



COMITÉ PARA EL DESARROLLO  
(Comité Ministerial Conjunto  
de las  
Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo  
para la  
Transferencia de Recursos Reales a los Países en Desarrollo)



DC2001-0025  
18 de septiembre de 2001

EDUCACIÓN PARA UNAS ECONOMÍAS DINÁMICAS:  
ACCELERAR EL PROGRESO HACIA LA EDUCACIÓN PARA TODOS

Se adjunta, para la 64<sup>a</sup> reunión del Comité para el Desarrollo (en fecha todavía no determinada) un documento preparado por el personal del Banco Mundial, titulado “Educación para unas economías dinámicas: acelerar el progreso hacia la educación para todos”. Este tema se considerará dentro del punto II.C del Temario Provisional revisado. Los ministros quizá deseen referirse a este tema en sus declaraciones.

\* \* \*

**Educación para unas economías dinámicas:  
acelerar el progreso hacia la educación para todos**

**Comité para el Desarrollo**  
**Otoño de 2001**

# **Educación para unas economías dinámicas: acelerar el progreso hacia la educación para todos**

Documento preparado por el personal del Banco Mundial para la  
Reunión del Comité para el Desarrollo, otoño de 2001

18 de septiembre de 2001

## **Índice**

	Página
Resumen .....	1
La educación para todos, un problema mundial .....	3
La educación para todos: progresos alcanzados desde Jomtien .....	4
La educación para todos: una definición más amplia.....	7
Determinantes del éxito en el logro de la educación para todos .....	10
Consecuencias de financiamiento de la educación para todos .....	14
Los próximos pasos para acelerar la educación para todos.....	15
Conclusión.....	16

### **Cuadros:**

Cuadro 1: Ampliación de la matrícula en la enseñanza primaria, 1990-1997*.....	5
Cuadro 2: Proporción de niños que llegan al quinto grado Promedios regionales y de algunos países.....	9
Cuadro 3: Aprendizaje medio de los estudiantes en el nivel primario .....	10
Cuadro 4: Indicadores del sistema de educación en 41 países de ingreso bajo (agrupados en función de los progresos alcanzados en la educación para todos).....	12

### **Gráficos:**

Gráfico 1: Tasas netas de matrícula en la educación primaria .....	7
Gráfico 2: Proporción de adultos que saben leer y escribir correctamente, por grado máximo alcanzado: Togo y Níger .....	8
Gráfico 3: Promedio de años de escolaridad por gasto público en educación .....	11

## **EDUCACIÓN PARA UNAS ECONOMÍAS DINÁMICAS: ACCELERAR EL PROGRESO HACIA LA EDUCACIÓN PARA TODOS**

### **Resumen**

1. En el Foro Mundial sobre Educación de Dakar se reafirmó el compromiso de la comunidad internacional con respecto a la educación para todos, es decir, el logro de la enseñanza primaria universal para 2015 y la eliminación de las disparidades entre los géneros en la educación para 2005. En la reunión del Comité para el Desarrollo de abril de 2001, los ministros convinieron en considerar el tema de la educación para todos en una reunión futura. En julio de 2001, los dirigentes del Grupo de los Ocho reafirmaron su compromiso de ayudar a todos los países a alcanzar los objetivos de Dakar e instaron a los bancos multilaterales de desarrollo a que intensificaran su concentración en la educación. Los dirigentes del Grupo de los Ocho convinieron también en establecer un grupo de trabajo de funcionarios de nivel superior del Grupo de los Ocho, que asesoraría sobre la mejor forma de alcanzar los objetivos de Dakar.

2. Estos compromisos se basan en el reconocimiento de la importancia central de la educación para la promoción del bienestar de las naciones y la creación de un clima propicio para las inversiones, así como para la construcción de sociedades democráticas y de economías globalmente competitivas basadas en los conocimientos. En combinación con buenas políticas, la educación es un factor clave para la promoción del bienestar social y la reducción de la pobreza, ya que repercute directamente en la productividad nacional, que determina a su vez en gran medida los niveles de vida y la capacidad de los países de competir en la economía mundial. Para asegurar su plena participación en el desarrollo basado en los conocimientos, los países necesitan construir su capital humano y adaptar todo su sistema de educación a los nuevos desafíos de la economía “de aprendizaje”. La educación para todos es un primer paso necesario en este proceso. La prosperidad económica y la reducción de la pobreza mundial sólo podrán lograrse si todos los niños de todos los países tienen acceso a una educación primaria de buena calidad y pueden completar esa educación.

3. En este documento se examina la situación de la educación para todos. Si bien se reconocen las múltiples dimensiones de los objetivos en este sector, se insiste sobre todo en las dos metas internacionales del desarrollo, a saber, el logro de la educación primaria universal y la eliminación de las desigualdades entre el hombre y la mujer en este terreno. Se llega a la conclusión de que, pese a una mayor dedicación internacional a la educación en el último decenio, los progresos alcanzados siguen siendo desiguales e insuficientes. Con más de 100 millones de niños en edad escolar que no asisten a la escuela y casi 1.000 millones de adultos analfabetos, los objetivos de Dakar no se alcanzarán si no se aceleran marcadamente los progresos. En consecuencia, disminuirán las oportunidades de reducir la pobreza y la desigualdad. Las regiones que corren más riesgo son África y Asia meridional, con más del 80% de la población en edad escolar fuera de la escuela, y el Oriente Medio y Norte de África, con grandes disparidades entre niñas y niños.

4. Sin embargo, el logro de la educación para todos va más allá del acceso a la enseñanza. El aumento de la tasa de retención escolar y de los resultados del aprendizaje son igualmente importantes. Las investigaciones internacionales parecen indicar que es posible que los países permanezcan atrapados en un equilibrio de bajo rendimiento hasta que su nivel de acumulación de capital humano supere los cinco o seis años de escolaridad. Una vez superado este umbral, los países logran aparentemente un crecimiento constante más alto. Las investigaciones conexas muestran también que son importantes tanto la cantidad como la calidad de la educación, pero la calidad es más importante para impulsar el crecimiento económico. Por eso, al evaluar los progresos realizados, es importante utilizar las tasas de terminación de la escuela primaria y no las tasas brutas de matrícula, y concentrar la evaluación de los progresos en mediciones de los resultados en términos de calidad y aprendizaje. Además, el logro de los objetivos de la educación para todos no debe considerarse un fin, sino más bien un primer paso crítico hacia una educación con base amplia que incluya la enseñanza secundaria y superior. Ésta es una condición necesaria para asegurar que los países tengan una base adecuada para participar y competir en la economía global y reducir la pobreza.

5. Si bien los problemas para progresar en este terreno siguen siendo considerables, hay razones para mostrarse optimistas. Varios países, incluso algunos muy pobres, han demostrado que con un buen liderazgo político y con empeño es posible lograr una rápida aceleración de los progresos. Las proyecciones financieras muestran también que en casi todos los países con una matrícula muy baja, una vez que el sistema ha asimilado un incremento inicial rápido de las matrículas (un período de unos diez años), los recursos nacionales deberían ser suficientes para mantener el sistema con un apoyo financiero externo cada vez menor.

6. Los objetivos de Dakar no podrá alcanzarse si se dejan las cosas como están. Se necesitará una acción sostenida, intensiva y coordinada. La experiencia acumulada y las investigaciones internacionales explican algunos factores clave en que se basan los progresos diferenciales en el logro de la educación para todos. Los gastos en educación son necesarios pero no suficientes para lograr buenos resultados. La transformación de los recursos en resultados de aprendizaje requiere no solamente un nivel de inversión suficiente, sino también una prestación y un funcionamiento efectivos del sistema y el conjunto adecuado de recursos (por ejemplo, maestros calificados y materiales didácticos adecuados), dentro de un contexto nacional general de políticas económicas y sociales acertadas.

7. En este documento se plantean dos cuestiones básicas, que se someten a la consideración del Comité para el Desarrollo. La primera es que el logro de los objetivos de la educación para todos es un paso necesario para alcanzar los objetivos del Milenio y para el establecimiento de naciones dinámicas y democráticas. La segunda es que los objetivos de la educación para todos son alcanzables *si* se sostiene el nivel de actividad nacional e internacional durante un período de alrededor de diez años y si hay una coordinación más eficaz de los distintos esfuerzos de educación para todos.

8. Se examinan también varias dimensiones de la acción acelerada que es preciso iniciar. La primera es financiera. A mediano plazo, se necesitarán recursos adicionales en la enseñanza primaria para cubrir el costo adicional de la matrícula de todos los niños escolarizados, mejorar la calidad de la educación y reducir sus costos directos, como las matrículas. Para los países que están más atrasados, los recursos nacionales deberán complementarse con un financiamiento externo adicional considerable. La segunda dimensión es un marco de políticas adecuado. En este documento se demuestra que el costo estimado de la educación para todos sin cambios en las políticas es casi el doble que si se optara por la reforma y la mejora de la calidad. Además, los países obtendrían rendimientos mucho más altos de las inversiones en educación, porque los cambios en las políticas mejoran los resultados del aprendizaje, lo que a su vez incrementa la fuerza de la educación. La vinculación del apoyo internacional adicional a la mejora de las políticas tiene por eso más probabilidades de aumentar el impacto global. Se necesitarán mejoras en aspectos como el empeño del gobierno en la educación, la asignación intersectorial e intrasectorial de recursos, la equidad entre los géneros y regiones, los mecanismos institucionales de aplicación y el papel de los organismos no gubernamentales en la educación. Las políticas macroeconómicas deben incluir inversiones equilibradas en insumos complementarios como salud y nutrición, agua y saneamiento, infraestructura rural y oportunidades económicas. En este contexto, un peligro grave es la pandemia del VIH/SIDA, que pone en peligro los objetivos de la educación para todos y la productividad nacional.

9. Se propone que las cuestiones planteadas en este documento se examinen con las principales partes interesadas en la educación y que se elabore un plan de acción para su examen en la reunión del Comité para el Desarrollo de abril de 2002. Las posibilidades de aumento de la prosperidad y reducción de la pobreza que pueden lograrse mediante niveles adecuados de educación de buena calidad son suficientes para hacer que el apoyo de la educación para todos sea una prioridad importante del desarrollo mundial. Aunque difícil para muchos países, este objetivo podría alcanzarse para 2015 si se intensifican los esfuerzos nacionales e internacionales.

### **La educación para todos, un problema mundial**

10. La educación es uno de los instrumentos más poderosos para reducir la pobreza y la desigualdad y para sentar las bases del crecimiento económico sostenido. Es fundamental para la construcción de sociedades democráticas y de economías mundialmente competitivas basadas en los conocimientos. Para las personas y los países, la educación es la clave para crear, adaptar y difundir el conocimiento. La educación básica desarrolla la capacidad de aprender y de interpretar la información. La educación superior y técnica es necesaria para la generación, difusión y aplicación efectivas de conocimientos y para preparar una fuerza de trabajo empresarial que pueda adaptarse en forma flexible a una corriente constante de avances tecnológicos. En consecuencia, para asegurar su plena participación en el desarrollo impulsado por los conocimientos, los países deben construir su capital humano y adaptar todo su sistema de educación a los nuevos desafíos de la economía basada en el aprendizaje. La educación para todos es un primer paso necesario en este proceso. La prosperidad económica y la reducción de la

pobreza mundial sólo podrán lograrse si todos los niños de todos los países tienen acceso a una enseñanza primaria de buena calidad y pueden completarla. En su investigación sobre el impacto en el crecimiento económico de niveles medios de capital humano en diferentes economías, Azariadis y Drazen, (1990)<sup>1</sup> sostienen que los países pueden permanecer atrapados en un equilibrio de bajo rendimiento hasta que su acumulación de capital humano supere los seis años de escolaridad. Una vez superado este umbral, los países parecen lograr un crecimiento estable más alto.

11. En un nuevo informe de la OCDE, titulado *El bienestar de las naciones: Papel del capital humano y social* (2001), se señala la importancia de la participación social y cívica para el desarrollo económico. Mediante la gestión de las decisiones y los conflictos en forma socialmente más constructiva, los gobiernos pueden ayudar a reconstruir y reforzar el capital humano y social. En el informe se identifica una rentabilidad económica clara de la inversión en educación y capacitación: un año adicional de educación lleva a largo plazo a un aumento del rendimiento individual per cápita de entre el 4% y el 7% (en los países de la OCDE).

12. Sin embargo, los argumentos a favor de la educación para todos van más allá del crecimiento económico. La educación proporciona a las personas lo que el Premio Nobel Amartya Sen (1999)<sup>2</sup> llama las “capacidades humanas” —la facultad esencial e individual de reflexionar, tomar decisiones y disfrutar de una vida mejor. La educación tiene también un poderoso efecto sinérgico en otros objetivos de desarrollo: la potenciación, la protección del medio ambiente, la mejora de la salud y el buen gobierno. La educación de las madres tiene efectos importantes y bien documentados en la salud, el bienestar de la familia y la fecundidad. Puede esperarse que un aumento de 10 puntos porcentuales en la educación primaria de las mujeres reduzca la mortalidad infantil en 4,1 muertes por 1.000. La educación reduce también la fecundidad al aumentar la edad de las mujeres al contraer matrimonio e incrementar el uso de anticonceptivos. La edad al contraer matrimonio ha aumentado constantemente en los países del Norte de África, por ejemplo, en buena medida gracias a la asistencia a la escuela. La enseñanza es una de las armas preventivas más eficaces contra el VIH/SIDA. En 17 países africanos y cuatro países latinoamericanos estudiados, las niñas con cierto nivel de instrucción tienen un riesgo de infección con el VIH considerablemente inferior. Así pues, los progresos hacia la educación para todos tienen efectos complementarios importantes en el logro de otros objetivos del Milenio.

### **La educación para todos: progresos alcanzados desde Jomtien**

13. Desde la declaración de 1990 sobre la educación para todos de Jomtien, el apoyo nacional e internacional para la enseñanza primaria universal ha tenido una base amplia y ha sido considerable. En los últimos dos años se ha reafirmado el apoyo político a la enseñanza primaria para todos los niños para 2015 y la eliminación de las disparidades de género en la enseñanza primaria y secundaria para 2005 a través del Foro Mundial sobre

---

<sup>1</sup> Azariadis, Costas y Drazen, Allan, 1990. “Threshold Externalities in Economic Development”, *Quarterly Journal of Economics* CV(2): 501-526.

<sup>2</sup> Sen, Amartya, 1999. *Development as Freedom*. Alfred Knopf, Nueva York.

Educación de Dakar y los objetivos del Milenio. La reciente decisión del Grupo de los Ocho de crear una fuerza de trabajo sobre la mejor forma de lograr los objetivos de Dakar se produce en el contexto de una serie de actividades significativas adoptadas por la comunidad internacional desde el Foro Mundial sobre Educación de Dakar. Cabe señalar en particular lo siguiente: la UNESCO ha organizado varios grupos de trabajo interinstitucionales sobre la educación para todos, el UNICEF está poniendo en práctica la Iniciativa de las Naciones Unidas de Educación para las Niñas, la mayoría de los organismos están aumentando su apoyo a la educación para todos y la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) ofrece oportunidades para que los países dediquen más recursos a la educación. Sin embargo, los progresos siguen siendo desiguales y en general insuficientes.

14. *Se han logrado progresos notables en algunos países.* Muchos países han logrado progresos notables en la ampliación de la tasa de matrícula, la mejora de la retención escolar y las tasas de terminación y la reducción de las disparidades entre niñas y niños (véase el Cuadro 1). Estos progresos pueden lograr progresos muy acelerados también en otros países. En Guinea, por ejemplo, se ha conseguido un aumento anual del 12% en la matrícula de las niñas durante más de un decenio. Las matrículas en Uganda, Malawi y Mauritania se han duplicado en cinco años, y se acercan o superan la tasa bruta del 100%. Benin, Guinea Bissau y Malí han aumentado constantemente su tasa de matrícula primaria. Varios estados de la India han registrado progresos rápidos en la educación para todos.

**Cuadro 1: Ampliación de la matrícula en la enseñanza primaria, 1990-1997\***

País	Cambio en la tasa bruta de matrícula (%)	Tasa media de crecimiento anual (%)
Bangladesh	27	5
Benin	19	7
Bhután	17	7
Gambia	17	8
Guinea	22	11
Guinea Bissau	12	7
Malawi	65	14
Malí	26	11
Marruecos	18	5
Mauritania	34	9
Pakistán	23	5
Uganda	53	11
* o año disponible más reciente		

*Fuente: Education For All Assessment 2000*

15. *Pero queda mucho por hacer.* Sin una aceleración importante, es probable que por lo menos 32 países no alcancen el objetivo de la educación primaria universal para 2015. La India está en esta categoría, ya que alberga alrededor del 30% de los niños que no



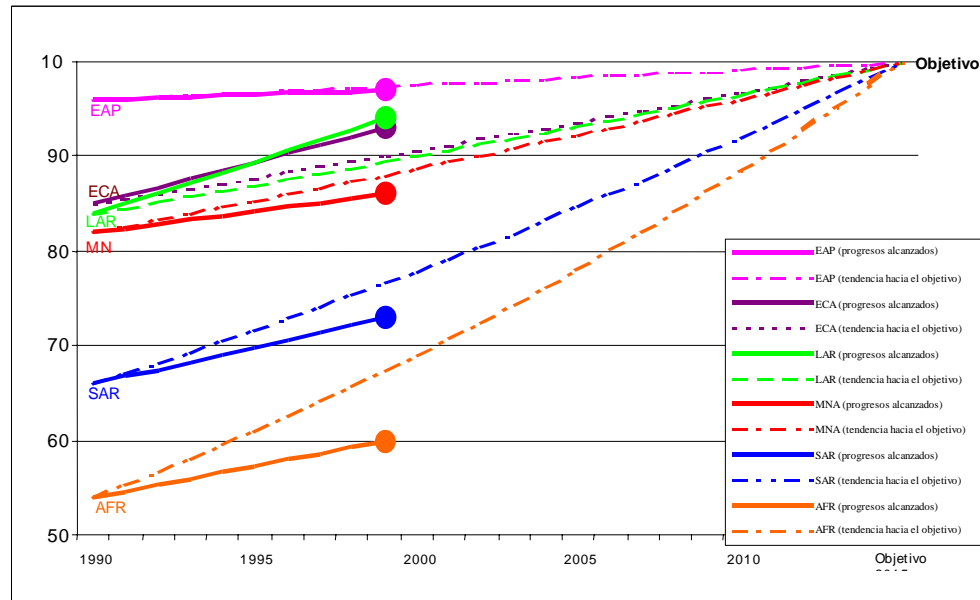
asisten a la escuela. Pese a los progresos alcanzados en los últimos diez años, en que más de 10 millones de niños se matricularon en las escuelas, deberán aumentar las tasas de matrícula en la India y será preciso mejorar considerablemente las tasas de retención en ese país. Con las tasas de crecimiento de la matrícula actuales, sólo 21 de los 43 países de África al sur del Sahara alcanzarán una tasa bruta de matrícula primaria del 100% para 2015. Los conflictos civiles en 11 de los 32 países y la pandemia del VIH/SIDA plantean problemas especiales. Además, muchos países están luchando por equilibrar una rápida expansión del sistema con niveles adecuados de calidad y algunos, como Malawi, corren peligro de perder terreno.

16. *En términos globales, el desafío es considerable.* Uno de cada cinco niños de entre 6 y 11 años en los países en desarrollo —alrededor de 113 millones de niños— no asiste a la escuela. El 40% de la población fuera de la escuela está en África al sur del Sahara; alrededor del 40% en el Asia meridional; y más del 15% en el Oriente Medio y el Norte de África. El 60% son niñas. Uno de cada cuatro niños abandona la escuela antes de completar cinco años de enseñanza básica. Unos 600 millones de mujeres y 300 millones de hombres siguen siendo analfabetos. El nivel de educación de la mayoría de los adultos en los países en desarrollo es todavía demasiado bajo para permitirles participar efectivamente en la economía mundial. Por ejemplo, en Malí y Níger, los adultos tienen en promedio sólo 0,8 años de educación formal, 1,1 en Mozambique y Etiopía, 2,0 en Nepal y 2,5 en Bangladesh. Será preciso intensificar las inversiones en educación de los adultos, especialmente para las mujeres, a fin de eliminar el analfabetismo y crear capital humano en este grupo. Sin un cambio marcado en la trayectoria de la expansión de la enseñanza primaria, estas tres regiones corren peligro de no alcanzar matrículas netas del 100% en la enseñanza primaria para 2015 (véase el Gráfico 1).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Aunque muchos países se acercarán más al objetivo de la matrícula bruta del 100% en la enseñanza primaria, en este documento se concentra la atención en dos medidas más significativas: i) las matrículas netas y ii) la terminación de la escuela primaria (entendiendo por tal un mínimo de 5 años de escolaridad). Esto se debe a que, dada la existencia de altos niveles de repetición en muchos países en desarrollo, las matrículas brutas pueden superar el 100% mientras que un número considerable de niños siguen sin acceso a la escuela. Además, las tasas brutas no indican la proporción de estudiantes que completan realmente la educación primaria.

**Gráfico 1: Tasas netas de matrícula en la educación primaria**



Fuente: UNESCO

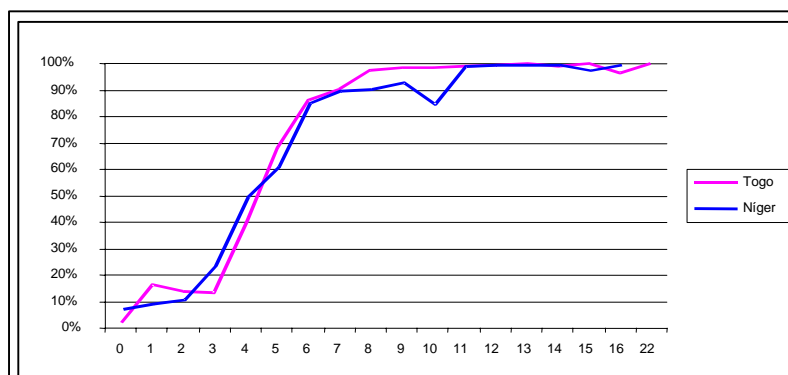
EAP = Asia oriental y el Pacífico; ECA = Europa y Asia central; LAR = América Latina y el Caribe; MNA = Oriente Medio y Norte de África; SAR = Asia meridional; AFR = África

Es también probable que la eliminación de las diferencias entre géneros en la educación primaria y secundaria para el 2005 pueda ser un objetivo difícil de alcanzar para 44 países. Si bien el logro de esta meta puede ser muy difícil, los efectos de la educación femenina en el proceso de desarrollo es lo bastante importante como para justificar la concentración de más esfuerzos y recursos en esta tarea.

### La educación para todos: una definición más amplia

17. En los esfuerzos encaminados al logro de la educación para todos se ha prestado generalmente más atención a las cifras de matrícula agregadas que a las experiencias de aprendizaje reales de los estudiantes. Sin embargo, aunque muchos niños no completan el ciclo primario, según un cúmulo creciente de investigaciones entre cinco y seis años de enseñanza constituyen un umbral mínimo. Las encuestas de alfabetización de Togo, Níger y otros sitios indican que los adultos con menos de seis años de educación primaria siguen siendo funcionalmente analfabetos y carecen de conocimientos de aritmética básica (Gráfico 2) durante el resto de su vida.

**Gráfico 2: Proporción de adultos que saben leer y escribir correctamente, por grado máximo alcanzado: Togo y Níger**



Fuente: Multiple Index Cluster Survey, 2000

18. Por estas razones, la proporción de niños que completan la escuela primaria es el indicador más significativo del progreso de la educación para todos. Como se muestra en el Cuadro 2, incluso en los países donde la tasa bruta de matrícula está cerca o por encima del 100%, la proporción del grupo en edad escolar primaria que llega al quinto grado puede ser muy baja. Las tasas de terminación son típicamente inferiores para las niñas, los pobres y los niños que viven en zonas rurales. Aunque Madagascar ha alcanzado técnicamente “la educación para todos” si se tiene en cuenta su tasa bruta de matrícula, sólo el 11% de las niñas de las zonas rurales llegan al quinto grado. La concentración en las tasas de terminación y el examen de estos indicadores para los grupos vulnerables son cruciales para un verdadero seguimiento de “la educación para todos”.

**Cuadro 2: Proporción de niños que llegan al quinto grado  
Promedios regionales y de algunos países**

	Tasa bruta de matrícula en la enseñanza primaria (%)	Porcentaje del grupo de edad que llega al quinto grado		
		Último año disponible	Total	Rural
<b>África</b>	<b>77</b>	<b>48</b>	..	..
Benin	81	41	34	21
Burkina Faso	41	28	16	10
Madagascar	107	27	12	11
Malawi	133	38	..	..
Mozambique	76	35	22	17
<b>Asia meridional</b>	<b>100</b>	<b>66</b>	..	..
Bangladesh	96	45	..	..
Pakistán	84	48	..	..
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>113</b>	<b>61</b>	..	..
Bolivia	97	60	..	..
Honduras	97	60	..	..
Nicaragua	102	54	..	..
<b>Oriente Medio y Norte de África</b>	<b>95</b>	<b>72</b>	..	..
Marruecos	85	58	..	..

Nota: .. significa que no se dispone de datos

Fuente: UNESCO

19. La educación para todos debería entenderse como la evolución de un sistema de educación a lo largo de un continuo de objetivos a más corto plazo. La primera etapa necesaria sería la terminación de cinco años completos de escolaridad. Pero la expectativa debe ser que estos objetivos se expandan a lo largo del tiempo para incluir la enseñanza secundaria básica y superior. De hecho, en la mayoría de los países es preciso mejorar el funcionamiento de la enseñanza secundaria y terciaria para alcanzar progresos sostenibles en la educación básica. La existencia de maestros y dirigentes escolares calificados y la capacidad de diseñar planes de estudios, realizar investigaciones sobre enseñanza y aprendizaje, hacer análisis económicos y aplicar una gestión eficaz figuran entre los numerosos componentes de la reforma de la educación básica que se ven obstaculizados en muchos países por las deficiencias en los niveles superiores del sistema de educación.

20. Para lograr progresos en la educación para todos se necesitan también un marco macroeconómico correcto y políticas complementarias en otros sectores. Las inversiones en capital humano tienen rendimientos más altos en el contexto del crecimiento y el cambio tecnológico. En la India, las inversiones en educación produjeron crecimientos más altos de la productividad en los estados que adoptaron innovaciones basadas en la “revolución verde” en la agricultura que en los que no lo hicieron (Foster y Rosenzweig

1996).<sup>4</sup> Se logra un desarrollo rápido gracias a la interacción del capital humano con la disponibilidad de ideas productivas (Romer 1990).<sup>5</sup>

21. La concentración de la educación para todos en los aspectos cuantitativos (aumento de las matrículas) no debe oscurecer el hecho de que la calidad de la educación proporcionada es crucial. Las evaluaciones internacionales y otros estudios muestran una amplia variación en los conocimientos y técnicas que alcanzan los estudiantes por año de escolaridad, independientemente de los gastos en educación (Cuadro 3). Las conclusiones evidentes son que los países deben prestar gran atención al nivel de instrucción alcanzado por los estudiantes y no simplemente a la ampliación de la cobertura de la escolaridad. Las evaluaciones nacionales estandarizadas del aprendizaje, cada vez más extendidas en América Latina, Asia meridional y África, son un instrumento importante para la vigilancia de la calidad del sistema a lo largo del tiempo.

**Cuadro 3: Aprendizaje medio de los estudiantes en el nivel primario**

	Senegal	Burkina Faso	Camerún	Côte d'Ivoire	Madagascar
Puntuaciones de los estudiantes*	40	50	58	48	56
Costo unitario (PNB per cápita)	0,16	0,17	0,07	0,20	0,08

\* Porcentaje de dominio del plan de estudios de matemáticas y francés del segundo y del quinto grado.  
Fuente: CONFEMEN/PASEC, 1999

22. En investigaciones recientes realizadas por Barro (2001)<sup>6</sup> se analizan los vínculos entre la cantidad (aumento del promedio de años de escolaridad de la población) y la calidad (mejor desempeño medio de los estudiantes en evaluaciones internacionales) de la educación y la tasa de crecimiento del PIB real per cápita. Barro llega a la conclusión de que un año adicional de escolaridad está asociado con un aumento del 0,44% por año del crecimiento económico, pero que un incremento unitario de la desviación estándar de las puntuaciones de ciencias aumenta la tasa de crecimiento un 1,0% por año. La conclusión es que son importantes tanto la calidad como la cantidad de la educación, pero la calidad lo es más.

### **Determinantes del éxito en el logro de la educación para todos**

23. ¿A qué se deben los progresos diferenciales en el logro de la educación para todos? La experiencia internacional y las investigaciones realizadas ofrecen un marco analítico más profundo para comprender los determinantes del éxito en la educación para todos. Las investigaciones de los últimos diez años han reafirmado constantemente que los gastos en educación son necesarios pero no suficientes para lograr progresos en ese terreno. Como se muestra en el Gráfico 3, hay grandes variaciones no sólo en los gastos

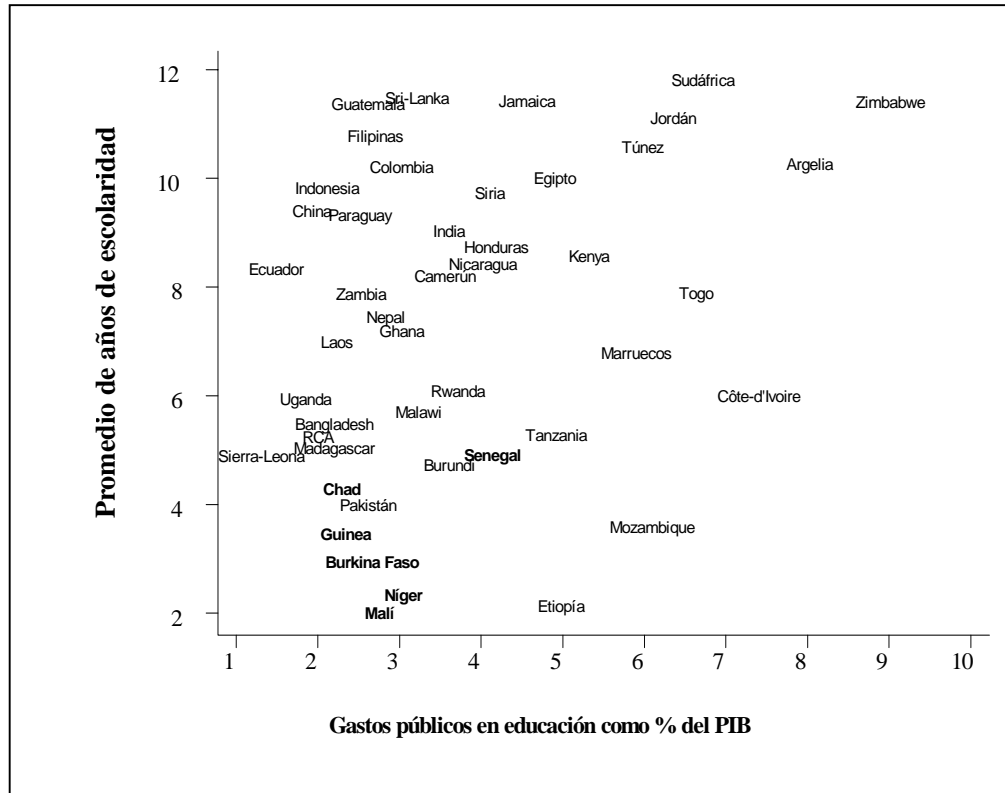
<sup>4</sup> Foster, Andrew y Mark R. Rosenzweig. 1996. "Technological Change and Human Capital Returns and Investments: Evidence from the Green Revolution." *American Economic Review* 86(4): 931-956.

<sup>5</sup> Romer, Paul, 1990. "Endogenous Technological Change." *Journal of Political Economy* 98: S71-S102.

<sup>6</sup> Barro, Robert J., 2001. "Human Capital and Growth." *American Economic Review* 91 (2): 12-17.

públicos en educación (que van del 2% al 9% del PIB), sino también en lo que se consigue con esos gastos en términos de promedio de años de escolaridad completados por la población. Por ejemplo, Níger y Sri Lanka gastan algo menos del 2% de su PIB en educación, pero en un país la población escolar realiza menos de dos años de escolaridad; en el otro, más de 11.

**Gráfico 3: Promedio de años de escolaridad por gasto público en educación**



24. Algunos estudios recientes han tratado de determinar las razones por las cuales hay tanta variación en la eficacia de los gastos en educación.<sup>7</sup> Son varios los factores cruciales, a saber: i) el nivel de recursos nacionales que se dedican a la educación, ii) los costos unitarios, y iii) las tasas de repetición y abandono. En el Cuadro 4 se comparan estos factores en 41 países de bajo ingreso sobre los que se dispone de datos. De estos países, nueve tienen probabilidades de alcanzar la matrícula primaria universal para 2015, con un 80% de niños que completan el quinto grado (Grupo 1).<sup>8</sup> Se prevé que otros 17 países logren la matrícula primaria universal pero no el 80% de terminación del quinto grado (Grupo 2). Un tercer grupo de 15 países corren el riesgo de no alcanzar ninguno de los dos niveles. En el cuadro resumido se presentan solamente los valores medios para cada grupo de países.

<sup>7</sup> Colclough y colaboradores, "Achieving Schooling for All: Budgetary Expenditures on Education in Sub-Saharan Africa and South Asia", World Development Vol. 28, No. 11, págs. 1927-1944; Tan, Soucat y Mingat, "Enhancing Human Development in the HIPC/PRSP context", Banco Mundial, mayo de 2001.

<sup>8</sup> Se entiende por tal una tasa bruta de matrícula superior al 100%.

**Cuadro 4: Indicadores del sistema de educación en 41 países de ingreso bajo (agrupados en función de los progresos alcanzados en la educación para todos)**

	Monto asignado al sector de educación *	Monto asignado a la enseñanza primaria*	Costo unitario **	Sueldo de los maestros **	Proporción entre maestros y estudiantes	Tasa de repetición
<b>Grupo 1:</b> Países sin riesgo con respecto a la matrícula ni a la terminación del quinto grado (9 países)	4,2	2,2	10,4	3,2	39,7	7,8
<b>Grupo 2:</b> Países sin riesgo con respecto a la matrícula pero con riesgo en cuanto a la terminación del quinto grado (17 países)	3,5	1,7	10,1	3,4	41,5	19,6
<b>Grupo 3:</b> Países con riesgo con respecto a la matrícula y a la terminación del quinto grado (15 países)	3,2	1,8	14,4	5,5	50,5	18,8

\* Expresado como porcentaje del PIB medio per cápita.

\*\* Expresado como múltiplo del PIB medio per cápita.

Fuente: Estimaciones del Banco Mundial

Pueden observarse algunos elementos claros:

- Los países con resultados positivos (Grupo 1) se caracterizan por una combinación poderosa de esfuerzos de educación relativamente importantes (gastos en educación primaria de entre el 2% y el 3% del PIB), costos unitarios razonables y tasas de repetición relativamente bajas. Los costos unitarios son sostenibles y la proporción entre alumnos y docentes es compatible con una educación de calidad adecuada.
- Los países con probabilidades de lograr el 100% de matrícula pero no el 80% de terminación de la escuela primaria (Grupo 2) presentan una combinación intermedia pero insatisfactoria de bajo nivel de gastos, bajos costos unitarios y baja calidad, que se refleja en tasas medias de repetición del 20%. Las tasas de repetición elevadas pueden estar vinculadas a dos modalidades básicas distintas: bajo nivel de gastos, bajos sueldos de los maestros y proporciones relativamente bajas entre alumnos y docentes (35:1), o bajo nivel de gastos, sueldos elevados de los maestros y proporciones elevadas entre alumnos y docentes (55:1). Los datos sugieren que se han reducido los gastos en insumos de buena calidad —libros, materiales, supervisión pedagógica y apoyo—, y éste es un factor que contribuye a mantener las tasas elevadas de repetición.
- Los países “con riesgo” en relación con ambas medidas (Grupo 3) presentan una combinación desastrosa de bajo nivel de gastos, costos unitarios elevados y altos

niveles de repetición. Los gastos en educación primaria de este grupo son considerablemente inferiores y los costos unitarios son más altos. En estos países, en lugar de indicar una buena calidad de la educación, los gastos elevados por estudiante están asociados con altos niveles de repetición y proporciones elevadas entre alumnos y docentes. Estos sistemas de educación han permitido que el tamaño de la clase aumente y la calidad disminuya a causa del costo relativamente alto de los sueldos de los maestros.

25. Las consecuencias claras de este análisis son que los países no pueden pretender lograr el acceso universal a la enseñanza primaria y la terminación de la escolaridad (e implícitamente, la igualdad entre los géneros) a menos que los parámetros clave de sus sistemas de enseñanza estén dentro de normas razonables de eficiencia y su inversión nacional en educación esté a la altura de la de otros países. Estos parámetros proporcionan también una base más correcta para calcular el nivel de financiamiento internacional requerido para asegurar el logro de los objetivos de la educación para todos a nivel mundial. Un financiamiento internacional adicional tendría mayores efectos en los países que ponen en práctica políticas para reducir unos costos insosteniblemente elevados y para hacer que sus sistemas de enseñanza primaria sean más eficientes.

26. Es evidente que hay muchos más factores que contribuyen a una educación de calidad satisfactoria, entre ellos las pedagogías interactivas en el aula, las técnicas eficaces de enseñanza en grados múltiples, como la *Escuela Nueva* de Colombia, la lengua de la enseñanza, la disponibilidad de libros de texto, la orientación adecuada de los directores de escuela, el apoyo de los padres, la participación de la comunidad en la gestión de las escuelas y la existencia de evaluaciones de los estudiantes para que las escuelas tengan mayor responsabilidad en los progresos del aprendizaje. En algunos países, los servicios de educación se ven constantemente menoscabados por la elevada mortalidad y el absentismo de los maestros debido al VIH/SIDA.

27. Para lograr progresos en la educación para todos, muchos países deberán también adoptar medidas para reducir los obstáculos en cuanto a la demanda. La demanda de escolaridad, en particular entre las niñas, se ve limitada por los bajos ingresos de los hogares, los problemas catastróficos de salud de la familia y, en algunos países, factores culturales. La asistencia a la escuela de alrededor de 12 millones de huérfanos a causa del SIDA en África, que representan ya entre el 7% y el 11% de la población en edad escolar en los países más afectados, corre peligro. Tal vez sea imposible ayudar a los huérfanos de SIDA y otros huérfanos a permanecer en la escuela sin subvenciones especiales, similares a la *Bolsa Escola* del Brasil. En Uganda, después de que el gobierno eliminó el cobro de matrículas para la enseñanza primaria a comienzos del año escolar de 1997, el número de niños matriculados aumentó en 2,2 millones en un año, y el impacto fue especialmente fuerte en las niñas. El costo fiscal de la eliminación de las matrículas y la introducción de programas de subvenciones puede ser elevado, y es crucial que el sistema de educación obtenga recursos adicionales para hacer frente a la afluencia de estudiantes y mantener la calidad.



## **Consecuencias de financiamiento de la educación para todos**

28. Para la mayoría de los países, un aumento de la escolaridad del 5% anual en los próximos 15 años sería suficiente para lograr los objetivos de la educación para todos, aunque en algunos de ellos el crecimiento deberá ser de hasta el 10% al año. Los progresos alcanzados en algunos países muestran que con un buen liderazgo político y un compromiso claro, este tipo de aumento rápido de la matrícula primaria es posible. El desafío será mejorar la calidad al mismo tiempo que aumenta la matrícula.

29. OXFAM ha calculado que los gastos anuales adicionales necesarios para lograr la educación para todos, manteniendo al mismo tiempo la calidad, ascienden a US\$8.000 millones, en tanto que según el UNICEF ascenderían a US\$9.000 millones. En el último Informe sobre el Financiamiento para el Desarrollo (Banco Mundial, 2001) se sugiere una estimación preliminar de US\$13.000 millones por año en financiamiento adicional externo para lograr la enseñanza primaria universal y la igualdad entre niños y niñas. Aunque las estimaciones son todavía provisionales, las consecuencias en materia de recursos adicionales son considerables. Una prioridad urgente en todo intento decidido de lograr la educación para todos debe ser el empeño concertado de todos los interesados en mejorar las estadísticas de matrícula básica, las cifras de costo nacional y los parámetros de financiamiento internacional en el contexto de políticas convenidas que mejoren la calidad de la enseñanza y del aprendizaje.

30. En los análisis por naciones concretas se observa que en los países de ingreso más bajo se necesitarán fondos considerables, además de los recursos nacionales y externos actualmente disponibles, incluidos los recursos de la Iniciativa para los PPME. En Nepal, se calcula que, para alcanzar la educación para todos, la parte del presupuesto pública asignada a la enseñanza deberá aumentar del 13% al 17%, habrá que recabarse apoyo externo adicional y deberá intensificarse considerablemente la participación del sector privado en la educación posbásica. En la India, se calcula que para lograr la educación para todos y mejorar al mismo tiempo la calidad será preciso duplicar el presupuesto de enseñanza primaria en términos reales entre 2000 y 2007. En parte como resultado de la Iniciativa para los PPME, se prevé que el promedio de los gastos públicos anuales en educación de 18 países africanos pasará de US\$2.500 millones en 1999 a US\$3.400 millones durante 2001-2002. Por ejemplo, en Madagascar, se espera que los gastos en educación suban del 2,2% al 3,4% del PIB. De esa cifra total, 0,4 puntos porcentuales provendrán de la Iniciativa para los PPME y 0,8 de un mayor compromiso del país en materia de educación. En Mauritania, la proporción del PIB destinada a la educación subirá del 3,5% al 4,7%.

31. Un estudio detallado de cuatro países africanos (Burkina Faso, Guinea, Níger y Senegal) muestra la sensibilidad de todas las estimaciones de financiamiento a los parámetros de las políticas de educación. El costo estimado de la educación para todos sin ningún cambio en las políticas de estos países equivale casi al doble del que sería en un contexto de reforma y mejora de la calidad. Para lograr los objetivos de la educación para todos en 2015, los países necesitan que todos los niños estén matriculados en la escuela para 2008. Por ello, es probable que, en términos globales, las deficiencias de financiamiento sean más graves en los próximos cinco años, a medida que los países

aceleran el ritmo de aumento de la matrícula. Las proyecciones financieras muestran que en casi todos los países con matrícula muy baja, una vez que el sistema se estabilice, después de que haya asimilado el incremento inicial (después de unos 10 años), los recursos nacionales deberían ser suficientes para mantener el sistema con un apoyo financiero externo cada vez menor.

32. La preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) ha ayudado en muchos países a situar la educación en un contexto macroeconómico más amplio y a asegurar que los recursos, las políticas, los gastos y los resultados esperados de la educación se integren en los objetivos nacionales prioritarios económicos, sociales y de lucha contra la pobreza. La participación de muchos interesados en la preparación de un DELP puede también contribuir a generar el apoyo político interno necesario para los cambios estructurales de las políticas.

### **Los próximos pasos para acelerar la educación para todos**

33. Del análisis precedente se desprenden las siguientes conclusiones:

- a) Sin cambios significativos en las políticas, los desequilibrios estructurales existentes impedirán el logro de los objetivos de Dakar en muchos países. El costo de la educación para todos es casi el doble en los países sin un marco de políticas óptimo. Los países no pueden aspirar a lograr la educación para todos a menos que sus sistemas de educación estén dentro de normas razonables de eficiencia y sus esfuerzos nacionales de inversión en educación estén al mismo nivel que los de otros países con niveles de ingresos similares. Los planes nacionales de la educación para todos, que deben considerarse como instrumentos en evolución, deberán incluir esas consideraciones.
- b) En el Informe sobre el Financiamiento para el Desarrollo se dice que “el Banco, en especial, debería intensificar sus esfuerzos encaminados a ayudar a los países a identificar recursos y otros elementos necesarios para alcanzar las metas de educación, salud y medio ambiente”. En este contexto, se propone que se determinen las necesidades de financiamiento de la educación para todos mediante análisis país por país, lo que supondría, entre otras cosas, la determinación de los gastos del alivio de la deuda y de la magnitud de los recursos nacionales adicionales.
- c) Hay un cúmulo considerable de conocimientos y experiencia acerca de lo que funciona (y lo que no funciona) cuando se desea conseguir la educación para todos. Sin embargo, estos conocimientos no están ampliamente disponibles en los países que más los necesitan. El fortalecimiento de los mecanismos para sintetizar y difundir estos conocimientos y para encauzar las medidas de cooperación eficaces hacia la educación para todos constituiría un elemento importante de la aceleración del programa de educación para todos.
- d) La mala calidad de los datos disponibles es un obstáculo importante para la toma de decisiones con conocimiento de causa. Las últimas estadísticas oficiales de

muchos países se remontan a 1997, lo que constituye una base inaceptable para la formulación de políticas en 2001. Muchos países no recopilan ni publican datos sobre las tasas de terminación de los estudios primarios ni tienen medidas normalizadas sobre el nivel de instrucción alcanzado por los alumnos. Un paso decisivo para impulsar una intervención acelerada en el frente de la educación para todos sería un esfuerzo conjunto intensivo del Instituto de Estadística de la UNESCO, el Banco Mundial y otras partes interesadas para elaborar datos básicos sobre la educación que sean más oportunos, exactos y relevantes que los actualmente disponibles.

- e) Los esfuerzos deben concentrarse en la tasas de terminación de la escuela primaria y no en las tasas brutas de matrícula. Además, dado que las tasas de terminación están estrechamente vinculadas con la calidad, deberá prestarse una atención mucho mayor a las cuestiones relacionadas con el número de alumnos en el aula, habrá que efectuar esfuerzos más decididos para medir y mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje.
- f) La pandemia de VIH/SIDA es una amenaza importante para el logro de los objetivos de la educación para todos, pero, al mismo tiempo, la educación podría ser una fuerza importante para luchar contra la pandemia.

34. El Banco Mundial trabajará con sus asociados en la comunidad de donantes en los próximos meses para elaborar un marco firme y coherente que permita abordar esas cuestiones. Se examinarán en este contexto el desempeño y la orientación del Banco en el futuro. Los préstamos del Banco Mundial para educación han bajado de un promedio de US\$1.800 millones por año en los años noventa a poco menos de US\$1.000 millones en 2000 y 2001, y no hay pruebas claras de que otros productos del Banco Mundial para educación (asesoramiento, análisis, creación de capacidad) hayan aumentado al mismo tiempo. Un análisis atento de estas cuestiones, incluido un debate sobre la posible necesidad de nuevos instrumentos, podría plasmarse en un plan de acción que se examinaría con todos los asociados principales, en particular, los otros cuatro organismos comprometidos con la educación para todos (PNUD, UNESCO, UNICEF y FNUAP), los principales donantes bilaterales y los bancos multilaterales regionales. Este plan de acción se presentaría luego en la reunión de abril de 2002 del Comité para el Desarrollo.

## **Conclusión**

35. La urgencia de la situación actual y el potencial que ofrece la atención internacional creciente prestada a la educación exigen un compromiso mundial renovado, basado en un marco financiero riguroso, y una atención más estrecha a lo que ya se sabe sobre la forma conseguir mejoras en la enseñanza y el aprendizaje y una gestión más eficiente del sistema. Aunque muchos organismos donantes y asociados están trabajando con los países que más necesitan ayuda, esos esfuerzos deberían integrarse con el fin de establecer rápidamente las bases para un marco mundial y un plan de acción convenido. La terminación universal de la escuela primaria, por difícil que sea como objetivo, es sólo un paso modesto hacia el objetivo final de la educación permanente para todos los ciudadanos, meta válida tanto para los países de ingreso bajo como para los de la OCDE.

Pero la terminación universal de la escuela primaria es un primer paso necesario y su logro interesa a todo el mundo. Si se redoblan esfuerzos nacionales e internacionales, podrá conseguirse para 2015.