

Educación para todos en 2015

Alain Mingat y Carolyn Winter

En el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en 2000 en Dakar, Senegal, las autoridades de 180 países se plantearon un duro objetivo: lograr, para 2015, el acceso de todos los niños a la educación primaria.

EL MUNDO ha alcanzado un nivel de prosperidad económica inimaginable hace solo 100 años. No obstante, muchas personas, en los países pobres, carecen todavía de lo más esencial para subsistir. Se estima que 113 millones de niños de entre 6 y 11 años de edad no asistieron a la escuela en 2000.

El capital humano —educación y capacidad profesional— es un arma crucial para combatir la pobreza. A fin de lograr un crecimiento económico más acelerado —condición necesaria para reducir la pobreza— los países pobres precisarán una fuerza laboral mejor preparada. Incluso la educación primaria puede rendir grandes beneficios (cuadro 1). Se ha demostrado que la inversión en enseñanza primaria ofrece una rentabilidad mayor —estimada entre el 11% y más del 30%— que la inversión en capital físico, sobre todo en el caso de las niñas.

En la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en 1990 en Jomtien, Tailandia, la comunidad internacional convino, por vez primera, en un esfuerzo por alcanzar la educación primaria universal. Esta meta —garantizar que todos los niños tengan acceso a una educación primaria gratuita y obligatoria de calidad, y que puedan terminarla— fue ratificada un decenio después en Senegal.

El objetivo de proveer una educación primaria o básica para todos los niños ha recibido amplio respaldo nacional e internacional, pero los acuerdos verbales no siempre han culminado en las necesarias —aunque arduas y controvertidas— reformas de las políticas y prácticas. Sin embargo, aún es posible alcanzar ese objetivo si los países adoptan medidas adecuadas y la comunidad internacional provee el respaldo necesario.

Necesidades en materia de educación

Lo ideal sería que todos los niños terminaran un período de nueve años de educación básica, o sea, la educación primaria y unos cuantos años de educación secundaria. Esto, sin embargo, está fuera del alcance de la mayoría de los países de ingreso bajo. El acceso universal a seis años de educación primaria, período mínimo para lograr una alfabetización funcional y aprender a hacer operaciones aritméticas, sería una meta más realista.

En los países con un PNB per cápita inferior a US\$1.200 la educación formal dura aproximadamente cuatro años en promedio, pero existen grandes variaciones regionales. En África y Asia meridional los adultos han recibido, en promedio, unos tres años de educación formal, y en América Latina, casi seis. Existen también importantes disparidades entre los diferentes grupos dentro del mismo país. Por ejemplo, en muchos países de bajo ingreso el acceso y rendimiento escolar de las niñas es muy inferior al de los niños. En algunos países, las tasas de analfabetismo entre mujeres adultas son de hasta el 80%, lo cual es particularmente desafortunado, pues la alfabetización de la mujer rinde beneficios sociales muy grandes (por ejemplo, tasas de fecundidad más bajas y un mejoramiento de la salud y nutrición infantil). Generalmente, en las zonas urbanas la cobertura es alta, incluso en los países donde las tasas medias de matrícula son bajas, lo cual demuestra que los grupos rurales son especialmente desatendidos.

Avances logrados hasta la fecha

Entre 1960 y 1980 las tasas brutas de matrícula (el número de niños que asisten a la escuela en relación con el número de niños en el grupo de edad correspondiente a ese ciclo escolar) aumentaron considerablemente en todas las regiones en desarrollo. Después de 1980 esas tasas siguieron aumentando en todas las regiones, excepto en África. Pero en los años noventa, el avance hacia la universalización de la educación primaria se estancó en muchos países y, en algunos, las tasas de matrícula se redujeron. En 1998 (en la mayoría de los casos, último año sobre el que se dispone de datos comparables a nivel internacional) el porcentaje de niños en edad escolar primaria que asistía a la escuela seguía siendo inferior al 60% en muchos países.

Generalmente, la tasa bruta de matrícula representa una sobrestimación de la cobertura, pues incluye a los estudiantes que repiten cursos. La proporción de niños en edad escolar que termina la educación primaria es una estadística más reveladora. Las tasas de retención entre niños pobres son bajas,

Cuadro 1
La educación ofrece gran rendimiento en los países de bajo ingreso
(Porcentaje)

	Tasa privada de rendimiento	Tasa social de rendimiento
Enseñanza primaria	26,4	20,6
Enseñanza secundaria	18,5	14,1
Enseñanza superior	22,4	11,3

Fuente: George Psacharopoulos, citado en Alain Mingat y Bruno Suchaut, 2000, *Les Systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative* (Bruselas: De Boeck Université).

incluso en los países con altas tasas brutas de matrícula. Estas últimas son bastante elevadas en varios países africanos, pero menos de la mitad de los niños que entran a la escuela llegan al último año. Madagascar constituye un buen ejemplo: prácticamente todos los niños se matriculan en la escuela primaria pero solo el 27% de la población en edad escolar llega al quinto grado, y solo el 11% de las niñas terminan el ciclo en las zonas rurales. Solo el 6% de los niños de hogares situados en los dos deciles más pobres terminan la educación primaria, comparado con el 70% en los deciles de ingreso superiores.

Estas bajas tasas de terminación se explican por varios motivos. Primero, los padres o comunidades podrían estimar que la educación es deficiente o poco provechosa; segundo, los costos directos e indirectos (de oportunidad) podrían ser elevados, especialmente para los padres que dependen del trabajo de sus hijos. Las altas tasas de repetición, que aumentan los costos directos de la educación, también están vinculadas con las tasas bajas de retención.

El cumplimiento de la meta

Para alcanzar la educación primaria universal hacia 2015 será necesario cuadruplicar la actual tasa de matrícula de los niños que no asisten a la escuela y aumentar, por lo menos al 80%, las tasas de retención y terminación. Si las matrículas en África al sur del Sahara siguen aumentando al ritmo de 1990–97, solo 21 de los 43 países de la región alcanzarán tasas brutas de matrícula primaria del 100% para 2015; 9 se acercarán a la meta, y los 13 restantes quedarán muy a la zaga. El mayor problema consistirá en matricular y mantener en la escuela a las niñas, y a los niños y niñas de las zonas rurales.

El enfoque tradicional usado para ampliar la cobertura ha consistido en construir nuevas escuelas y salas de clases y contratar más maestros. Estas estrategias son importantes pues los

niños no se matricularán si no hay una escuela a distancia razonable de su comunidad. Pero esto, por sí solo, no garantizará una matrícula universal. Frecuentemente, los costos directos de la educación (derechos de matrícula, cargos por actividades, uniformes, libros de texto y materiales) están fuera del alcance de los pobres. Por tanto, es muy importante reducir esos costos para atraer a los niños a la escuela. En Uganda, por ejemplo, las matrículas aumentaron acusadamente —en 2,2 millones— cuando el Gobierno eliminó los derechos de matrícula primaria en 1996. Los países que estudian esa alternativa deberán asignar recursos adicionales a la educación, como en Uganda, para que el sistema de enseñanza pueda atender a más estudiantes y seguir ofreciendo una buena educación. También es importante evitar que la eliminación de derechos de matrícula produzca efectos indeseados o adversos; en Benin, por ejemplo, los derechos de matrícula, que eran percibidos por las escuelas, se eliminaron solo para las niñas, de modo que los directores tenían pocos incentivos para matricularlas, hasta que el Gobierno asignó recursos del presupuesto nacional para cubrir la matrícula de las niñas.

Pero la ampliación de la cobertura no basta. La calidad de la educación también afecta fuertemente las tasas de matrícula y retención, así como el futuro rendimiento y productividad. Sin embargo, las comparaciones internacionales de los exámenes normalizados indican que, en promedio, los estudiantes de los países de bajo ingreso adquieren menos conocimientos y aptitudes que los de países más avanzados.

Para ofrecer una educación primaria de alta calidad los gobiernos deben obtener suficientes fondos para financiar los insumos para la educación, como maestros mejor capacitados, libros de texto y otros materiales de aprendizaje, e infraestructura física. Para la mayoría de los países en desarrollo es difícil movilizar ingresos pues su base tributaria es pequeña, y su capacidad administrativa para recaudar impuestos, limitada. En las últimas décadas muchos países han tenido que reducir sensiblemente el gasto público en programas sociales debido a las necesarias reformas macroeconómicas y a la creciente carga del servicio de la deuda. En Madagascar, por ejemplo, un aumento de un punto porcentual en el servicio de la deuda como proporción del gasto público total se tradujo en una reducción de 0,54 puntos porcentuales del gasto en educación como proporción del gasto público total no correspondiente a intereses. Entre 1991 y 1995, cuando el servicio de la deuda alcanzó su máximo nivel, el gasto público en educación se redujo a la mitad.

En los países de bajo ingreso este gasto oscila actualmente entre un nivel inferior al 2% del PNB (Chad, Guinea, Guatemala y la República Democrática Popular Lao) y casi un 10% del PNB (Botswana y Namibia). En los países que destinan un porcentaje más alto del PNB a la educación el número de niños beneficiados es, en promedio, mayor, aunque el porcentaje del PNB destinado a la educación no es, necesariamente, una variable predictiva de la cobertura y calidad de la enseñanza. En El Salvador, Ghana y Sri Lanka, por ejemplo, se destina una proporción relativamente pequeña del PNB a la educación, pero la cobertura es relativamente amplia. Además, tras superarse un nivel básico por alumno —entre un 10% y un 12% del PNB per cápita— el gasto tiene escasa relación con el



Cuadro 2

La matrícula primaria aumenta en las regiones en desarrollo, pero con tasas de terminación bajas

	Tasa bruta de matrícula primaria (Porcentaje)					Gasto público en educación, 1997 (Porcentaje del PNB)	Porcentaje del grupo de edad que llega al quinto grado		
	1960	1970	1980	1990	Último año disponible		Total	Zonas rurales	Niñas en zonas rurales
África	39,0	61,9	79,5	74,8	76,8	4,1	48,0	...	...
Benin	27,0	50,0	68,0	71,0	81,4	3,2	41,0	34,0	21,0
Burkina Faso	8,0	15,0	29,0	33,0	41,0	3,0	28,0	16,0	10,0
Madagascar	52,0	97,0	130,2	103,6	107,3	2,1	27,0	12,0	11,0
Malawi	..	56,0	60,0	68,0	133,0	5,4	38,0	...	...
Mozambique	48,0	39,7	87,0	67,0	76,0	2,2	35,0	22,0	17,0
Asia meridional	56,0	64,2	78,0	89,0	100,0	3,1	66,0	...	...
Bangladesh	47,0	71,0	60,0	69,0	96,5	2,2	44,7	...	...
Pakistán	30,0	46,0	47,0	61,0	83,6	2,7	48,0	...	...
América Latina y el Caribe	89,2	90,3	101,8	100,6	113,0	3,6	61,0	...	...
Bolivia	64,0	87,0	87,0	87,8	97,0	4,9	60,0	...	...
Honduras	67,0	88,0	102,0	94,5	97,3	3,6	60,0	...	...
Nicaragua	66,0	85,0	101,0	101,0	102,0	3,9	54,0	...	...
Oriente Medio y Norte de África	53,9	85,2	97,3	98,0	95,0	5,2	72,0	...	...
Marruecos	47,0	62,0	77,0	73,0	85,0	5,0	58	...	...

Nota: ... significa que no se dispone de datos.

Fuente: Banco Mundial.

volumen de aprendizaje. En Senegal y Burkina Faso el gasto en educación primaria por alumno es aproximadamente el mismo, pero en Burkina Faso el rendimiento escolar es mucho mayor. Es fundamental adoptar políticas educacionales que garanticen el uso eficiente de los recursos.

En numerosos países de bajo ingreso los gobiernos no se han esforzado por aplicar políticas y estrategias que habrían acelerado la universalización de la educación primaria, pues en muchos casos ello los habría forzado a abordar ciertos problemas sumamente polémicos, como el tamaño y estructura de los servicios administrativos, la descentralización, la contratación, remuneración y distribución de maestros, y las tasas de repetición de los estudiantes. Si bien muchos países de bajo ingreso han comenzado a avanzar en la dirección correcta, se requieren un liderazgo más firme y una comunicación más abierta con todas las partes interesadas.

Además, los países deben lograr una asignación equitativa y eficiente de los recursos en todas las localidades y escuelas. En algunos países, como Guinea, los métodos de distribución de los recursos y maestros son bastante coherentes, pero en otros —como Benin, Camerún, Egipto, Madagascar, Nepal y Yemen— son menos eficientes. Los países no pueden crear buenos sistemas de educación si algunas escuelas tienen un exceso de maestros preparados y otras una escasez aguda, como ocurre frecuentemente en las zonas rurales y los entornos urbanos pobres. La supervisión y administración deficiente de las escuelas también puede perjudicar el sistema educacional.

El progreso ha sido lento, además, debido a que el respaldo de los donantes, suministrado principalmente a través de proyectos independientes y focalizados, ha tenido a veces consecuencias adversas. El fácil acceso a estos recursos ha inducido a algunos países a iniciar proyectos de construcción de escuelas

de costo demasiado elevado y, por consiguiente, insostenible. Otra consecuencia indeseada ha sido la fragmentación de la política sectorial y un aumento de la carga administrativa de los países receptores que tienen múltiples proyectos de educación respaldados por diferentes donantes.

En lugar de financiar proyectos específicos, los donantes deberían respaldar la formulación de políticas y los programas sectoriales. A la comunidad internacional le corresponde la importante tarea de reunir información en los distintos países para definir prácticas eficaces. Si bien generalmente aporta menos del 5% del financiamiento para la educación en los países de bajo ingreso, puede apalancar estos recursos para catalizar la reforma y promover la adopción de nuevas políticas.

El déficit de financiamiento

¿Cuánto financiamiento adicional necesitan los países de bajo ingreso para alcanzar la educación primaria universal y de calidad en la fecha prevista? Uno de los métodos para hacer una estimación aproximada —el que propugna el Banco Mundial— consiste en calcular cuánto financiamiento pueden movilizar internamente los países y cuánto pueden ahorrar si mejoran la eficiencia del sistema de educación, y evaluar luego las deficiencias habida cuenta del número de niños que según las proyecciones no recibirán escolarización en 2015.

Los países pueden movilizar recursos nacionales del presupuesto público y de fuentes extrapresupuestarias, incluidas las contribuciones del sector privado, comunidades locales y usuarios. Aun así, puesto que la educación primaria o básica constituye un bien público, y que la meta consiste en lograr que los niños tengan acceso universal gratuito a esa educación y que la terminen, la función del financiamiento privado debe, necesariamente, ser pequeña.

El mejoramiento de la eficiencia y calidad puede afectar profundamente la magnitud del déficit de financiamiento. El salario de los maestros y la construcción de escuelas representan el mayor gasto en educación en la mayoría de los países. Normalmente, esos salarios representan más del 80% del gasto ordinario en educación primaria y, la construcción de escuelas, la mayor parte del gasto de capital. En muchos países de bajo ingreso los maestros son funcionarios públicos y como tales tienen frecuentemente salarios demasiado elevados o demasiado bajos en comparación con los de otros trabajadores. En los países sahelianos los salarios de los maestros equivalen, en promedio, a más de seis veces el PNB per cápita, pero en América Latina y Asia, solo a dos veces y media. La experiencia indica que los únicos países en que el gasto público en educación es inferior al 6% del PNB y que han alcanzado la educación primaria universal son aquellos en que los salarios docentes han sido inferiores a 3,8 veces el PNB per cápita. Ningún país ha alcanzado esa meta cuando los salarios son superiores a ese nivel; la sangría de los recursos para educación es tal que la cobertura no puede ampliarse a todos los niños.

A menudo, la racionalización y modificación de la construcción también pueden traducirse en un importante ahorro de recursos. La subcontratación de las obras al sector privado también puede contribuir a abaratar los costos.

Se están adoptando medidas para estimar el déficit de financiamiento relacionado con el logro de la educación primaria universal en todo el mundo, pero algunas estimaciones regionales ya dan una idea de sus características y dimensión. Por ejemplo, los análisis efectuados durante la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en Burkina Faso, Guinea, Níger y Senegal indican que el déficit de financiamiento de los cuatro países, en conjunto, ascendería a US\$487 millones al año si trataran de alcanzar la educación primaria universal para 2015 sin modificar sus actuales políticas. No obstante, los cambios de política pueden afectar considerablemente el tamaño del déficit. Si estos cuatro países adoptan reformas para mejorar la educación, el déficit de financiamiento aumentará a US\$683 millones. Pero si, además, reajustan los salarios de los maestros según un nivel de referencia —unas 3,8 veces el PNB per cápita— el déficit se reducirá a US\$394 millones. Además, disminuirá a US\$258 millones si logran movilizar recursos públicos adicionales para la educación, en particular, mediante la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME), puesta en marcha por el Banco Mundial y el FMI en 1996, y reforzada en 1999.

Para alcanzar la educación primaria universal los países deben adoptar sus propias estrategias y ceñirse a un cuadro de financiamiento plausible y viable. Senegal, que tiene un déficit de US\$62 millones, debe incrementar el gasto para mejorar la calidad de la educación. Níger, con un déficit de US\$41 millones, destina suficientes recursos a mantener la calidad de la educación, pero debe modificar la combinación de insumos y las políticas generales de educación, y recortar los salarios de los maestros, de acuerdo con los niveles de referencia. En Guinea, en cambio, que tiene un déficit de US\$39 millones, deben aumentarse los salarios.



Alain Mingat, Especialista Principal en Educación, Oficina Regional de África del Banco Mundial.



Carolyn Winter, Especialista Superior en Educación, Sector de la Educación, Red sobre Desarrollo Humano del Banco Mundial.

Una evolución alentadora

Los progresos recientes deberían facilitar los esfuerzos de los países de bajo ingreso por alcanzar la educación primaria universal. Uno de los más importantes es la Iniciativa para los PPME. Parte de los recursos disponibles gracias a la cancelación de deuda se asignan a los sectores sociales, incluida la educación. En Madagascar, los recursos encauzados al sector aumentarán, probablemente, del 2,2% al 3,4% del PIB. De éstos, 0,4 puntos porcentuales corresponderán a recursos liberados en el marco de la Iniciativa y 0,8 puntos porcentuales a un incremento de las asignaciones presupuestarias para la educación.

La preparación de los DELP —que inicialmente era parte del proceso de habilitación en el marco de la Iniciativa, pero que hoy tiene un uso mucho más generalizado— es un instrumento esencial para abordar las reformas necesarias de la educación. Los DELP permiten estudiar los recursos, medidas, gastos y resultados previstos de la educación en el contexto de los objetivos macroeconómicos, sociales y de alivio de la pobreza de un país. En su preparación —que se hace en colaboración con el Banco Mundial y el FMI— participan muchas partes interesadas dentro del país mismo, lo cual aumenta la identificación local con la estrategia, así como la transparencia en la formulación de políticas. Este proceso permite, además, crear el respaldo político necesario para la reforma y facilita la colaboración entre los donantes y otros participantes internacionales. La actualización periódica de los DELP ayuda a garantizar el seguimiento de la labor realizada y los ajustes correspondientes de las políticas y estrategias.

Cabe señalar que la formación de capital humano no conducirá, por sí sola, al crecimiento ni la reducción de la pobreza. El crecimiento económico es resultado de la interacción de las inversiones en desarrollo humano, físico e institucional. La interacción de la educación con otras inversiones —en caminos de acceso a los mercados, programas de microcrédito y servicios de extensión agrícola, por ejemplo— es muy importante para hacer realidad los beneficios de la educación y mejorar la situación de los pobres. Pero el suministro de una educación primaria de calidad para todos los ciudadanos de un país es crucial para lograr un desarrollo económico con equidad. **F&D**