cómo funciona su programa –la teoría y supuestos implícitos del programa. Este modelo ofrece un mapa caminero de su programa, resaltando cómo se espera que funcione, qué actividades deben ir antes que otras, y cómo se obtienen los resultados deseados”.*

**Ilustración 4. El Modelo Lógico Básico.**



Fuente: Elaboración en base a (Fundación W.K. Kellogg, 2001) y (Sinergia, 2012)

Como se puede apreciar estos modelos lógicos describen los aspectos básicos del programa en tiempo, presentándolos de manera sistémica y visual las relaciones entre los recursos que dispone para operar su programa, las actividades que planea realizar, y los cambios o resultados que espera obtener. La lectura se la realiza de izquierda a derecha, que significa seguir la cadena de razonamiento que conecta las partes del programa.

**Tabla 8. Modelos lógicos: su aplicación genera ayudas y ventajas**

| Ayudar para los evaluadores   | Ventajas   |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayuda a gestar un entendimiento común del programa y de las expectativas entre las partes interesadas, en un lenguaje compartido.</li> <li>• Provee una base de conocimiento para la evaluación.</li> <li>• Identifica los supuestos que se están haciendo, lo que puede convertirse en una plataforma para formular las preguntas de evaluación y los conectores lógicos de acción.</li> <li>• Señala las variables de intervención, a las cuales se hará seguimiento con la evaluación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porque son de naturaleza gráfica, requieren del pensamiento y planificación sistemática para describir mejor los programas.</li> <li>• La representación visual del plan maestro en un modelo lógico es flexible, señala las áreas de fortaleza y/o debilidad, y permite a los participantes probar muchos escenarios posibles para encontrar el mejor.</li> <li>• En un modelo lógico, es posible ajustar los enfoques y cambiar de rumbo a medida que se desarrollan los planes del programa</li> </ul> |

Fuente: elaboración en base a (Fundación W.K. Kellogg, 2001) y (Sinergia, 2012)

### 3. Elección del plano metodológico

El objeto de la evaluación es el Programa Bono Juancito Pinto, cuyo principal objetivo es el incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas, a fin de fortalecer la educación en beneficio de la niñez boliviana.

Para abordar el objeto de la evaluación, en primer lugar se determina realizar una evaluación de resultados aplicando criterios como la eficacia y eficiencia, que permitirá medir los logros del Programa Bono Juancito Pinto mediante técnicas cuantitativas.

Tanto el criterio de Eficacia y Eficiencia servirán para emitir los juicios de valor que deben dar respuesta a las preguntas de evaluación que prevé contestar en relación a los objetivos planteados en el diseño de la evaluación.

### a) **Medición de la Eficacia y Cobertura;**

El análisis de eficacia tiene por objeto determinar el grado en el que la operación del programa ha alcanzado sus objetivos, en un período determinado y con independencia de los costes que su ejecución implique. Este análisis se realiza bajo una múltiple perspectiva de realización financiera, física, resultados e impactos; además prestara atención aquellas causas que están relacionadas con la eficacia del programa.

Las interrogantes claves que serán la guía en esta medición son:

- ¿En qué medida se han cumplido los objetivos del programa desde su implementación hasta el año 2015?
- ¿Cómo contribuye el Bono Juancito Pinto en el incentivo a la matriculación educativa de los niños beneficiados del programa?
- ¿Cómo contribuye el bono Juancito Pinto a mejorar la permanencia educativa de los niños beneficiados del programa?
- ¿Cómo contribuye el bono Juancito Pinto a mejorar la culminación del año educativo de los niños beneficiados del programa?
- ¿Qué acciones concretas del programa han favorecido el cumplimiento de los objetivos esperados?
- ¿Qué elementos del programa pueden estar interfiriendo en el logro de su eficacia?

### b) **Medición de la Eficiencia;**

El análisis de la eficiencias, no permitirá determinar hasta qué punto los resultados obtenidos derivan de una utilización eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales utilizados. Este análisis describirá los procesos que se han establecidos durante la planificación del programa y el proyecto reglamento del fideicomiso para la administración y pago del subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto”.

Las interrogantes claves que serán la guía en esta medición son:

- ¿El programa ha llegado a cubrir a la población que se deseaba atender?
- ¿Cómo ha sido utilizado el bono por los alumnos beneficiados por el programa en la educación?

- ¿Se han aplicado procedimientos racionales de gestión financiera y de equipo en la ejecución de programa?
- ¿Se han utilizado los recursos de la manera más económica posible?
- ¿Las fuentes de financiamiento para ejecutar el programa han sido sostenibles en el tiempo?

Ya fijado el objeto de estudio y las interrogantes que pretender responder en trabajo, se describe el desarrollo de la investigación utilizando la principal metodología de corte cualitativo, que busca la identificación de las propiedades importantes de los fenómenos que se analizan.

**En función a su contenido**, se realizara una evaluación de resultados e impacto, el cual se fundamenta en la aplicación del método de modelo lógico o cadena de resultado, que nos permitió ubicar la evaluación en el ciclo del programa. Esta metodología coincide con los objetivos del trabajo ya que se quiere verificar el sistema de logros obtenidos, valorar la ejecución del programa en la que se aplicará los criterios de evaluación de eficacia y eficiencia.

**Considerando el paradigma**, estará relacionado a ser libre de objetivos, porque considera el objeto de evaluación todos los efectos que provoca el programa, también, aquellos que estaban previstos inicialmente, analizará los efectos realmente producidos y detectados con la intervención del programa.

**En función al modo de investigación**, se considera que será descriptiva, ya que su objetivo es obtener parámetros cualitativos que derivan de la información estadística obtenida de fuentes secundarias como: Ministerio de Educación, Ministerio de Finanzas y Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, que ofrecen información aplicada a los grupos de individuos que en este caso son niñas y niños de unidades educativas públicas y de convenio que se benefician del Programa Bono Juancito Pinto. Se presentan algunas características más relevantes que apoyan nuestra decisión de elección:

- Es inductivo, parte de interrogantes que formulan los propios investigadores.
- Se da un tratamiento holístico al escenario y a sus participantes.
- Los métodos cualitativos son humanistas.

- Están destinados a asegurar un estrecho ajuste entre los datos y lo que la gente realmente dice y hace.
- El reconocimiento de la realidad se hace a través de la observación naturalista y subjetiva, es decir, desde una perspectiva interna.
- Se utilizan muestras seleccionadas, no aleatorias.
- Los resultados no son generalizables.

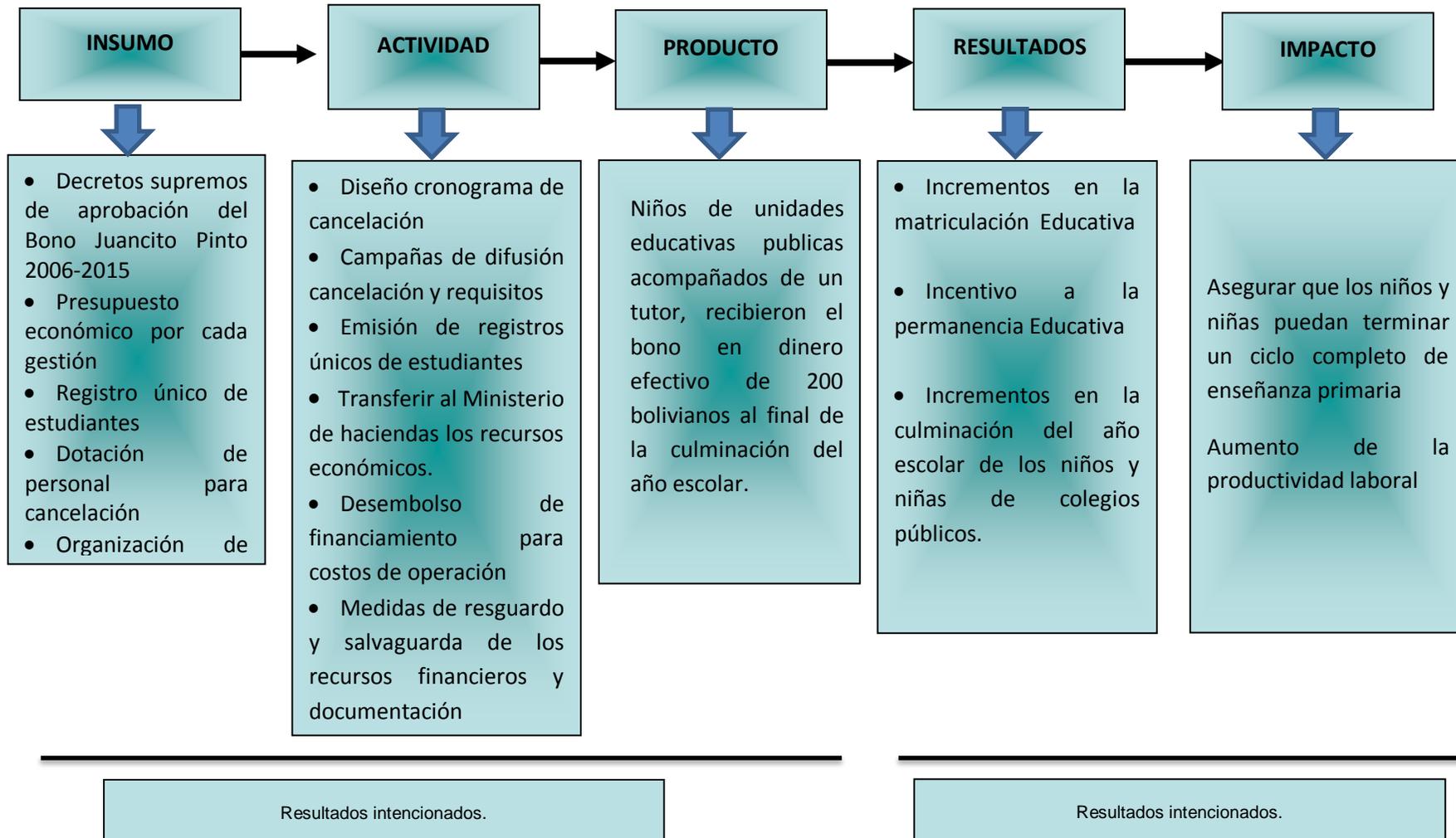
**De acuerdo a su función:** será formativa, porque responde a las necesidades de obtener aprendizaje e información sobre la marcha del programa y es muy importante para el trabajo lograr información relevante para introducir modificaciones en la mejora del programa.

**En función a la perspectiva temporal,** se realiza una evaluación ex-post, porque la evaluación que se está realizando al final de la ejecución de la entrega del Bono Juancito Pinto de las gestiones 2006-2015. Los resultados que se espera lograr sirvan para emitir un juicio de valor sobre los éxitos conseguidos y los fracasos ocurridos del programa.

**En función a los actores,** se realizara una evaluación externa independiente; porque la evaluación la realiza un técnico ajeno a la intervención que cuentan con el conocimiento especializado necesario.

**Metodología y técnica de evaluación,** se centrara en realizar un método no experimental, porque resultan más sencillas y su coste es reducido. Además, nos permite identificar las relaciones causales del programa basándose en la observación de los efectos, a través del uso de información documental (normas y decretos de del programa), análisis de datos estadísticos (registros de indicadores de educación y ejecución financiera del programa) y exploración de encuestas (encuesta de hogares que se realizan en ámbito nacional con periodos de tiempo de un año).

Como técnica estratégica, se aplica el modelo lógicos para resumir los aspectos básicos del programa, presentándolos de manera sistémica y visual las relaciones con el uso de recursos que dispone para operar su programa, las actividades que planea realizar, y los cambios o resultados que espera obtener.



Fuente: Elaboración propia

## **CAPÍTULO III**

---

### **RESULTADOS, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN**

---

En el desarrollo de este capítulo, se expondrá de manera clara los principales resultados que derivaran del análisis Programa de Transferencia Monetaria Condicionada “Bono Juancito Pinto”, teniendo en cuenta para abordar los criterios de cobertura y eficacia, y los criterios de eficiencia, que derivan de la matriz de evaluación.

En la presentación de los resultados se pretende reflejar los sucesos antes y durante la implementación de Bono Juancito Pinto, lo que nos permite realizar una comparación entre estos dos momentos y contar con información más completa del comportamiento del Bono.

#### **A. Criterios de evaluación de cobertura y eficiencia.**

Considerando que la principal justificación de ayudar a la educación por parte del Estado, se centra en la preocupación por las consecuencias de la distribución de una educación en manos del sector privado; donde la oportunidad de estudiar estaría condicionada a la riqueza que posean los ciudadanos para su acceso. Por lo que su intervención se la realiza en la oferta educativa gratuita y obligatoria en los niveles primario y secundario. Y de esta manera se ayuda igualar las oportunidades y contribuye con sus resultados a proporcionar oportunidades para que las personas progresen y disfruten de un mayor bienestar.

##### **1. Objetivos del programa Bono “Juancito Pinto”.**

El Bono “Juancito Pinto”, recoge la necesidad de garantizar y promover el acceso igualitario a la educación para todos los niños y niñas, en este sentido se plantea: **¿En qué medida se han cumplido los objetivos del programa desde su implementación hasta el año 2015?** Para dar respuesta a esta pregunta, vamos analizar la evolución de los indicadores de objetivos que se había planificado como logro del programa, los cuales serán comparados con periodos donde todavía no se estaba implementando.

El Programa, tiene como población objetivo a las niñas y niños que cursen los primeros seis años de primaria y seis años de secundaria, en unidades educativas públicas de todo el territorio, tiene como objetivos incentivar en primera instancia su matriculación, seguido de su permanencia durante toda el calendario educativo y por ultimo su culminación de forma satisfactoria, pasos que debe seguir el estudiante para acceder al cobro del Bono “Juancito Pinto”.

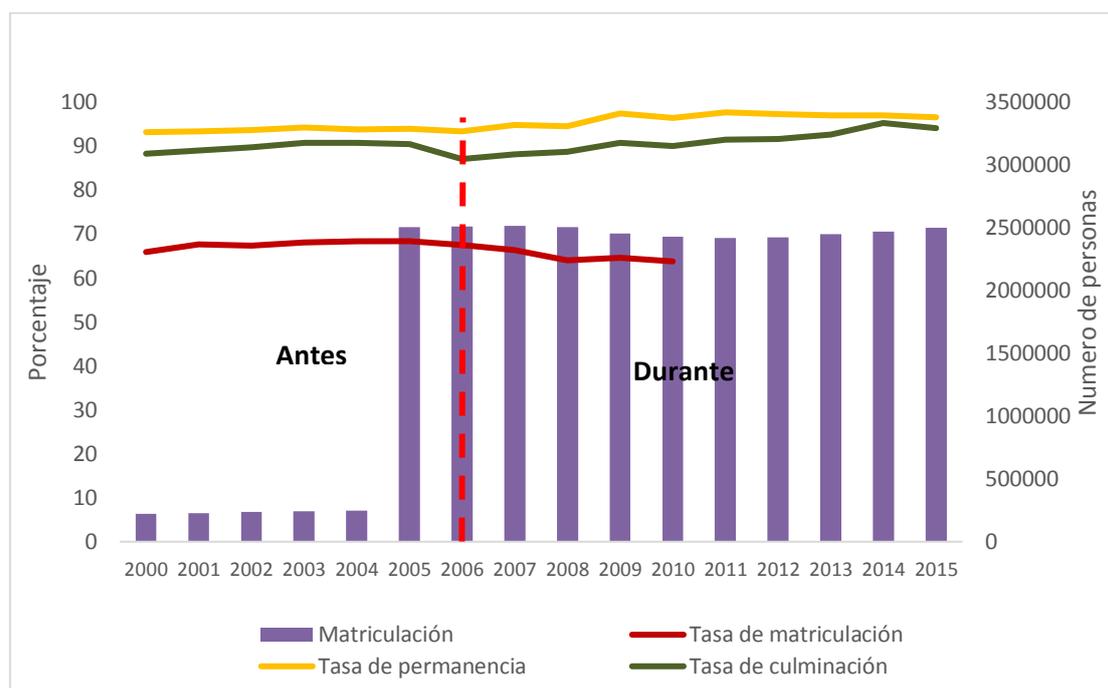
En este contexto la tasa de matriculación educativa en Bolivia como se puede apreciar en grafico 5., que antes de la aplicación del Bono “Juancito Pinto” (BJP), se habían matriculado entre un 65 a 67 % de la población en edad de asistir a una unidad educativa, es decir, el crecimiento en cinco años (2000 al 2005) alcanzo a un 2%. Desde la aplicación del programa BJP, los primeros cinco años la tasa de matriculación está por debajo del 65%, a partir de esta gestión no existen datos publicado hasta la actualidad.

Para ser más valido el análisis de la matriculación educativa, también reflejamos en la gráfica, el número personas matriculadas, su comportamiento desde hasta el 2005, años antes del inicio del programa experimenta un crecimiento brusco, pero durante la ejecución del programa el número de personas matriculadas tienen levemente incrementos y descenso; al 2015 la población matriculada llega a ser 2.500.375 alumnos, misma cantidad de matriculados en el 2005. (Ver gráfica No 5)

En cuanto a los objetivos de mantener la permanencia y la culminación educativa de los alumnos matriculados en Bolivia, se aprecia permanencia los alumnos en las unidades educativas antes que inicie el programa BJP entre un 88 a 90 % al igual que los alumnos que lograban culminar su educación satisfactoriamente: desde la implementación del BJP, se aprecia la permanencia de los alumnos experimenta crecimientos constates llegando al 97,5%, hasta el año 2012, inexplicablemente desde 2013 existe un descenso llegando al 94% de alumnos matriculados que permanecen en las unidades educativas.

La culminación o grado de rendimiento educativo que ha logrado superar satisfactoriamente el alumno matriculado a inicios de cada gestión educativa, ha experimentado crecimientos constantes, llegando de un 87% a un 95% al años 2013 mismo efecto que la tasa de permanencia educativa de los alumnos, para el 2014 tiende a reducirse, estando por debajo de la tasa de permanencia educativa, lo que indicaría que existe el factor de alumnos que no han logrado superar satisfactoriamente o el grado al que se ha inscrito al margen de que también han sido influenciados por los niños que han desertados de la unidades educativas, aspectos que deberían ser considerados de alerta para el programa.

**Gráfico 5. Bolivia: Objetivos de Bono Juancito Pinto, 2000- 2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

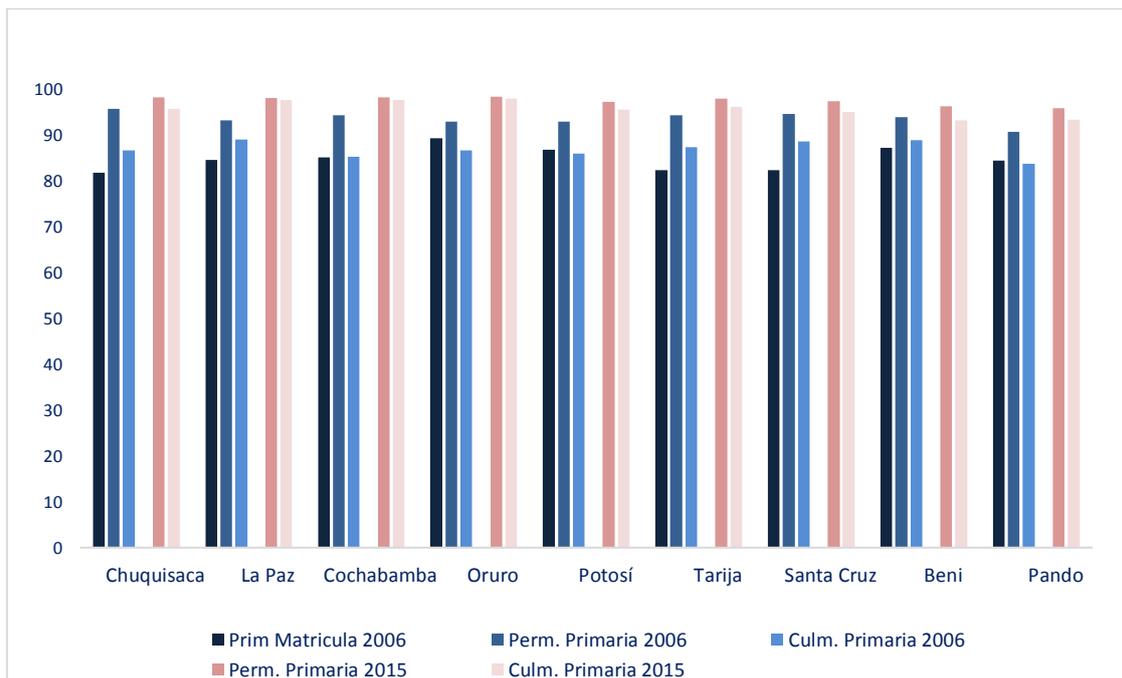
### 1.1. Acceso a matriculación, permanencia y culminación educativa por departamentos.

Para profundizar los alcances de los objetivos del Programa BJP, se hace el análisis del comportamiento de las variables matriculación, permanencia y culminación educativa por departamentos y nivel educativo.

En el nivel primario, en el 2006 se puede apreciar que la tasa de matriculación estaba por encima del 80 % en todos los Departamentos, para la gestión 2015 no existir publicado en la base de datos del Ministerio de Educación, lo cual dificulta ver el comportamiento.

En cambio el comportamiento de la tasa de permanencia en todos los departamentos se sitúa en un 93 %, a excepción del departamento de Pando que tenía una tasa de 90%. Desde la aplicación del BJP, la tasa de permanencia mejora en un 6% en todos los Departamento. Por el contrario, la tasa de culminación a principios de la aplicación del programa oscilaban entre el 80 al 89 %, con la aplicación del programa se aprecia que se incrementando en todos los departamentos, llegando a un 96%, dato que refleja mejoras en este indicador.

**Gráfico 6. Bolivia: Objetivos del Bono Juancito Pinto nivel primario por departamentos, 2006 y 2015**

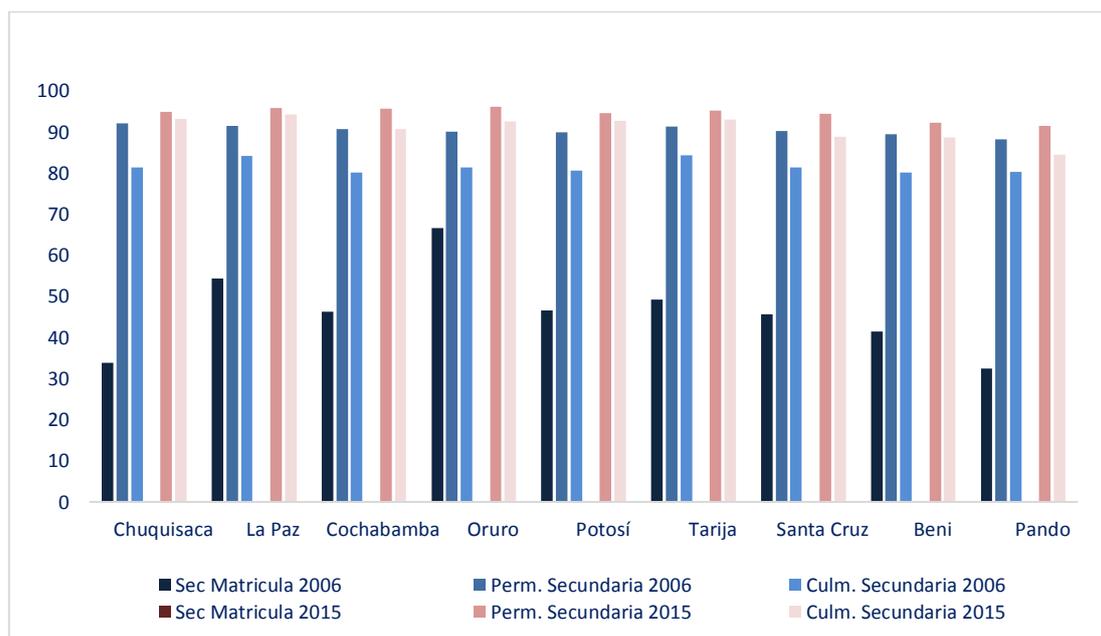


Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

A diferencia del nivel primario, el comportamiento de la tasa de matriculación para el nivel secundario es muy baja, en el 2006 la mayoría de los Departamentos no logran alcanzar el 50% de su población en edad de estudiar en este nivel logre matricularse en una unidad educativa, a excepción del departamento de Oruro que tenía 66% de inscritos.

La tasa de permanencia y culminación educativa para el año 2015, han ido mejorando notablemente en todos los departamentos a excepción de Pando que registra una tasa de culminación de estudios por debajo del 90% en comparación de los otros Departamentos. Persiste el problema de que los alumnos logran permanecer en las unidades educativas, no logran culminar o aprobar satisfactoriamente el grado al cual fueron matriculados.

**Gráfico 7. Bolivia: Objetivos del Bono Juancito Pinto nivel secundario por departamentos, 2006 y 2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

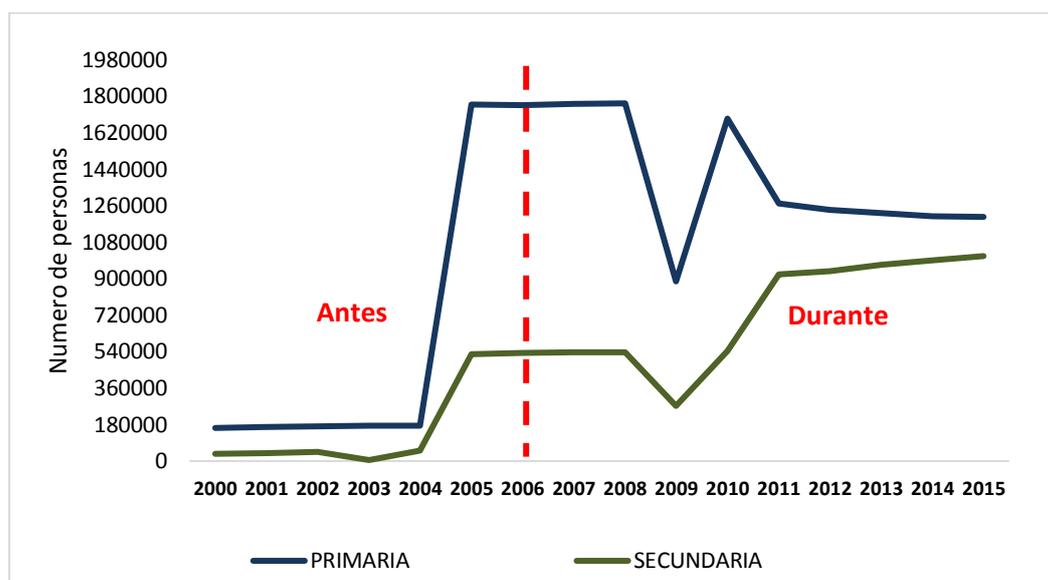
## 2. Objetivo relacionado con las variables que indican de forma directa al Bono

### 2.1. Incidencia del Bono Juancito Pinto en la matriculación de los niños en edad escolar

La primera condición necesaria para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación primaria y secundaria de la población en edad de estudiar, es que sean inscritos a las unidades educativas. Como se indica en la Constitución Política del Estado que la educación es derecho concebido, como un derecho clave para el desarrollo individual y la base de una sociedad democrática y tolerante, por lo que es fundamental que la mayoría de los niños se matriculen en las unidades educativas (Ministerio de Educación, 2004).

La población matriculación proporciona información sobre la proporción de niños y jóvenes matriculados, así como su distribución según nivel educativo (Ministerio de Educación, 2004). De esta forma, esta información nos ayudaran a responder la pregunta: ¿Cómo contribuye el Bono “Juancito Pinto” a incentivar la matriculación de los niños en edad escolar?

**Gráfico 8. Bolivia: Población matriculada en la educación pública, 2000-2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

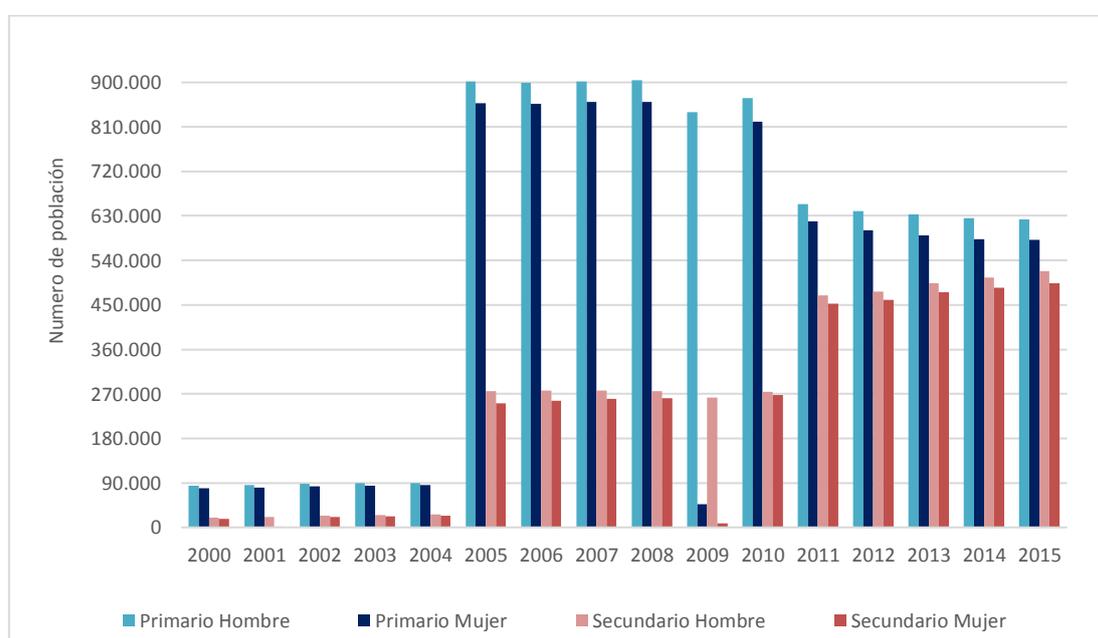
Como se puede apreciar en el gráfico No 8, la incidencia del BJP en el incentivo a la población en edad de estudiar se logren matricular en una unidad educativa pública de nivel primario, no ha tenido un efecto positivo en comparación al años anteriores al inicio del programa, donde la población matriculada llegaba a ser 1.800.0000 alumnos pero hasta la gestión 2015 se redujo de manera considerable llegando a 1.200.0000 alumnos, en su transcurso habiendo experimentado fluctuaciones con tendencias de reducciones buscas y en los cinco años reducciones paulatinas.

Por otra parte se puede apreciar que existía un problema de acceso al nivel secundario de población adolescente desde antes de la aplicación del programa, el número de matriculados era inferior a los estudiantes del nivel primario. El BJP, se puede afirmar que tuvo efectos positivos en la matriculación de población en edad de estudiar en el nivel secundario desde su aplicación, llegando a duplicarse en nueve años la cantidad de personas matriculadas.

Otro de los factores que se considera dentro de las políticas públicas y de educación, hacer que el logro de la equidad de género sea planteado de manera transversal, debido a que las diferencias entre hombres y mujeres no son igualitarios en el acceso a capacidades oportunidades, en la participación económica y política, entre otros.

Según los datos publicados por el INE, 2015; la desigualdad en la matriculación educativa de acuerdo al sexo de los alumnos, refleja que en mayor proporción los hombres a diferencia de las mujeres se matriculan en las unidades educativas en nivel primario y secundario, lo que responde que el Bono “Juancito Pinto”, no incide de forma indirecta en la reducción de estas desigualdades que se han venido dando a lo largo de los años e inclusive antes de la iniciación del programa; aspectos que tampoco ha sido considerado como efecto directo de este programa pero que según la agenda Objetivos del Milenio debería considerarse.

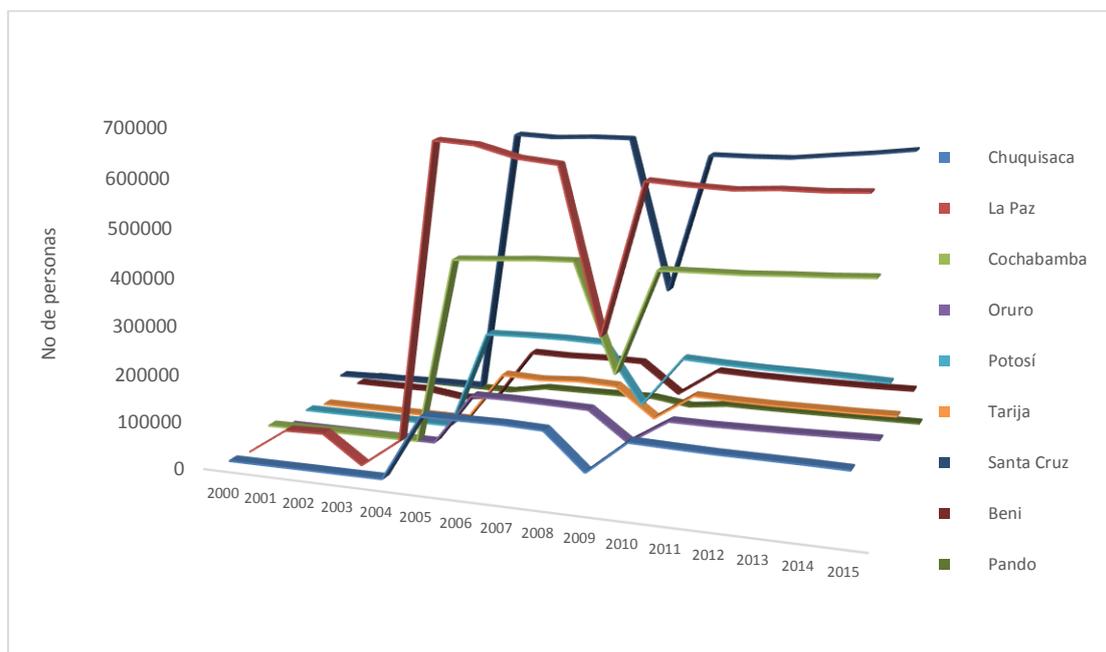
**Gráfico 9. Bolivia: Población matriculada por sexo, 2000 - 2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Por Departamentos de residencia el número de personas matriculadas en el sistema educativo, tiene una relación directa con la concentración de población que soportan estos departamentos a nivel país, siendo favorecida de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, quienes concentran mayor número de registros de matriculados. Analizando el comportamiento que ha tenido el número de matriculados por Departamentos desde la aplicación del programa BJP, cinco departamentos (Santa Cruz, Cochabamba, Tarija, Beni y Pando) ha ido incrementando el número de población matriculada, en cambio cuatro departamentos (Potosí, Chuquisaca, Oruro y La Paz) han ido reduciendo el número de inscritos en las unidades educativa, habiendo diferencias abismales entre estas regiones.

**Gráfico 10. Bolivia: Población matriculada por departamentos, 2000 - 2015**



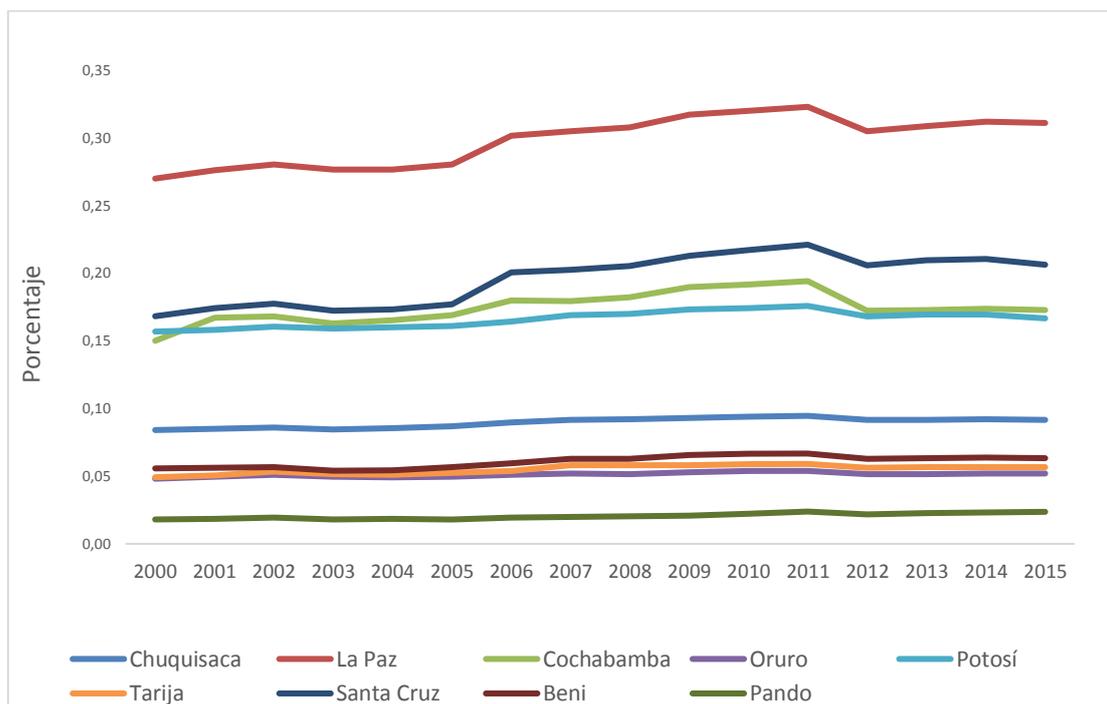
Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

### 2.1.1 Elemento que interfieren en el acceso educativo

Para responder a la pregunta ¿Qué elementos del programa pueden estar interfiriendo en el logro de su eficacia?, se tomara en cuenta los factores que inciden para cumplir el incentivo a la matriculación educativa. Uno de los factores de mayor incidencia y considera como condición necesaria es el requerimiento de disponibilidad suficiente de servicios educativos, que es responsabilidad de Sistema Educativo Nacional, Departamental y Municipal.

El crecimiento de la población que debería asistir a nivel primario o secundario antes de la decisión de implementar el programa PBJ ya venía incrementándose, por lo que en respuesta a este fenómeno se puede apreciar que en la mayoría de los Departamentos, la oferta de unidades educativas debía incrementarse para satisfacer la demanda creciente. En la Gráfica No 7, observamos que la concentración de unidades educativas las lideran los departamentos con mayor tasa de matriculación (Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y Potosí), entre estos departamentos el que concentra más unidades educativas es Santa Cruz llegando al 2015 a un 31%; el resto de los departamentos tienen un nivel de concentración menor al 10% de unidades educativas a nivel Bolivia.

**Gráfico 11. Bolivia: Distribución de unidades educativa por Departamentos**

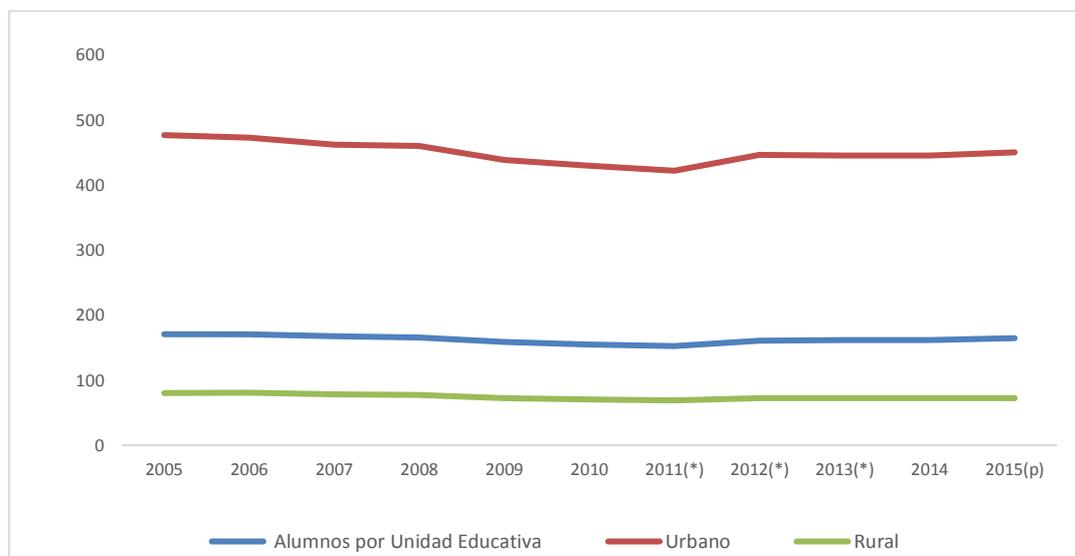


Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Considerando los datos de unidades educativas por área urbana y rural que debe estar a disposición de la población en edad escolar, se aprecia que la cantidad de alumnos por unidad educativa en el año 2006 era aproximadamente 170 alumnos a nivel Bolivia, de los cuales en el área urbana existen 472 alumnos a diferencia del área rural que solo existe 81 alumnos por unidad educativa. Esta diferencia según el Ministerio de Educación, responde a que en el área rural la población escolar está dispersa por lo que las unidades educativas atienden a una menor cantidad de alumnos.

También se puede apreciar que desde el 2005-2015, en el área urbana y rural el comportamiento del número de alumnos por unidad educativa ha ido reduciendo en un 4,6% área urbana y el 9,8% área rural. Efecto que nos permite confirmar que no existe demanda insatisfecha de infraestructuras educativas.

**Gráfico 12. Bolivia: alumnos por unidades educativas, 2005-2015**

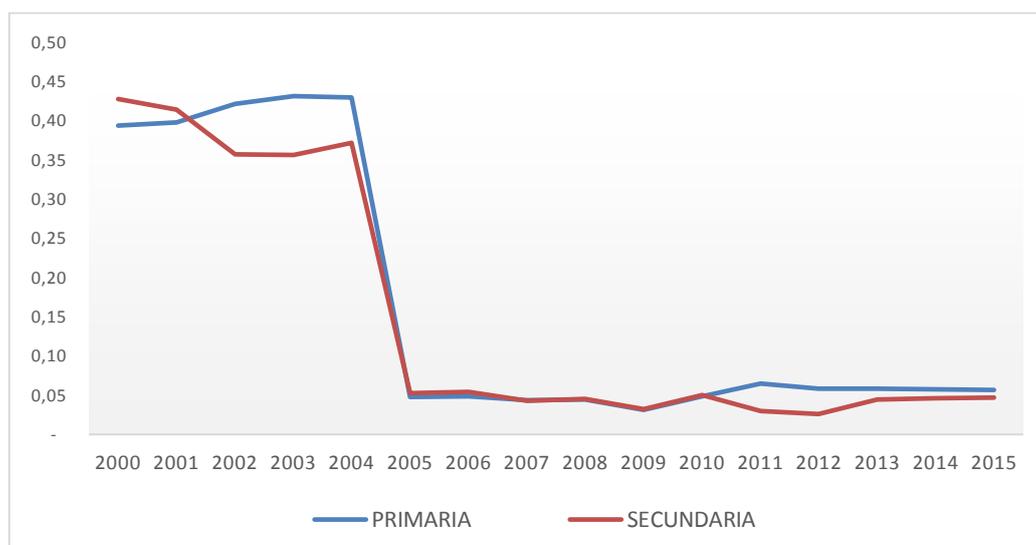


Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Según (Moreno, J. L., 1998); la intervención del Estado, es incentivar la educación, tal es el caso de resolver los problemas de equidad que pueden surgir en los servicios educativo. Estos problemas pueden derivar de los recursos que en ocasiones resultan insuficientes, para la contratación de docentes en cada unidad educativa. Y este factor es clave para incentivar la matriculación educativa.

Por esta razón se analiza la relación número de docentes por alumno en una determinada unidad educativa. Los datos demuestran que antes de la implementación del programa BJP, existía un docente para 43 alumnos en el nivel primario, para el 2006 el ratio docente alumno se redujo a un docente por cada cinco alumnos, y para el 2015 el ratio aumento a seis alumnos. En el nivel secundario la cantidad de alumnos por cada docente bajo bruscamente de 37 a 5 alumnos por cada docente, y este ratio se mantuvo hasta la gestión 2015. (Gráficos No 13)

**Gráfico 13. Bolivia: Ratio docente por alumno matriculado según nivel educativo**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Vale la pena resaltar que los factores que podrían actuar de forma negativa en el incentivo a la matriculación de la población en edad educativa han ido mejorando durante la aplicación del programa Bono “Juancito Pinto”. Por lo que existen otros factores que han afectado en forma directa a la población en edad escolar y que tiene sus efectos negativos en el nivel de matriculación que no permitieron mantener el crecimiento constantes de matriculación programada.

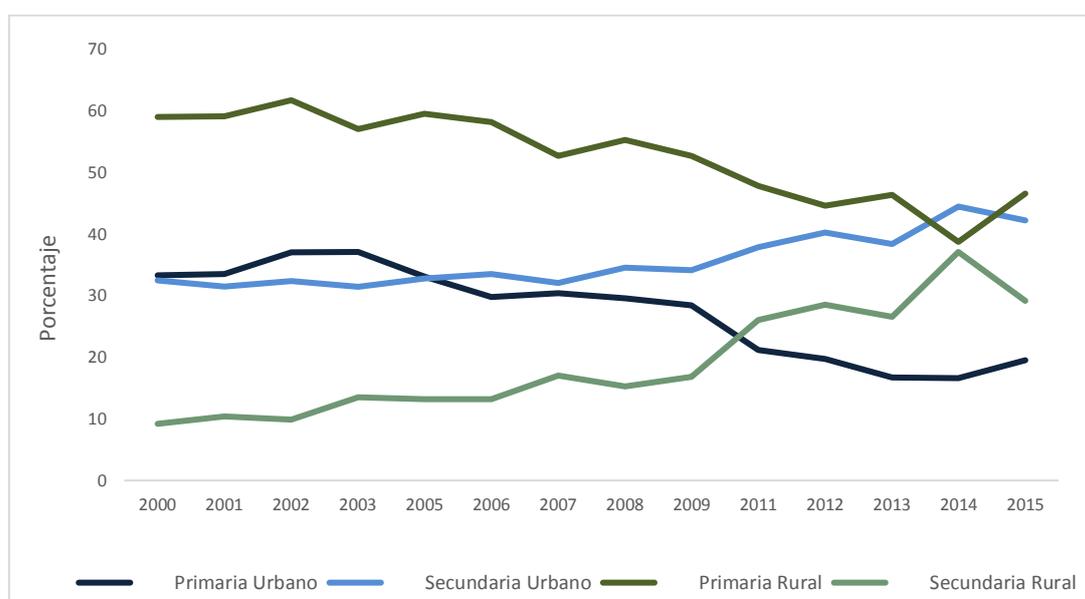
Entre estos efectos que incide en la oportuna decisión de los padres o tutores de inscribir a los niños y adolescente a las unidades educativas, puede estar relacionado con el nivel de formación académica que ellos hayan alcanzado.

En Bolivia en el área rural, la población mayor a 18 años en un 60 % ha logrado cursar el nivel primario, este índice se redujo en los últimos 9 años llegando a un 46,49%. En cuanto a culminar estudios del nivel secundario se tiene un 13% de la población rural en el 2006 que había cursado el nivel, para la gestión 2015 se constata crecimiento.

La población urbana en menos del 50 % ha logrado cursar el nivel primario y secundario durante los últimos 9 años se ve que ha ido priorizando por culminar sus estudios en estos dos niveles educativo (Gráfico No 14).

Se puede concluir que la población del área urbana incidirá de manera positiva en la población escolar que se matricule hasta el nivel secundario en cambio en gran medida se puede decir que la población rural solo culminará inscribiéndose a los niveles primarios y en pocas cantidades logran matricularse al nivel secundario.

**Gráfico 14. Bolivia: Nivel de instrucción educativa alcanzado por área geográfica**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

De acuerdo a (Fernandez, 2015) los resultados de las diferentes investigaciones presentadas, reflejan que los determinantes del acceso y la permanencia escolar están asociados a: i) factores socioculturales, ii) factores económicos, iii) factores estructurales, iv) factores inherentes a la oferta escolar, primordialmente, calidad y pertinencia educativa, v) factores coyunturales relacionados con la violencia de tipo físico y verbal en aulas. En muchos, la posibilidad de actuar sobre estas variables se encuentra fuera del ámbito de la política educativa.

Aspectos que se debería considerarse en la aplicación conjunta de intervenciones que solucionen el problema no solo de la oferta educativa, pero principalmente incentiven la demanda por educación.

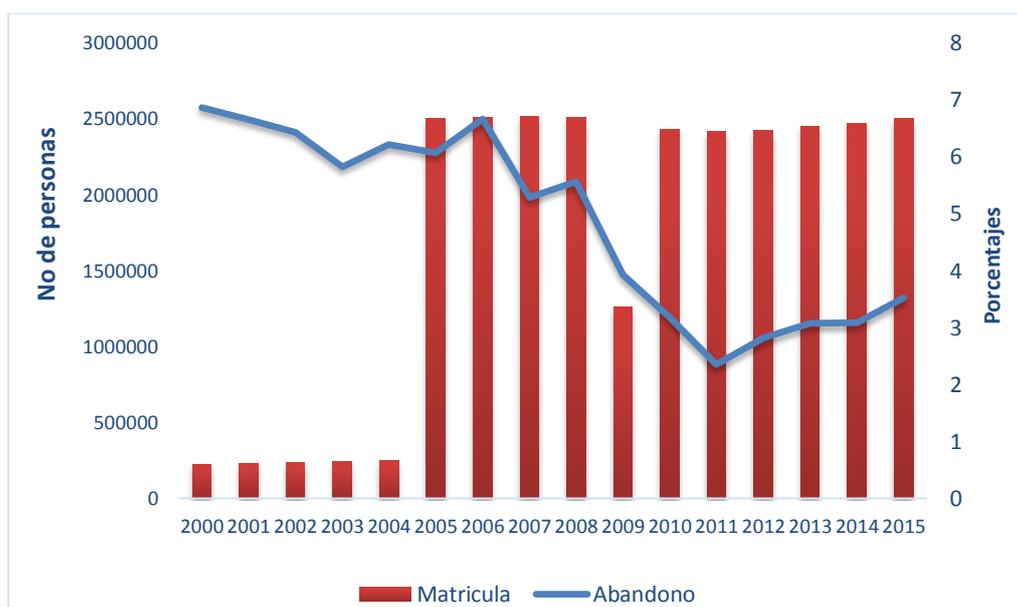
## 2.2. Contribución del Bono Juancito Pinto en la permanencia educativa

Una vez que la población ingresa a las unidades educativas de nivel primario o secundario, lo ideal es que se queden en ellas hasta culminar, pero se da el fenómeno de que la población educativa va abandonando en el transcurso de la gestión educativa. Que supone que la deserción educativa pone en riesgo los objetivos marcados para una sociedad de conocimiento y las exigencias de una economía competitiva que requiere cada vez personal más especializado y altamente cualificado.

Para responder a la pregunta ¿Cómo contribuye el Bono Juancito Pinto a mejorar la permanencia educativa de los niños beneficiados del programa?, se analizará a través de los datos de cuanto es la tasa de abandono en relación a los niños matriculados, por sexo y por Departamentos.

El fenómeno de la deserción antes de la implementación del Bono Juancito Pinto, venía siendo un problema, en el 2006 el 6,6% de 2.500.000 estudiantes matriculados iba abandonando su educación; desde la implementación del BJP, se puede apreciar que el abandono educativo se ha ido reduciendo constantemente hasta el 2011 en un 2,35%, para los siguientes años se ha visto que esta reducción no ha sido permanente, la tasa de abandono tiende a incrementarse gradualmente en cada gestión llegando al 2015 a un 3,52%. EN síntesis se podría decir que el número de matriculados no ha variado notablemente a excepción del año 2009 que se ha reducido bruscamente.

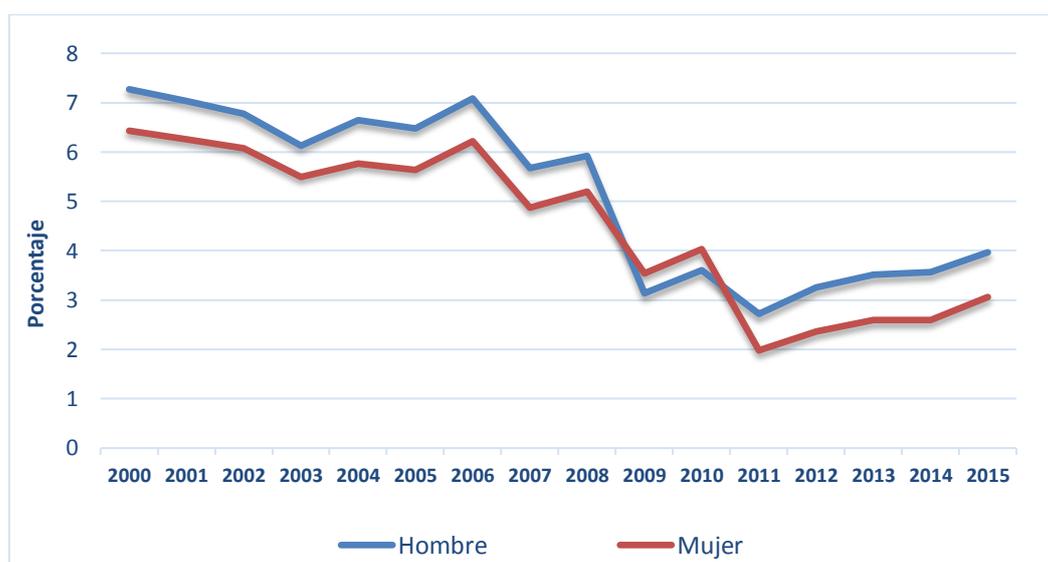
**Gráfico 15. Bolivia: Matriculación y abandono educativo, 2000 - 2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Considerando que la desigualdad de género es importante, se analizar el fenómeno de deserción educativa por sexo. Se puede apreciar que Bolivia antes de la aplicación del BJP reflejaba en mayor proporción el abandono de hombres del sistema educativo registrando un 7,5 % a diferencia de las mujeres que registro un 6,4 %. Este fenómeno se ha ido reduciendo en sus primeros años del BJP, pero aun así no ha podido reducir la brecha entre hombres y mujeres, además la tendencia a abandonar el los últimos cuatro años para ambos va ascenso.

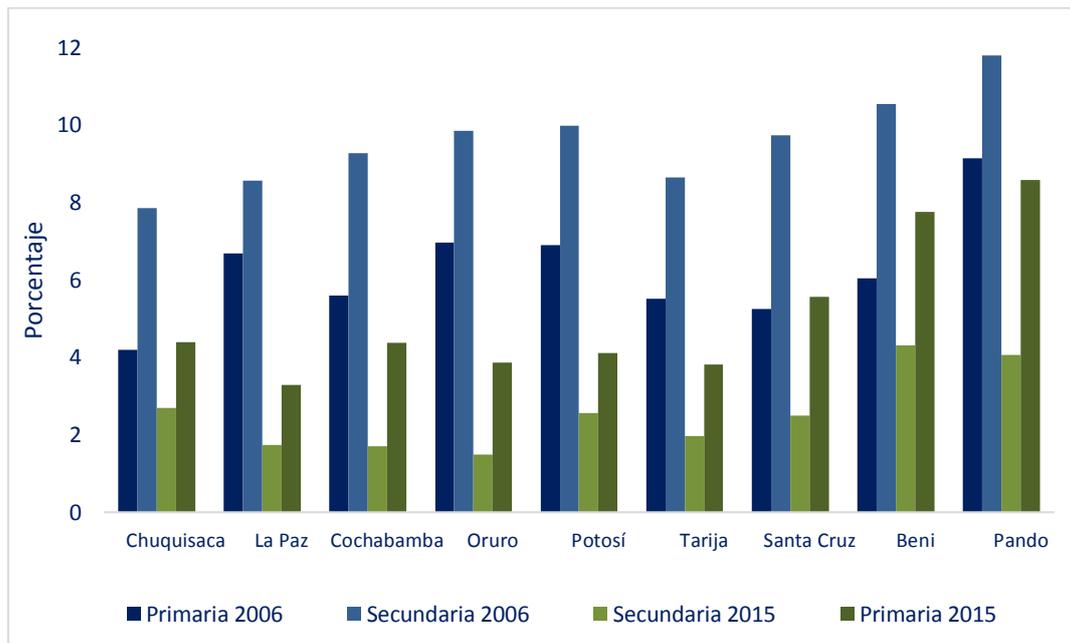
**Gráfico 16. Bolivia: Abandono educativo por sexo, 2000 - 2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Haciendo un análisis por Departamentos, la tasa de deserción o abandono educativo a nivel secundario era alarmante en el 2006, estando por encima del 8% para todos los departamentos a diferencia de nivel primario. Los Departamentos de Pando y Beni, regiones que tienen la menor cantidad de población a nivel Bolivia, registran mayores tasas de deserción en los dos niveles educativos. Para el 2015 en el nivel secundario la deserción educativa se ha reducido en todos los departamentos estando por debajo del 4,07%. En cambio en el nivel primario la tasa de deserción educativa se ha incrementado en tres departamentos (Santa Cruz, Chuquisaca y Beni) y en Pando solo se ha reducido un 1% en 7 años de implementación del BJP. En el caso del resto de los Departamentos la tasa de abandono ha reducido en más de 2,5%.

**Gráfico 17. Bolivia: deserción educativa por departamentos, 2006 y 2015**

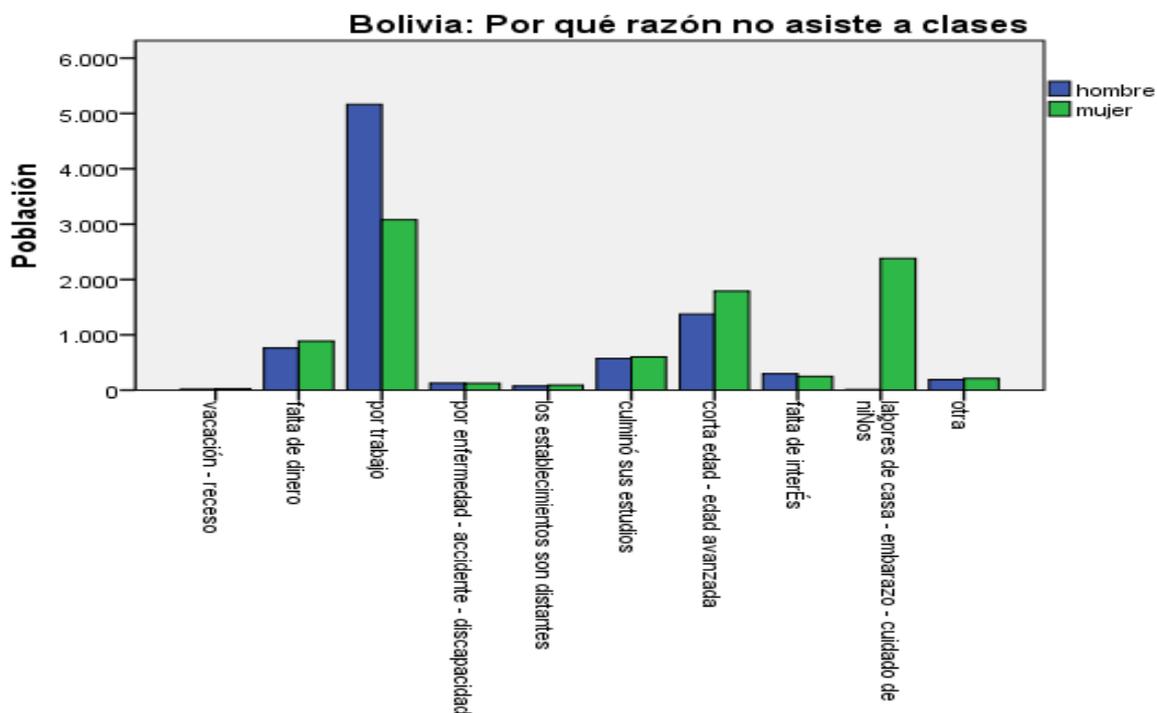


Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

En Bolivia según (INE, 2015), el fenómeno de la deserción educativa sigue respondiendo a que la población dejan de estudiar por razones económica y no así por la falta de oferta de servicios educativos como se ha demostrado en líneas arriba. Las razones más fuertes son: que deben trabajar, lo que no les permite seguir sus estudios, también este factor afecta en mayor proporción a hombres y les obliga a abandonar los estudios como se puede Observar en Grafico No 18. Otros factores son: que no tienen el dinero suficiente para continuar sus estudios; en el caso de las mujeres al margen de los dos factores anteriores, también les afecta el hecho de que tienen que quedarse en el hogar por que deben realizar labores de casa, por embarazos a temprana edad y cuidado de los niños.

Se presentan características como la falta de interés de seguir estudiando que puede responder al desconocimiento de la importancia que tiene educarse y que puede estar influenciado por el nivel de educación superado por los padres.

**Gráfico 18. Bolivia: factores que inciden en el abandono educativo**



Fuente: Elaboración en base a datos Encuesta de Hogares 2015.

Se puede concluir indicando que estos factores deberían ser tomados en cuenta en el programa del BJP y otras políticas educativas, que podrían ayudar a resolver estos problemas de reducción de la inasistencia educativa y alcanzar sus objetivos trazados.

### 2.3. Incidencia del Bono Juancito Pinto en la Culminación educativa.

El programa Bono “Juancito Pinto”, no solo tiene el objetivo de que la población en edad estudiar se matriculen y permanezcan toda la gestión educativa, también busca que culminen satisfactoriamente el grado al cual fueron inscritos.

Por culminación del año educativo se entiende, a los alumnos que han logrado aprobar el año escolar y son promovidos a un curso superior<sup>4</sup>.

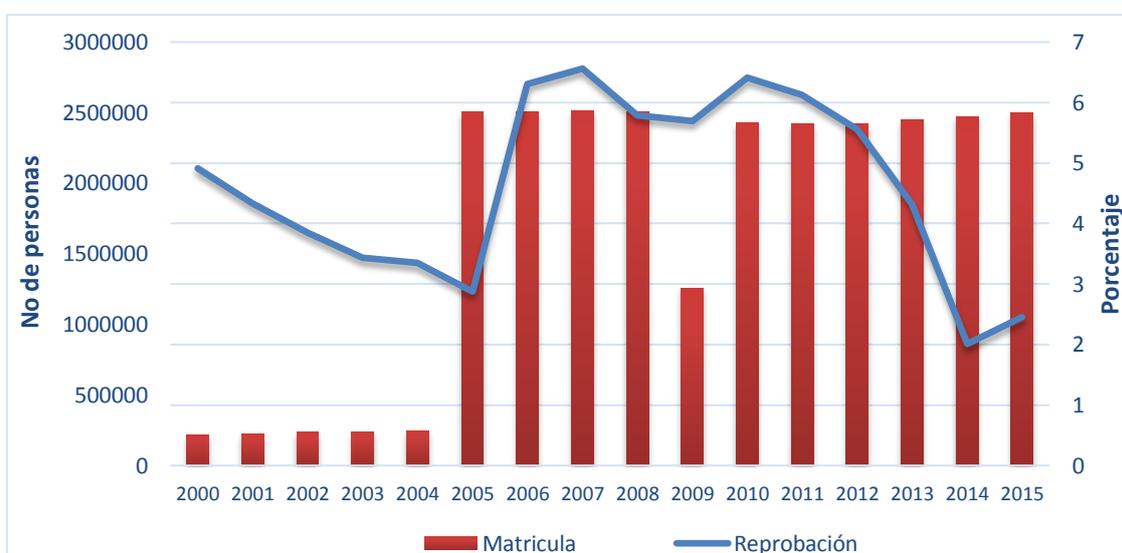
Para responder a la pregunta ¿Cómo contribuye el Bono “Juancito Pinto” a que los niños que permanecieron en la unidades educativas logren culminar su educación, según el nivel

<sup>4</sup> Definición del (Ministerio de Educación, 2004)

que se inscribieron?, se analizará a través de los datos de cuanto es la tasa de reprobación en relación a los niños matriculados, por sexo y por Departamentos.

En Bolivia desde el 2000 a 2005, la tasa de reprobación que existía en las unidades educativas tenía una tendencia a la baja llegando a 3% en el 2005 a pesar de un número de alumnos matriculados reducido. Desde la implementación del Bono “Juancito Pinto” 2006, el número de matriculados se ha incrementado como también la tasa de los alumnos que no lograr culminar sus estudios de forma satisfactoria figurando por encima de un 6% desde el 2006 al 2010, a partir del 2011 se ido reduciendo paulatinamente hasta alcanzar en el 2014 un 2%, pero para el 2015 presenta tendencia a incrementarse y que debería ser una alerta para el Ministerio de Educación. (Ver gráfica No 19).

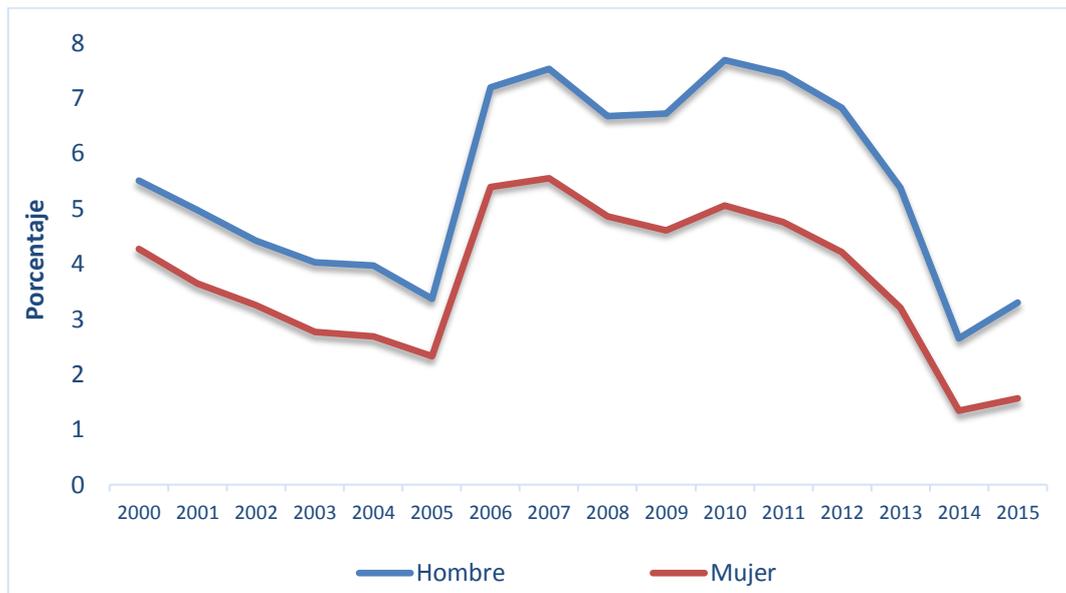
**Gráfico 19. Bolivia: Matriculación y tasa de no culminación educativa, 2000-2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Si analizamos por sexo a la población estudiantil que no logran culminar satisfactoriamente el grado educativo, son los hombres en mayor proporción existiendo un margen de diferencia de un 2,5% con relación a las mujeres en cada gestión educativa. (Ver Gráfica No 20).

**Gráfico 20. Bolivia: No culminación educativa según sexo, 2000 - 2015**

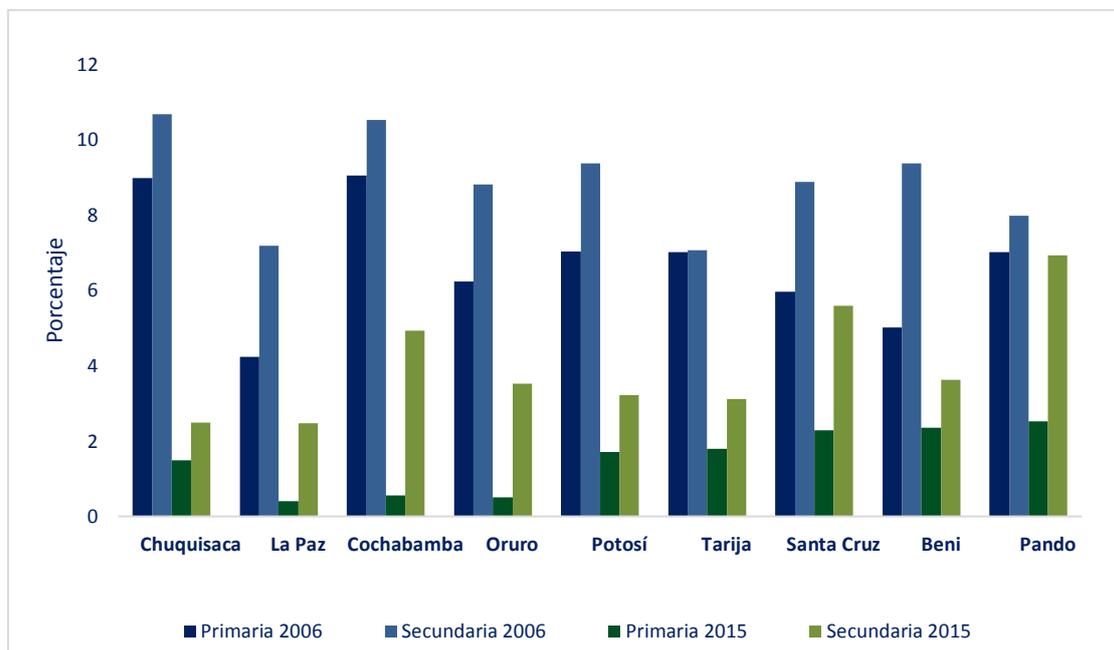


Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

A nivel nacional la cantidad de alumnos que no podían culminar sus estudios satisfactoriamente, para el 2006 se encuentra por encima del 6%, siendo que los alumnos del nivel secundario los que en mayor proporción no pueden superar el grado al que fueron inscritos.

Se puede apreciar que el Bono Juancito Pinto, si tuvo efectos positivos reflejando hasta el 2015. En el nivel primario los estudiantes que no habían culminado su educación llego a estar por el 3% en la mayoría de los Departamentos. Por el contrario, la tasa de no culminación educativa en el nivel secundario, si bien se redujo pero sigue siendo superior al nivel primario, siendo importante que la población estudiante culminen sus estudios, porque para una mejor inserción al mercado laboral es requisito haber concluido el nivel secundario.

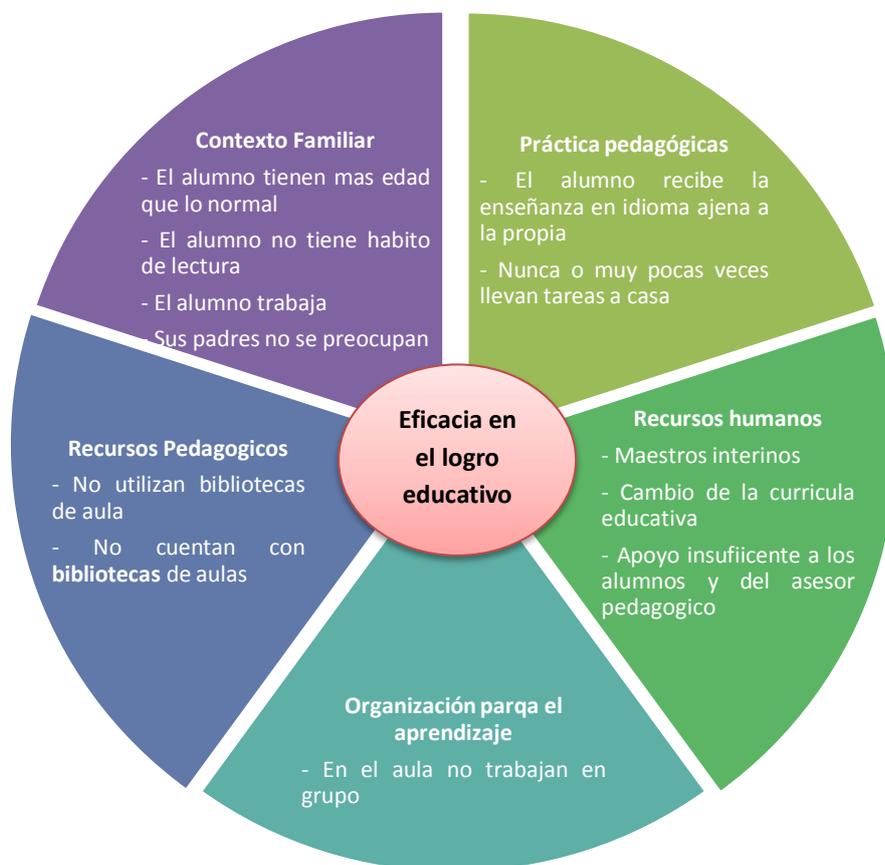
**Gráfico 21. Bolivia: No culminación educativa por Departamentos, 2006 y 2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación

Se puede indicar que el Bono “Juancito Pinto”, puede ser un incentivo para la población en edad escolar y este logre culminar satisfactoriamente sus estudios, también existe otros factores que inciden negativamente, entre los que se destacan que el alumno este repitiendo el grado, que no tenga hábito de lectura, que en las unidades educativas no utilicen recursos pedagógicos, no exista bibliotecas, que el docente no pueda enseñar en el idioma oficial (área rural), etc. (Ver Ilustración No 6).

### Ilustración 6 . Factores que afectan en el logro educativo

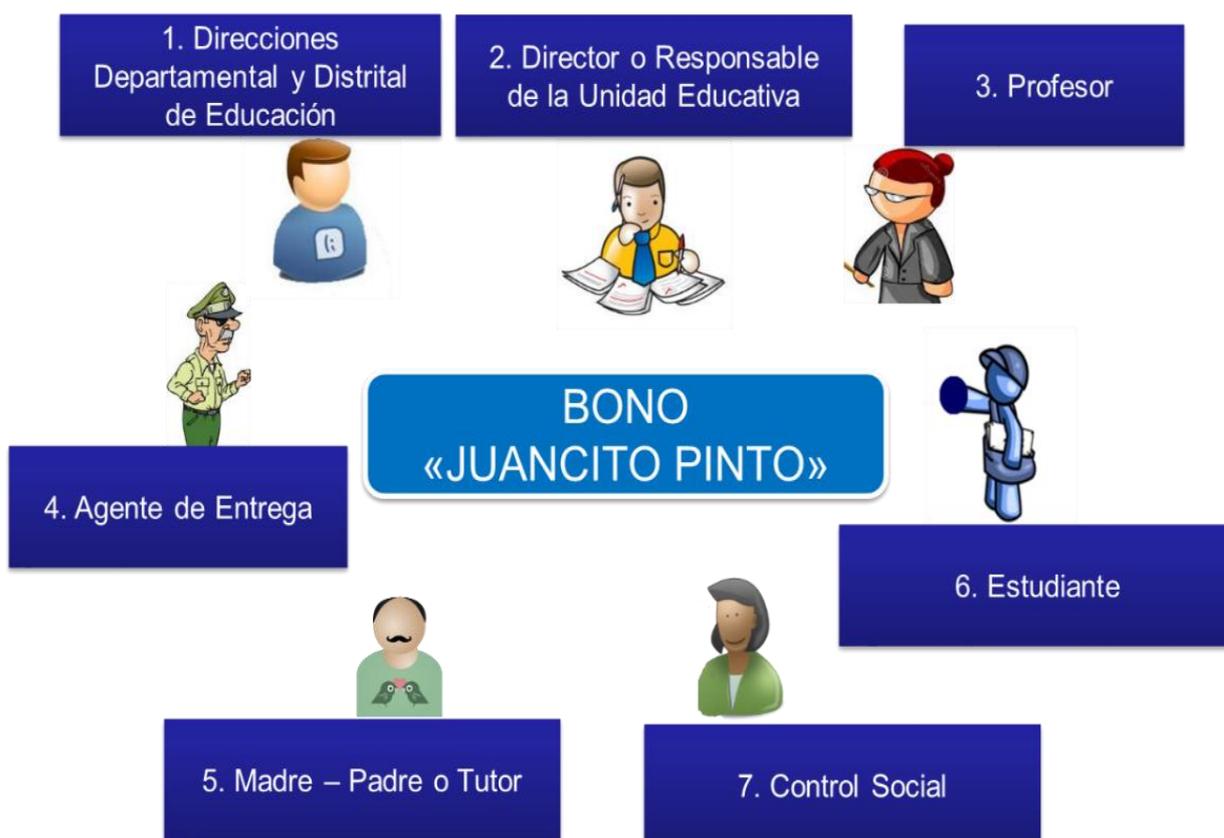


**Fuente:** elaboración en bases a (Ministerio de Educación, 2004).

### 3. Acciones concretas que influyen en la ejecución del programa.

Entre las acciones concretas que influyen de forma positiva o negativa al objetivo del programa Bono “Juancito Pinto”, por su principio de creación debe articular diferentes dimensiones de cooperación con quienes están directamente relacionados con la educación. A través de un enfoque integrado, que genere mayores retornos sociales y faciliten una optimización tanto de costos, eficiencia de gestión y planificación y en resultados de focalización en la población objetiva.

*Ilustración 7. Actores que involucra el Bono Juancito Pinto*



Fuente: Ministerio de educación, Unidad ejecutora Bono Juancito Pinto, 2015.

El rol que desempeña tanto directores como maestros de unidades educativas (Agentes de educación), lo realizan como intermediario entre los directos responsables del pago y los niños beneficiarios del programa.

*Tabla 9. Acciones de influencia de los Agentes educativos*

| Actividades                             | Acciones  | Influencia positiva   | Influencia negativa  |
|---|---|---|--|
| <b>1. Presentación de documentación</b> | Emite al Ministerio de Educación la lista de alumnos que se matriculan a principios del año escolar | Registro que ayuda al programa en la planificación del presupuesto para el pago del Bono de la Gestión. | No permite actualizar las listas durante el año educativo, no permite tener un panorama real de los cambios que se ha tenido en la matriculación post emisión de los registros. (problema como, alumnos que se cambian de colegio una vez iniciado el año o que se inscriben con retraso, no |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | figuran en las listas de los agentes pagadores)<br>La lista oficial del pago no refleja la cantidad de alumnos que han culminado satisfactoriamente el año escolar.   |
| <b>2. Comunicación</b>   | Reciben órdenes para comunicar la fecha en la que se realizara el pago del Bono.<br>Realizan los avisos correspondientes a los niños y padres de familia para el cobro del Bono.<br>Preparan las instalaciones para acoger a los pagadores del bono como a los niños y sus tutores directos. | En más del 50% de esta actividad está el cumplimiento del pago total del pago. | La comunicación de que existirá un bono escolar no es difundida a principios del año escolar.<br>Los avisos por parte del ministerio se realizan con uno hasta dos días antes para el pago del Bono, que en muchos casos no es suficiente para cumplir las actividades solicitadas. |
| <b>3. Verificador de la cancelación del Bono a los niños de su grado</b> | Cotejar las listas que tiene el Ministerio con la actual que se utiliza en clases diarias  | El pago se hace más rápido y efectivo  | No pasan clases mientras se termine de cancelar a todos los beneficiarios.  |

Fuente: Elaboración en base Ministerio de educación, Unidad ejecutora Bono Juancito Pinto, 2015.

Agentes pagadores (Fuerzas armadas): Entre las tareas principales es recibir la orden de día, hora y son los directos responsable de que los niños cumplan con la presentación de su documentación antes de su cancelación.

**Tabla 10. Acciones de influencia de los Agentes pagaderos**

| Actividades                                  | Acciones   | Influencia positiva  | Influencia negativa  |
|--|--|--|--|
| <b>1. Cronograma de pago por municipios.</b> | Organización interna para el cumplimiento.           | Cumplimiento de días y hora planificada para el pago en cada región.                                   | Pocos efectivos para cada unidad educativa.  |
| <b>2. Logísticas</b>                         | Traslado del dinero en efectivo por todo el país.    | Tomar medidas de resguardo y salvaguarda los recursos financieros, documentación asignada y entregada. | No es su función específica como institución.  |
| <b>3. Informes</b>                           | Presentación de informes de avances de programa y la | Transparentar la información   | Retraso en la presentación de informes de rendición de cuentas y realizar los descargos de los |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
|  |  |  | fondos gastados en la entrega del Bono. |
|--|--|--|---|

Fuente: Elaboración en base Ministerio de educación, Unidad ejecutora Bono Juancito Pinto, 2015.

Agentes de control (padres y control social): Entre las tareas principales es verificar y validar el cumplimiento del pago.

**Tabla 11. Acciones de influencia de los Agentes de control**

| Actividades                          | Acciones   | Influencia positiva                     | Influencia negativa   |
|--------------------------------------|--|---|---|
| <b>1. Presenciar el día del pago</b> | Llevar su identificación del estudiantes y de ellos mismos para demostrar parentesco con el beneficiario y la unidad educativa | Custodiar el efectivo cancelado al niño | La no presentación de los requisito de cedula de Identidad que para algunos es moroso tramitarlos porque todos lo realizan a la última hora y para los que viven las áreas rurales es más dificultoso.<br>Para algunos tutores es complicado disponer de tiempo para asistir a la unidad educativa.<br>No tiene decisión alguna sobre el gasto del efectivo cancelado al niño |

Fuente: Elaboración en base Ministerio de educación, Unidad ejecutora Bono Juancito Pinto, 2015.

## B) Criterios de evaluación de eficiencia

### 1. Cobertura del programa.

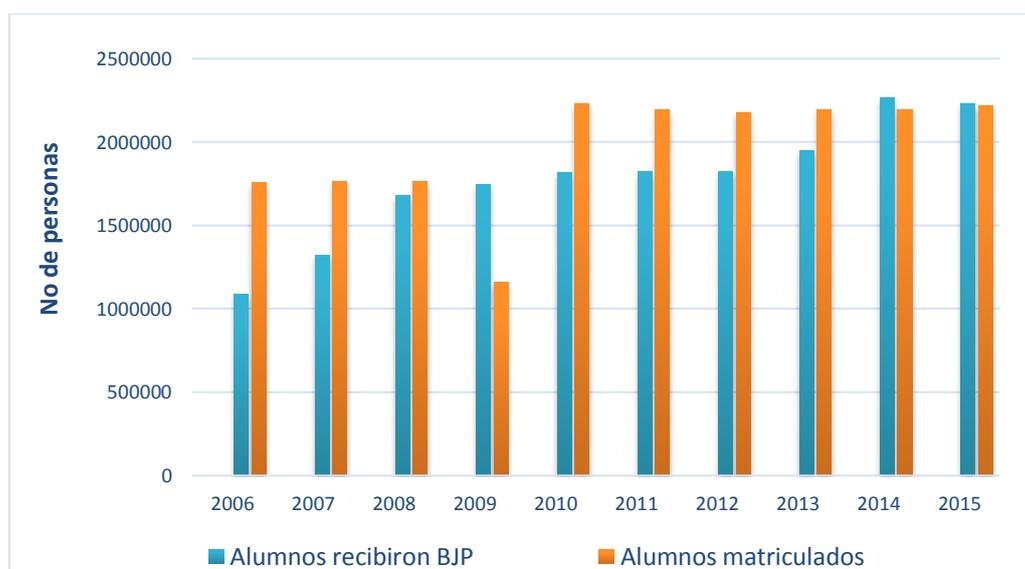
La eficiencia del programa se medir en función de si el Bono “Juancito Pinto”, ha logrado cubrir la población que se deseaba atender según sus criterios de selección como ser: se han matriculado, permanecieron y culminaron satisfactoriamente el grado escolar del sistema escolar público.

Para responder a la pregunta **¿El programa ha llegado cubrir a la población que se deseaba atender?**, se analizará tomando en cuenta el número de inscritos o matriculados a principios de año educativo, suponiendo que estos mismos debieran haber permanecido y culminado satisfactoriamente su educación.

Según esta relación, el programa durante los siete años de implementación no ha logrado cubrir al 100% sus objetivos. Esto significa que no logró cancelar el Bono “Juancito Pinto” al total de alumnos matriculados, esta diferencia se podría corresponder a alumnos que han abandonado su educación, no cumplieron con los requisitos o simplemente no asistieron el día de la cancelación del BJP. (Ver gráfica No 22)

También se observa que existieron gestiones como 2008, 2014 y 2015 en las cuales el programa logro cumplir en más del 100% de su objetivo, esto se debe a que podrían haber existido alumnos que se registraron posteríos a los días de inicio de clases o responde a que existió una confusión en el envío y sistematización de niños matriculados en cada unidad educativa.

**Gráfico 22. Bolivia: Estudiantes que recibieron el BJP en relación al estudiantes beneficiarios, 2000-2015**



Fuente: Elaboración en base a datos del Ministerio de Educación y Ministerio de Economía y finanzas

Según los datos de Encuestas de Hogares que se llevan a cabo cada año por el Instituto Nacional de Estadística, en la que existe una pregunta ¿Ha recibido el Bono “Juancito Pinto”?, pregunta que es consultada directamente a la población que estaba en edad escolar y que debiera recibir el BJP, se puede apreciar que en más del 70% indican haber recibido el Bono Juancito Pinto.

**Tabla 12. Número de beneficiarios que recibió el Bono “Juancito Pinto”, 2006-2015**

| Gestión                                    |       | 2006 | 2007 | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Ha recibido el Bono Juancito Pinto.</b> | si    | 73%  | 76%  | 82%  | 83%  | 79%  | 81%  | 85%  | 95%  | 92%  |
|  | no    | 27%  | 24%  | 18%  | 17%  | 21%  | 19%  | 15%  | 5%   | 8%   |
|  | Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fuente: en base a datos de Encuesta de Hogares 2006-2015

La población estudiantil que asegura no haber recibido el Bono “Juancito Pinto” explica que sus motivos fueron: el 22% no estaba habilitado para recibir el bono porque no asistido regularmente a clases, un 14% indica que no pudo cumplir con los requisitos exigidos, 12% no conocía las fechas y hora del pago, el 2% estaba enfermo y tuvo que viajar y el 48% no explica porque no recibió el Bono. (Ver Tabla No 13).

**Tabla 13. Razones por la que no recibieron el Bono Juancito Pinto**

| Por qué no recibió el bono Juancito Pinto, en porcentajes |              |
|---|--------------|
| No asistió regularmente a clases                          | 22 %         |
| No contaba con documentos ni con testigos de la comunidad | 14 %         |
| No conocía la fecha u hora de pago                        | 12 %         |
| Estaba enfermo  | 2 %          |
| Tuvo que viajar   | 2 %          |
| Otro  | 48 %         |
| <b>Total</b>  | <b>100 %</b> |

Fuente: en base a datos de Encuesta de Hogares 2015

De acuerdo a lo expuesto, es necesario tomar en cuenta que las dificultades a la cual están expuestos los estudiantes antes del cobro, como los que tienen que ver con el trámite de identificación sobre todo cédula de identidad y en algún caso con la presencia de la madre o padre el día del cobro de la prestación, así como las fechas y horarios del pago, son sin duda factores que el programa puede incidir de forma directa para alcanzar el objetivo del pago.

## 2. Gastos en educación por parte de las familias

(Skoufias, 2005), sugiere que el efecto ingreso de las transferencias, adquiere relevancia para lograr incidencias en las políticas de acceso universal a la educación, para lo cual es

necesario considerar criterios para la “maximización de la utilidad” presupuestaria, de modo tal que las asignaciones tengan un nivel mínimo que se traduzca en incentivo real para asistir a la escuela.

Según este criterio, se pretende reflejar en qué medida el Bono “Juancito Pinto” puede incidir a paliar los gastos de educación de cada estudiantes, por tal razón se analiza los gastos de educación que realizan los padres de familia durante la gestión educativa.

Según datos de la Encuestas de Hogares, en el 2005 el promedio mensual que gastaba una familia por cada persona en edad de estudiar es Bs. 40,00; y en toda la gestión escolar gastaría alrededor de Bs. 400,00 equivale \$us 57. Sin embargo el gasto variaba en cada familia desde 0,00 hasta 1.664,06 bolivianos, lo que equivales a \$us 239,00.

Entre los gastos que realiza las familias corresponde a:

- Fotocopias
- Transporte público con destino a la Unidad educativa
- Recreo
- Uniforme escolar
- Matrícula escolar
- Textos y útiles
- Aportes a la directiva de padres de familia
- Contribución para refacción de los establecimientos educativo
- Otros gastos relacionados a la Gestión educativa

**Tabla 14. Gastos Familiares en educación, 2005**

|               | En fotocopias | En transporte público o privado al centro | Otros gastos (dinero para recreo, etc.) | Uniformes escolar | Por concepto de matricula | Por concepto de textos y útiles | Aporte a la directiva de padres de familia | Contribución al establecimiento educativo | Aportes para mejorar infraestructura | Otros relacionados con la gestión escolar | Gasto en Educación (Bs/mes) | Gasto en Educación per cápita (Bs/mes) |
|---------------|---------------|---|---|-------------------|---------------------------|---------------------------------|--|---|--------------------------------------|---|-----------------------------|--|
| <b>Media</b>  | 5,00          | 8,00                                      | 5,00                                    | 34,00             | 39,00                     | 59,00                           | 2,00                                       | 1,00                                      | 2,00                                 | 6,00                                      | 195,00                      | 40,00                                  |
| <b>Mínimo</b> | 0,00          | 0,00                                      | 0,00                                    | 0,00              | 0,00                      | 0,00                            | 0,00                                       | 0,00                                      | 0,00                                 | 0,00                                      | 0,00                        | 0,00                                   |
| <b>Máximo</b> | 500,00        | 540,00                                    | 2.000,00                                | 1.700,00          | 16.160,00                 | 6.232,00                        | 1.600,00                                   | 560,00                                    | 960,00                               | 2.800,00                                  | 5.815,00,                   | 1.664,06                               |

Fuente: en base a datos de Encuesta de Hogares 2005

Para la gestión 2015, utilizando los datos de Encuesta de Hogares 2015, se puede apreciar que los padres siguen gastando por los mismo conceptos en educación, en este caso no se tiene un dato de cuanto es el gastos en educación per cápita; además que los gasto se han incrementado en más de un 6,5%. El incremento en la cuantía del gasto puede haber sido afectado a la inflación que ha tenido Bolivia durante los nueve años que en promedio es de 6,68% (Banco Central de Bolivia, 2017).

**Tabla 15. Tabla No 7. Gastos Familiares en educación, 2015**

|               | Gasto en el mes en fotocopias | Por transporte público o privado al centro | Por concepto de refrigerio o recreo | Por concepto de matrículas | Gasto en uniformes | Por concepto de textos y útiles | aportes a la directiva de padre | Contribuciones al establecimiento | Aportes para mejorar infraestructura | otros relacionado a la educación |
|---------------|-------------------------------|--|-------------------------------------|----------------------------|--------------------|---------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| <b>Media</b>  | 8,01                          | 51,06                                      | 19,16                               | 122,94                     | 63,22              | 99,71                           | 4,34                            | 4,75                              | 3,50                                 | 6,45                             |
| <b>Mínimo</b> | 0,00                          | 0,00                                       | 0,00                                | 0,00                       | 0,00               | 0,00                            | 0,00                            | 0,00                              | 0,00                                 | 0,00                             |
| <b>Máximo</b> | 1.000,00                      | 2.300,00                                   | 600,00                              | 4.500,00                   | 4.100,00           | 99.999                          | 700                             | 1150                              | 1200                                 | 14000                            |

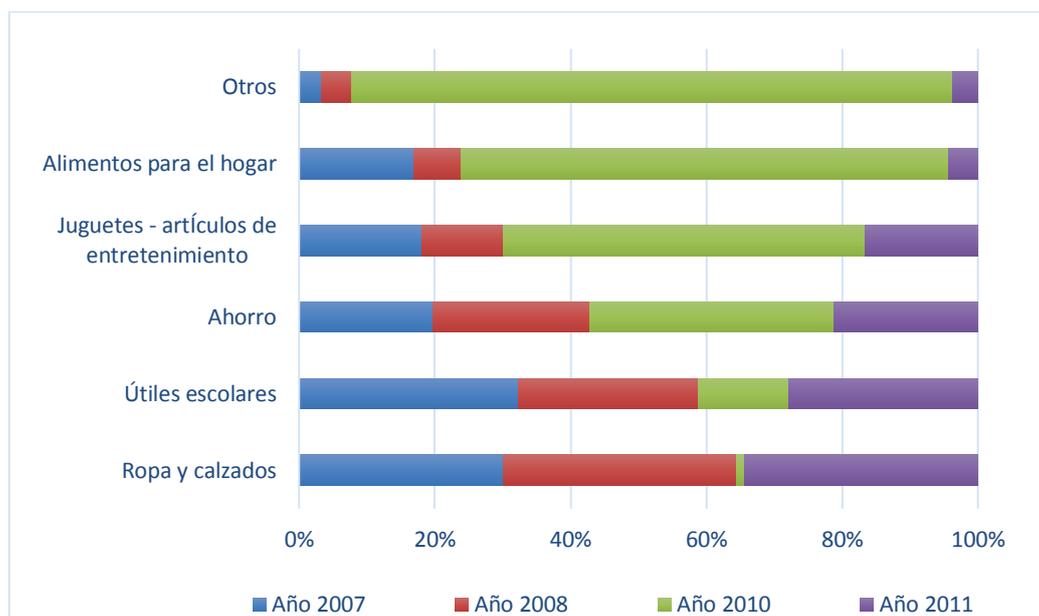
Fuente: en base a datos de Encuesta de Hogares 2015

### 3. Gasto del Bono Juancito Pinto

Habiendo conocido los gastos en los que incurren los padres de familia en educación desde la implementación del Bono “Juancito Pinto”, esto se ha ido incrementando en más del 6,5%. Hay que hacer notar que el Bono no ha sufrido incrementos en su cuantía monetaria y las normas que crean el Bono Juancito Pinto no explicitan el criterio que primó para la determinación del monto fijo de Bs 200 anuales de contribución, quedando entonces en duda si este monto incorpora criterios de costo de oportunidad de la escolarización.

Para determinar si la cuantía monetaria del Bono Juancito Pinto de alguna manera puede incidir a paliar los gastos o contribuir en los gastos de educación, se tomara la base de datos de la encuesta de Hogares que nos permitirá responder la pregunta **¿Cómo ha sido utilizado el Bono por los alumnos beneficiados por el programa en la educación?**

**Gráfico 23. Bolivia: Gasto del Bono Juancito Pinto por los alumnos beneficiarios, 2007-2011, expresado en porcentajes**



Fuente: Elaboración en base a datos de las encuestas de hogares, 2007-2011<sup>5</sup>.

El destino de los fondos y la decisión del gasto, se puede observar que son diversos los que se hacen con el dinero del Bono. De estos gastos, solo la compra de útiles escolares es la que contribuye a paliar los gastos educativos que realizan las familias, los demás son gastos personales y de recreación.

Se puede observar que en tres de las cuatro gestiones, los encuestados gastan en mayor proporción en: ropa y calzados, útiles escolares y algunos ahorran. En la gestión 2011 sucedió lo contrario, en mayor proporción gastaron en Alimentos para el hogar, artículos de entretenimiento y otros que no especifican pero que tampoco contribuye en los gastos de educación. (Ver Gráfico No 23).

#### **4. Periodo de pago de Bono Juancito Pinto**

De acuerdo a la Normativa que da inicio al Bono, se definió que tendrá un valor de Bs 200.- (DOSCIENTOS 00/100 BOLIVIANOS) anuales y será entregado en dos cuotas, cada una de Bs100.- (CIEN 00/100 BOLIVIANOS). El primer pago, será efectuado al inicio de la gestión escolar y el segundo pago al cierre de esa gestión, de acuerdo a los anuncios oficiales de la unidad ejecutora. Se consideró que también el Bono podría ser

<sup>5</sup> Se debe aclarar que a partir del 2012 se retiró esta pregunta de la boleta de encuesta de Hogares.

pagado en especie, con productos nacionales. Palabras que están escritos en el decreto de creación del bono, pero este último criterio si se consolida, dejaría de ser un programa de incentivo convirtiéndose en asistencialista.

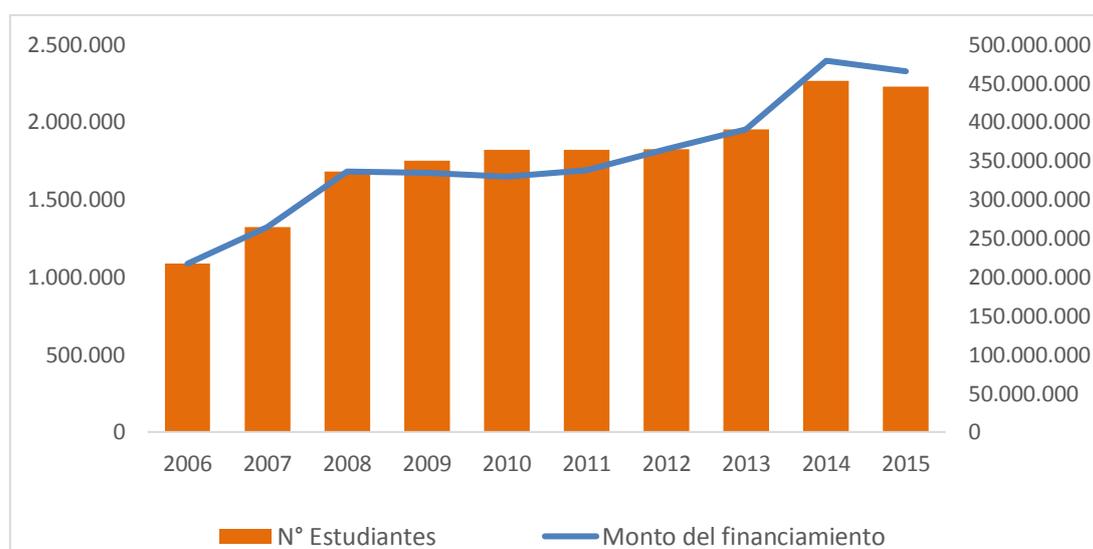
El derecho al cobro del Bono “Juancito Pinto”, prescribirá en un plazo de tres (3) meses, computable desde el inicio del pago.

En cumplimiento a lo establecido, el pago del Bono se realizado a partir de los 175 días calendarios escolar, en una sola cuota a la presentación física del estudiante y su cardex que es emitido por el maestro en el que certifica su asistencia regular a la unidad educativa.

### 5. Procedimientos racionales en la gestión financiera y ejecución del programa

Los beneficiarios del BJP, conforme a la normativa gradualmente han aumentado tal como se puede verificar en el Grafico No 24. No obstante, es preciso notar un crecimiento significativo en los primeros tres años de implementación, en torno a una tasa promedio de 24% del 2006 al 2008. La magnitud del monto distribuido también creció en forma proporcional. El 2009 y 2011 los recursos económicos se contrajeron. El último cuatrienio hubo un repunte de beneficiario y recursos económicos.

**Gráfico 24. Ejecución financiera del Bono Juancito Pinto, según estudiantes beneficiarios, 2006 - 2015**



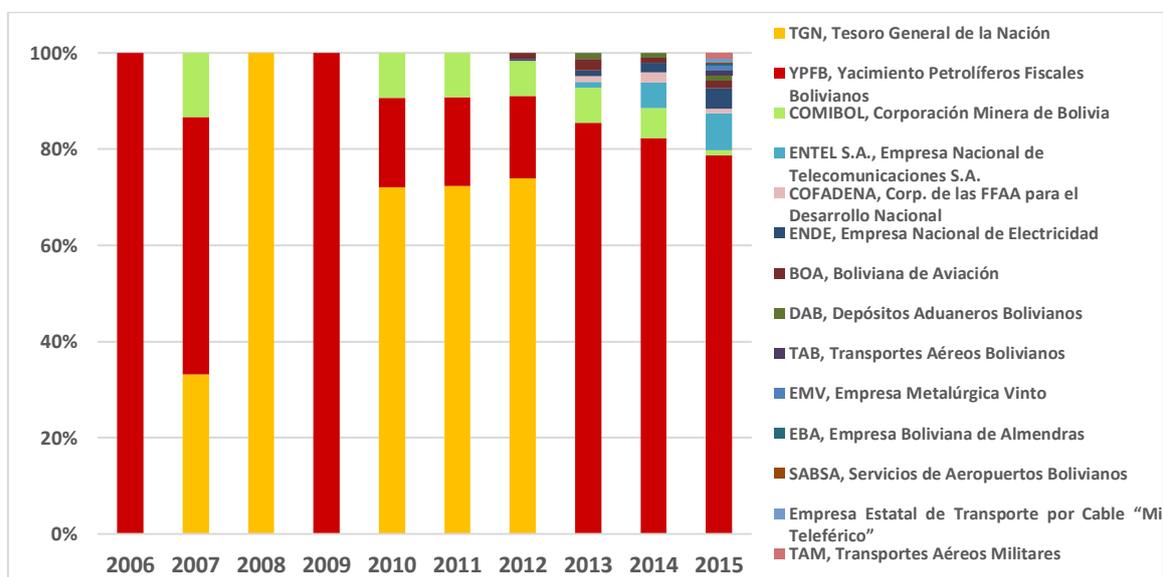
**FUENTE:** Elaboración propia en base a MEFP (2015) y Ministerio de Educación

## 6. Fuentes de financiamiento del Bono Juancito Pinto

El Bono “Juancito Pinto”, parece enfrentarse a un problema de fuente de financiamiento. La norma que crea este Bono, no menciona de manera clara las fuentes de financiamiento que sostendrá este programa; hasta el 2015 se tiene financiando a catorce empresas e instituciones estatales.

El Bono “Juancito Pinto”, desde su iniciación ha sido financiada por tres empresas dedicada a la actividad productiva de extracción de materia prima, el que tiene más relevancia es Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, quien registro superávit a causa de precios de los hidrocarburos y la demanda de gas a Brasil, entre 2005 y 2008, permitieron niveles de recaudación de Impuestos de Hidrocarburos (IDH) y de participación de YPFB por demás suficientes para cubrir estas contribuciones al Bono. Pero la alta volatilidad del precio y sensibilidad en su volumen de estos ingresos es un potencial riesgo para su financiación. Entre la gestión 2010 se ha podido experimentar escenarios de precios deprimidos y/o baja demanda, la porción de la Renta disponible, no es suficiente. (Ver Gráfico No 25).

**Gráfico 25. Bolivia: Contribución de instituciones que financian el Bono, 2006-2015**



FUENTE: Elaboración propia en base a MEFP (2015)

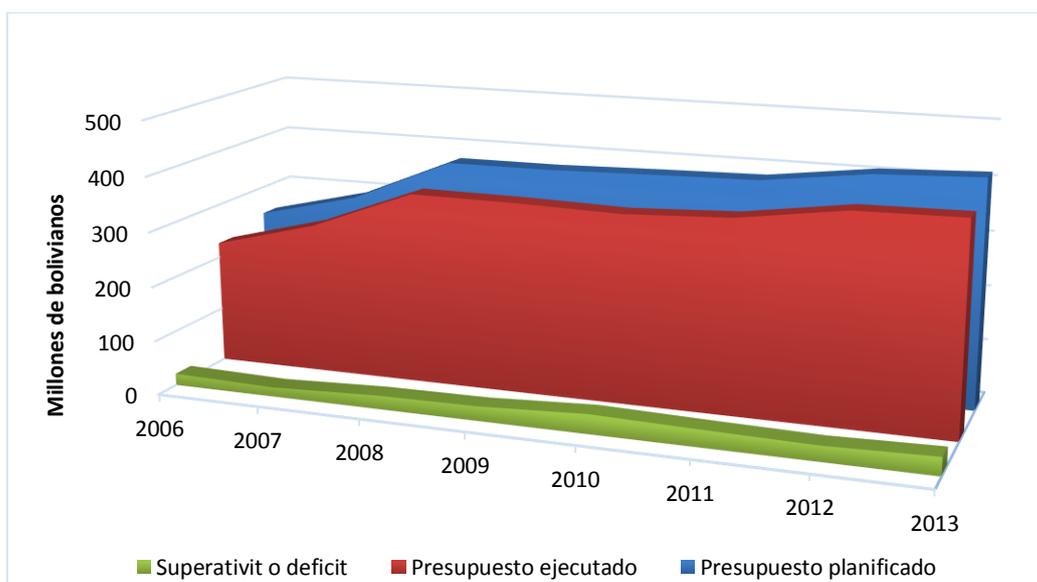
Considerando que la renta de hidrocarburos es por el momento la fuente por excelencia de los ingresos públicos, pero se debe considerar las características cíclicas de este sector y en ausencia de fuente de ingresos sostenibles alternos, todo parece indicar que esta masa

crítica tendrá que ser garantizada mediante un incremento importante (cuando menos duplicación) de volúmenes contratados, a largo plazo, para la exportación.

### 7. Economicidad de los recursos del programa

Partiendo de la norma que da inicio al Bono Juancito Pinto, es necesario demostrar que durante la implementación del programa no se ha tropezado con el problema de falta de recursos económicos para su distribución. Si bien existe en el reglamento, contemplar gastos operativos del 4% de monto presupuestado (Ministerio de Educación, 2006-2015), se ha podido comprobar que durante ocho años de vigencia de esta política, el Ministerio de Educación no tuvo problemas de liquidez y mucho menos de fondos económicos una vez realizado el pago y efectuado los gastos operativos, al contrario se evidencia superávit en el periodo de ejecución del programa, los mismos de acuerdo a la normativa debieron ser revertidos al Tesoro General de la Nación los recursos no utilizados.

**Gráfico 26. Ejecución presupuestaria de Bono Juancito Pinto, 2006-2013**



**FUENTE:** Elaboración propia en base a MEFP (2014)

**NOTA:** 1/ El BPJ ejecutado incluye el bono y los gastos operativos

---

## CONCLUSIONES

---

Antes de formular las conclusiones que cabe extraer de los resultados presentados, se debe señalar las principales limitaciones que se ha encontrado al realizar el estudio y que han quedado apuntadas en páginas anteriores.

En primer lugar, la falta de transparencia de datos actualizados hasta la gestión 2017 de todos los indicadores relacionados con la Educación y los objetivos del Bono Juancito Pinto, que ha limitado el estudio comparativo con la situación actual y el sistema educativo privado. Además, se ha tenido sesgado el análisis de muchas variables como: región urbana y rural, edad de niños en cada grado educativo e idioma, dado el mayor peso de estas variables en la educación pública.

En segundo lugar, la continuidad de la publicación de los datos oficiales por el Ministerio de Educación, sobre los gastos realizados de los recursos económicos de Bono Juancito Pinto. Eso impide igualmente que se tengan a detalle la transparencia del manejo de los fondos económicos.

A partir de los datos y resultados anteriormente expuestos, cabe extraer las siguientes conclusiones, diferenciadas en función de las dos cuestiones que se han abordado en la presente evaluación:

Diagnóstico del sistema, atendiendo primordialmente a su objetivo tradicional del Bono Juancito Pinto, incentivo a: matriculación, permanencia y culminación de la población estudiantil en los niveles educativos del nivel primaria y secundaria desde la gestión 2006-2015.

1. El Bono Juancito Pinto, considera el principio “La educación es derecho concebido, como un derecho clave para el desarrollo individual y la base de una sociedad democrática y tolerante, por lo que es fundamental que la mayoría de los niños se matriculen en las unidades educativas”, y traza su primer objetivo de incentivar a la matriculación en los niveles primario y secundario de las unidades educativas del sector público. Este Objetivo

durante los nueve años de su aplicación, la tasa de **Matriculación** en el sistema educativo ha descendido en un 2%, reflejando en este modo que no ha logrado cumplir sus objetivos.

2. Según el análisis por nivel educativo, en el Primario, la matriculación ha disminuido con relación al año de inicio del BJP, en cambio en el Secundario, se ha incrementado el número de matriculado. La desigualdad uno de los problemas que trata de reducir las políticas públicas, donde el programa no ha podido reducirlo al contrario se incrementado en el acceso a la educación para las mujeres en relación a hombres en los dos niveles educativos.

3. Los factores que pueden incidir de manera negativa para el acceso educativo: por el lado de la oferta de unidades educativas, número de unidades educativas por alumno y maestros, se ha ido mejorando. Por el lado de la demanda, la decisión de los padres según su nivel educativa alcanzado, puede incidir en la matriculación de los estudiantes; en el área urbana tiene más posibilidades que influya de manera positiva en la población escolar que se matricule hasta el nivel secundario, en cambio en gran medida se puede decir que la población rural solo culminara inscribiéndose a los niveles primarios y en pocas cantidades logran matricularse al nivel secundario.

4. El objetivo **Permanencia** educativa, busca lograr que una vez que la población ingresa a las unidades educativas de nivel primario o secundario, lo ideal es que se queden en ellas hasta culminar. Con la implementación del BJP, este indicador ha ido mejorando en un 96%; el nivel de educación Primaria y Secundario.

5. Es necesario considera la no permanencia en las unidades educativas, y quienes son los más propensos a abandonar su educación, resultado de la investigación se tiene que son en su mayoría hombres a diferencia de las mujeres, en especial en el nivel secundario los que abandona, los motivos que les obliga son: por razones económicas y cuestión de trabajo; en las mujeres resalta el cuidado de niños por embarazo.

6. El Bono Juancito Pinto, no solo tiene el objetivo de que la población en edad estudiar se matriculen y permanezcan toda la gestión educativa, también busca la **Culminación** satisfactoriamente el grado al cual fueron inscritos, este índice ha ido mejorando con

relación a los años, pero si se compara con estudiantes matriculados de cada gestión, no todos logran aprobar el año educativo.

7. Los hombres a diferencia de las mujeres en mayor proporción son los que no logran culminar sus estudios, especialmente en los niveles de educación Secundario. Los factores negativos que pueden estar afectando pueden ser hábito de lectura, que en las unidades educativas no utilicen recursos pedagógicos, no exista bibliotecas, que el docente no pueda enseñar en el idioma oficial, todos estos aspectos afectan de forma negativa y deberían ser considerados para alcanzar el objetivo del programa.

8. Las acciones concretas que influyen de forma positiva al Programa es la articulación de diferentes actores relacionados a la educación, pero existen actores que por su naturaleza no deberían estar involucrados. Las influencias de las acciones de cada actor, son positivas y negativas, deberían ser tomados en cuenta para mejorar la ejecución del programa.

9. La eficiencia del Programa Bono Juancito Pinto, no ha logrado cubrir al 100% a la población que deseaba atender según sus criterios de selección, en este caso considerando la relación de alumnos matriculado con el número de alumnos que recibieron el BJP, existe población Objetiva que no recibieron este Bono, entre ellas esta que no asistieron regularmente a clases, para algunos los requisitos fue un obstáculo para el cobro.

10. La cuantía de la Bono no refleja una oportunidad para cubrir los costos directos erogados en educación y ser una alternativa frente a un abandonó por empleos de baja cualificación. La decisión del gasto lo toman los propios beneficiarios y solo una tercera parte de esta población lo invierten en material escolar, el resto lo hace en gastos personales; sin embargo la norma que da inicio el BJP no explicitan el criterio que primó para la determinación del monto fijo de Bs 200 anuales de contribución, dejando en duda si este monto incorpora criterios de costo de oportunidad de la escolarización.

11. Bono Juancito Pinto parece enfrentarse a un problema de fuente de financiamiento. La norma que crea este Bono, no menciona de manera clara las fuentes de financiamiento que sostendrá este programa.

12. El Bono no introduce progresividad según el avance del ciclo de estudio de cada estudiantes desde su primer año de estudio hasta culminar el nivel secundario (bachillerato), como tampoco introduce criterios de incentivar a género (mayor incentivo a niñas).

---

## BIBLIOGRAFÍA

---

- A. ATKINSON, & STIGLITZ, J. (1988). *Lecciones sobre Economía Pública*. Madrid-España: Ministerio de Hacienda. Centro de Publicaciones.
- AEVAL. (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Madrid.
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y realización de la evaluación de políticas públicas*. España: Ministerio de Hacienda y Administración de Empresas; AEVAL.
- AEVAL, A. E. (2010). "Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas.". Madrid-España: Ministerio de Política y Administración Pública. Catalogo de publicaciones oficiales. Gobierno de España.
- AEVAL, S. E. (2010). *La Función Evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Madrid-España: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Gobierno de España.
- ASDI, A. S. (2006). *Evaluación y monitoreo de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina – 2005*. Estocolmo.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA, B. (2017). *Indicadores de Inflación anual*. La Paz - Bolivia: [www.bcb.gob.bo](http://www.bcb.gob.bo).
- BANCO MUNDIAL. (2007). *Institucionalización de los Sistemas de Seguimiento y Evaluación para mejorar la gestión del Sector Público. DCE serie de documentos de Trabajo (No.15)*, 1-20.
- BANCO MUNDIAL, BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO. (2007). *La Evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción.
- BECKER, G. (1975). *Human capital: A theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*. Nueva York: 2da. National Bureau of Economic research, Culumbia UNiversity Press.
- CEPAL. (2003). *Panorama Social de América Latina. 2001-2002. Comisión Económica para América Latina*.
- CEPAL. (2003). *Panorama Social de América Latina. Comisión Económica para América Latina y el. Santiago de Chile.:* CEPAL.
- COHEN, E., & FRANCO, R. (1988). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires - Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.

- COMISIÓN EUROPEA,. (2000). La Evaluación Intermedia de los Fondos Estructurales.El período de programación 2000-2006. *Documento de Trabajo No.8.*, 21.
- COMSIÓN EUROPERA. (2006). *Marco Metodológico para la evaluación a priori*. Bruselas: Unión Europea.
- COOPERACIÓN ESPAÑOLA. (2007). *Manual de Gestión de Evaluación de la Coperación Española*. Madrid - España: [www.beatica.net](http://www.beatica.net).
- DOMINGUEZ M., J. (2009). La intervención del sector público en la eduación. *Series documtos de trabajo, Series Docuemntos de Trabajo*.
- ESCOBAR GALLARDO, HERIBERTO ;... (2009). Capitulo 8 Gasto Público. En *Hacienda Pública* (pág. 435). Medellín -Colombia: Universidad de Medellín .
- ESTADO PLURINACIONA DE BOLIVIA . (2006). DECRETO SUPREMO N°28899. La Paz - Bolivia: Gaceta oficial.
- FEINSTER, O. N. (2012). La institucionalizacion de la evaluación de las politicas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Públicos. Instituto de Estudios Fiscales*, 41-52.
- FERNADEZ, M. (2015). *Demanda de Educación ó de ciudadanía*. La Paz - Bolivia: Instituto de Investigación Socio - Economicas.
- FISZBEIN, N., & CHADY, A. (2009). *Transferencias Monetarias Condicionadas– Reduciendo la Pobreza Actual y Futura*. Washington d.c.: Banco Mundial.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. (2007). La infancia y los Objetivos Desarrollo del Milenio. Avances hacia “Un mundo apropiado para los niños y las niñas”. New York - EEUU: Diseño y Publicaciones División de Comunicaciones, UNICEF.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (2013). Perspectiva Regionales:America Latina y el Caribe, 2013. *EN WASHINGTON D.C. (EST): 12:15 H., 11 DE OCTUBRE DE 2013*, 6.
- FUNDACIÓN W.K. KELLOGG. (2001). *Guía de Desarrollo de Modelos Lógicos*. Michigan: [www.wkkf.org](http://www.wkkf.org).
- INE, I. N. (2015). *ENCUESTA DE HOGARES*. La Paz - Bolivia: [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo).
- MAIRATE, A. (2003). La Evaluación de los Fondos Estructurales: Aspectos Metodológicos y Teóricos. En E. O. ), *En I. d. Europeos, Evaluación de Programas e Iniciativas Comunitarias: Experiencias, Nuevas Orientaciones y Buenas Prácticas* (págs. 45-75). España: Instituto de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid.

- MEDINACELI, MAURICIO Y LEILA MOKRANI. (2008). *Impacto de los bonos financiados con la renta petrolera*. [www.revistasbolivianas.org.bo/umbr\\_n20\\_n20n20a8](http://www.revistasbolivianas.org.bo/umbr_n20_n20n20a8).
- MENY, I., & THOENIG, J. C. (1992). *Las Políticas Públicas (1er edición ed.)*. Barcelona-España: Ariel Ciencia Política.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2006-2015). *Reglamento de fideicomiso "Bono Juancito Pinto"*. La Paz - Bolivia: Ministerio de Educación, Encargados de BJP.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, D. D. (2004). *La educación en Bolivia*. La Paz: Dirección de Comunicación.
- MIRANDA E., B., & MIRANDA C., J. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos: Algunas precisiones conceptuales. *La Nueva Región de los Ríos. Una mirada desde la Universidad*, 11.
- MORALES, A. R. (2003). Reflexiones en torno al diseño de una política educacional para Bolivia. *II Congreso Nacional de Educación* (págs. 1-20). La Paz-Bolivia: Ministerio de Educación y Cultura.
- MORALES, J. A. (2013). La economía política del populismo boliviano del siglo 21. *Investigaciones científicas Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Católica Boliviana. La Paz*, 31.
- MORENO, J. L. (1998). *Economía de la Educación, Primera Edición*. Madrid: Piramide S.A.
- OCDE/CEPAL. (2012). "Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo". *OECD Publishing*. <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es.>, p. 3.
- OSUNA, J. L., & MÁRQUEZ, C. (s.f.). *GUIA PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*. Sevilla-España: Instituto de Desarrollo Regional.
- PERDOMO, O. B. (2001). *Economía Pública Moderna*. Madrid-España: Pirámide.
- PONCE, J. (2010). *Education Policy and Performance*. Quito- Ecuador: FLASCO.
- RAWLINGS, L. B., & RUBIO, G. M. (2003). Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo. México: Banco Mundial.
- RIVEROS R., H. (2004). ¿Son los bonos educativos un buen o mal instrumento de política? El programa colombiano Paces. *ECONOMÍA Y DESARROLLO VOLUMEN 3 NUMERO 2*, 145-146.
- SIE. (2005). Información estadística del Sistema de Información de Educación. La Paz - Bolivia: Ministerio de Educación Cultura y Deportes.

- SINERGIA, S. N. (2012). *Guía metodológicas para la evaluación de políticas públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia*. Bogota - Colombia: Editorial Kimpres Ltda.
- SKOUFIAS, E. y. (2005). *Evaluación de la Selección de Hogares de Hogares Beneficiarios en el Programa Progresá*. ifpri.
- STIGLITZ, J. (1975). *The Theory of Screening Education and the Distribution of Income*. American Economic Review.
- STIGLITZ, J. (1988). Economía del Sector Público. En *Educación* (pág. 409). Barcelona: Antoni Bosch.
- SUBIRATS, J. K., & LARRUE C. y VARONE, F. (2012). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. España: Ciencias Sociales. Editorial Ariel.
- UDAPE. (2009). Perfil de la cooperación internacional, Economía y Política económica 2006, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. 54-68: www.udape.bo. Obtenido de www.udape.bo
- UNION EUROPEA. (2012). VALSED: The Resource for the evaluation of Socio-Economic Development.". Bruselas.
- VEDUNG, E. (1996). *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- VERA COSSÍO, D. A. (11/2011). "Matriculación y trabajo infantil en Bolivia. Un Análisis Quasi Experimenta". *Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo*.
- VERGARA, M. (1993). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Buenos Aires: HVMANITAS.
- VILLAR, A. D. (2007). Sistema de monitoreo y evaluación en Bolivia. *Documentos Estudios de Casos del CLAD, No. 3*, 39-41.
- VILLATORO, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *REVISTA DE LA CEPAL 86*, 87-105.
- WOLF, C. (1995). *Mercados o Gobiernos. Elegir entre alternativas imperfectas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda.
- YÁÑEZ AGUILAR, E. (2012). El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones. *IISEC, Revista No 17*, 75 – 112.