

V. Mejorar la educación



V. MEJORAR LA EDUCACIÓN¹

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se vinculan directamente a logros educativos con el propósito general de lograr un piso mínimo de avances en materia de desarrollo económico y social para el año 2015 son dos (recuadro 1).

RECUADRO 1.
METAS E INDICADORES QUE SE VINCULAN A LOGROS EDUCATIVOS
OBJETIVO 2: LOGRAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA UNIVERSAL

Metas	Indicadores
<p><i>Meta 3:</i> Velar por que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p>	<p>6. Tasa de matriculación neta en la enseñanza primaria. 7. Porcentaje de estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado. 8. Tasa de alfabetización de las edades comprendidas entre los 15 y 24 años.</p>
<p><i>Meta 4:</i> Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza antes del fin del año 2015.*</p>	<p>9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior. 10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y 24 años.</p>

*Varias menciones se hacen a en qué sentido la meta de eliminación de la desigualdad de género representa un reto para América Latina. Abundantes elementos adicionales sobre este tema pueden encontrarse en el capítulo VI, *Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer*.

Estos dos objetivos, y el proceso que lleve a lograrlos en el contexto de América Latina y el Caribe, constituyen ya, y cada vez más de ahora en adelante, uno de los focos principales de los esfuerzos de los gobiernos y la sociedad civil. A continuación se proporciona una breve descripción de las tendencias y de los avances en educación observados en América Latina y el Caribe desde 1990, en el contexto de los retos definidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1. ANTECEDENTES Y DIAGNÓSTICO

El principal hallazgo es que las reformas iniciadas en la región durante los años noventa, las que en buena medida se han prolongado hasta la fecha, han avanzado visiblemente. Hay más niños que acceden a la escuela y pasan allí más horas, días y años que las

1. Este capítulo fue preparada por Juan Carlos Navarro y Aimee Verdisco, con la colaboración de Marta Durán. Asimismo se recibieron comentarios de Viola Espínola y otras contribuciones de Ferdinando Regalia.

generaciones pasadas. Sin embargo, no todas las ganancias se han distribuido de forma equitativa. El avance ha sido notablemente más lento entre los más pobres, las minorías étnicas, raciales y de otro tipo y las poblaciones socialmente excluidas, y todavía quedan pendientes importantes cuestiones en materia de la calidad y la eficiencia de la educación.

Logros

En general, según cualquiera de los indicadores más comunes, una mirada de largo plazo de la evolución educativa lleva a concluir que los sistemas educativos de América Latina y el Caribe son mejores hoy que hace 30 años. Hay más escuelas en todos los niveles; los profesores que enseñan en ellas están mejor preparados; los libros de texto que utilizan están distribuidos de forma más extensa y equitativa y los contenidos tienen mucha más calidad; se han implementado sistemas de evaluación y las tecnologías de la información se han abierto un camino en ministerios y escuelas. Hay más niños que van a la escuela y representan un espectro más amplio de la diversidad de las sociedades latinoamericanas, como producto de la ampliación de los sistemas escolares y la superación de la educación entendida como un bien reservado a las elites tradicionales urbanas. A través de esta expansión, se ha elevado el logro educativo medio: los trabajadores que entran a la fuerza laboral hoy en día tienen más años de educación que aquellos de generaciones anteriores.

Empujadas por la corriente de democratización y por la consolidación de las instituciones democráticas, las reformas educativas llevadas a cabo en la última década han logrado una amplia base de apoyo tanto entre los involucrados tradicionales como entre grupos sociales que en tiempos más recientes han comenzado a movilizarse en favor de mejorar la educación.

Los recursos disponibles para la educación se han expandido visiblemente gracias a la creciente buena disposición pública y privada para conseguir que la educación se convierta en una prioridad real. Algunos gobiernos subnacionales han desarrollado capacidades considerables y han adquirido responsabilidades en la gestión de la educación, y la sociedad civil, incluyendo las comunidades, se ha vuelto más activa a la hora de exigir rendición de cuentas y resultados en las escuelas.

Las niñas han logrado progresos notables, con niveles de alfabetización y matriculación que, en muchos casos, sobrepasan los de los niños. Los salarios de los maestros han mejorado, como también lo ha hecho la disponibilidad de muchos de los insumos necesarios para producir educación. Las escuelas secundarias se han recuperado del penoso estado en el que se encontraban la década pasada. En muchos países se han introducido sistemas de evaluación y acreditación para la enseñanza superior. La innovación ha proliferado a todos los niveles, en forma de iniciativas públicas, privadas y no gubernamentales, impulsada por la percepción de que se puede hacer mejor las cosas. En unos pocos, aunque muy notables casos, se han llevado a cabo reformas audaces y de gran alcance y se ha conseguido la continuidad y el liderazgo requeridos para conseguir que fueran fructíferas.

Retos

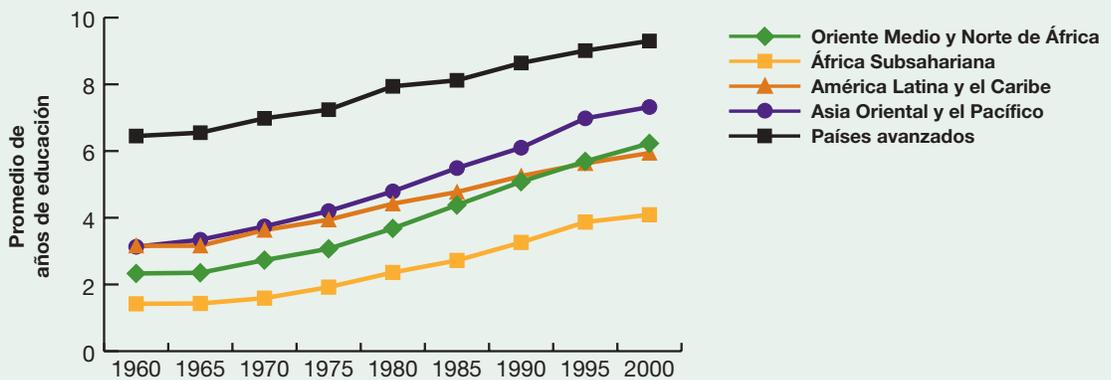
Estos avances y oportunidades no han sido tan rápidos como en otras regiones del mundo, ni se han distribuido de forma equitativa dentro de cada sociedad ni entre una sociedad y otra. Los indicadores de educación en América Latina y el Caribe revelan un ritmo de progreso visiblemente más lento que el de otras regiones del mundo, además de serias deficiencias de calidad. Los latinoamericanos mayores de 25 años en los años sesenta tenían 3,2 años de educación. Ese promedio llegó a 5 años en la década de los noventa. Entretanto los países del Sudeste Asiático pasaron de 4,3 a 7,2 años, los países del Medio Oriente de 2 a 4,6 años, y los países de Europa del Este de 6 a 8,7 años. Únicamente en África el progreso educativo ha sido más lento que en América Latina (ver gráfica 1).

Equidad

Desigualdades socioeconómicas y educación

Tal lentitud se debe a varios factores. Entre ellos, el hecho de que la educación continúa reflejando grandes desigualdades. En la mayoría de los países de la región, el bajo nivel de educación se ha convertido en uno de los determinantes más importantes de pobreza. La incidencia de la pobreza en hogares encabezados por personas que alcanzaron sólo la educación primaria (41,3%) es más de ocho veces mayor que en hogares encabezados por personas con educación superior (5,1%). Mientras que un mejor acceso a la educación ha incluido una mayor proporción de cohortes de procedencias más diversas, la desigualdad de ingreso extremo en las sociedades en toda la región continúa desviando beneficios hacia el extremo superior de la escala socioeconómica hasta extremos fuera de lo común en otras regiones del mundo. Vivir en una zona rural también acarrea desventajas. La oferta educativa, particularmente en términos de calidad y a nivel pre-primario, secundario y terciario, sigue estando muy concentrado entre las clases media y alta y en áreas urbanas.

GRÁFICA 1. PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIZACIÓN DE LA FUERZA LABORAL POR REGIÓN, 1960-2000 (POBLACIÓN DE 25+ AÑOS)



Fuente: Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee, International Data on Educational Attainment: Updates and Implications (CID Documento de Trabajo no. 42). HUMAN CAPITAL UPDATED FILES (Abril 2000). En Internet: <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html>

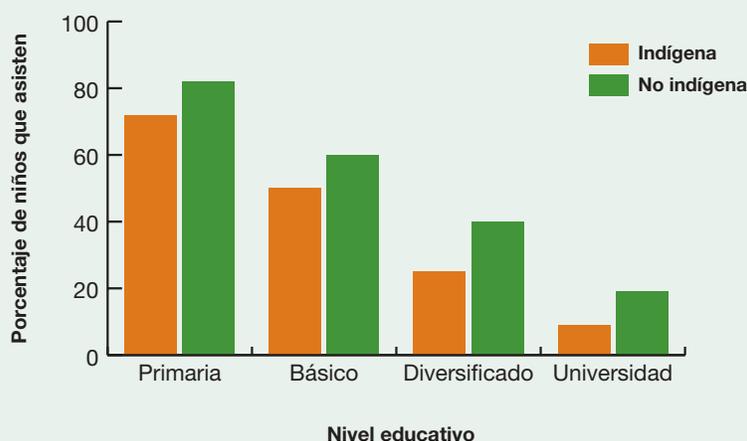
Desigualdades entre géneros

A diferencia de un buen número de otras regiones de los países en vías de desarrollo, las tasas de matriculación en América Latina y el Caribe son substancialmente equitativas en términos de género. Sin embargo, hay excepciones. Por un lado, mientras que la cobertura de nivel primario y para los datos agregados está próxima al nivel universal y es independiente del género, en aquellos países con grandes poblaciones indígenas (por ejemplo, Guatemala y Bolivia), la cobertura es insuficiente y la matriculación de niñas sigue quedándose atrás. Por otro lado, en la educación secundaria y superior, los datos de matriculación conjuntos para las mujeres en la región exceden a los de los hombres por más de cuatro puntos en el nivel secundario y por más de dos puntos en el terciario. Las niñas tienden a sobresalir también en otras áreas. En muchos países de la región, las tasas de abandono escolar y de repetición para las niñas están por debajo de las de los niños, y el índice de promoción es mayor para las mujeres, todo lo cual sugiere la necesidad de iniciativas especiales para tratar de mejorar el logro y la permanencia de los niños al sistema educativo, en particular en el Caribe de habla inglesa.

Exclusión social y educación

Las minorías étnicas también siguen encontrando barreras. La limitada información disponible sobre Perú, Guatemala, Brasil y Bolivia indica que los adultos que trabajan y proceden de minorías indígenas y raciales carecen como promedio de al menos tres años de educación si se les compara con sus homólogos en el resto de la población. Aunque existe alguna evidencia que sugiere que las distancias entre grupos poblacionales se están acortando (por ejemplo, en Brasil), los índices de asistencias de niños indígenas (por ejemplo, en Bolivia y Guatemala – ver gráfica 2) permanecen un 10 a 15% por debajo de los índices para niños no indígenas; las tasas de abandono escolar y repetición también tienden a ser más elevadas para las minorías étnicas y raciales.

GRÁFICA 2. ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPO DE EDAD Y ORIGEN ÉTNICO EN GUATEMALA, 2000



Fuente: CIEN/PREAL. Informe de Progreso Educativo. Guatemala 2002.

Baja calidad

Las cuestiones sobre calidad de la educación siguen teniendo mucha importancia para América Latina y el Caribe. Si bien, como se ha dicho, en la actualidad más niños están recibiendo algún tipo de educación, la calidad de la educación que reciben deja mucho que desear. En muchas ocasiones, los niños reciben cuatro horas de clase al día durante un año escolar que se sigue acortando. Los planes de estudios se han reformado repetidas veces para reflejar las nuevas prioridades y expectativas de las sociedades y los sistemas educativos. Sin embargo, en muchos casos, las reformas curriculares no se han acompañado de un movimiento hacia unos estándares de aprendizaje y de enseñanza, esto es, una visión articulada de lo que se espera que aprendan los niños, cómo se va a medir y a evaluar el aprendizaje, y qué capacidades se deben exigir a los profesores para asegurar que se produce el aprendizaje al nivel deseado. Vale la pena señalar que los problemas de calidad no sólo afectan a áreas principales como las matemáticas, las ciencias y el lenguaje, sino que también, y de forma crítica dada la cada vez más exigente dinámica social de la región, tienen un impacto negativo en materias tales como educación cívica, educación medioambiental, y en la habilidad de las escuelas para ocuparse de una lista creciente de cuestiones sociales apremiantes como son la violencia, la percepción y aceptación de la diversidad, la baja autoestima, la prevención del VIH/SIDA, y la reconocida necesidad de incluir contenidos que promuevan la igualdad de género.

Baja eficiencia

Parte del problema se localiza en la ineficiencia. Según estimaciones recientes (ver BID-IEUNESCO, 2003), los sistemas latinoamericanos pierden hasta el 0,7% del producto interno bruto cada año por repetición. La correlación entre la repetición y la deserción es positiva y directa, funcionando muchas veces la repetición como un precursor de la deserción: la repetición en un grado aumenta la probabilidad de deserción en un 40-50%; la repetición por segunda vez puede aumentar tal probabilidad al 90%. Por lo tanto, una vez que un niño repite, la probabilidad de que no progrese es mayor. Además existe un alto riesgo de fallar ya en el primer año, donde los problemas de repetición son más serios.

Muchos de los problemas tienen su origen en la forma en que los gobiernos gestionan sus sectores de educación. Los sistemas educativos a lo largo de la región tienden a sufrir de apreciable debilidad institucional. Es muy raro que los gobiernos centrales hayan tenido la capacidad de establecer estándares claros y de regular el sistema educativo en concordancia con ellos, pero al mismo tiempo sus burocracias tratan de controlar a distancia hasta el más mínimo detalle de lo que puede y debería ocurrir en el aula o en el ámbito escolar. Las escuelas, por otra parte, carecen de la flexibilidad administrativa y financiera, así como del liderazgo, necesarios para suministrar la educación relevante para los alumnos a los que sirven. Los estándares y las evaluaciones, como ya se ha sugerido anteriormente, se aplican de forma intermitente, a menudo sin ser consistentes a lo largo del tiempo o entre distintas regiones. Como resultado, los padres, los empleadores y otras partes interesadas se quedan sin saber cuán buenas o malas son las escuelas, y las autoridades poseen limitada capacidad de planear y actuar con anticipación y acierto.

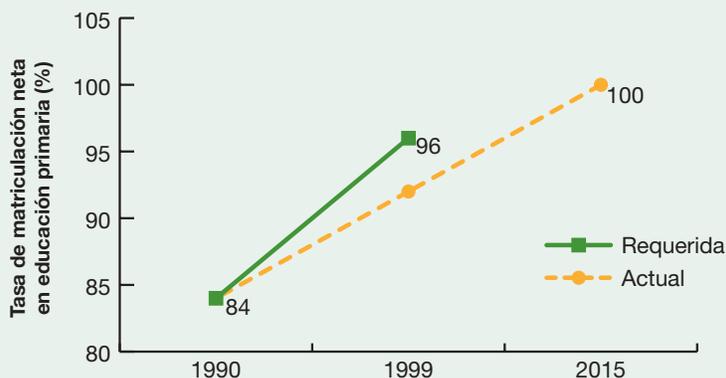
2. ¿QUÉ TAN CERCA –O LEJOS– ESTÁ LA REGIÓN DE LOGRAR LOS ODM EN EDUCACIÓN?

A escala agregada, el avance de América Latina y el Caribe hacia el cumplimiento de los ODM en educación es considerable. Las tasas de matriculación netas a nivel de primaria se están aproximando al 95% y la esperanza de escolaridad de 26 países de la región incluidos en un reciente análisis del BID-IEUNESCO (ver informe 2003) para el año 2000 estaba en todos los casos por encima de ocho años de estudio esperados para niños de cinco años de edad que estaban entrando en el sistema educativo. Como se dijo más arriba, el progreso educativo ha ocurrido en buena parte de los casos nacionales durante la última generación. Algunos países, como el caso de Brasil, Guatemala, Nicaragua y Paraguay, lograron mejorar sus tasas de finalización de primaria a un ritmo de 2% interanual durante la década de los años noventa, si bien es cierto que otros mostraron estancamiento y hasta cierto retroceso. Un reciente análisis del Banco Mundial que incluyó a la gran mayoría de países de América Latina y el Caribe no encontró ni uno solo que esté severamente en riesgo de no alcanzar las metas en educación, 5 que podían definirse como habiendo ya alcanzado las metas, 10 en buen camino hacia el logro y 11 con moderado grado de riesgo (Banco Mundial, 2002.)

Habiendo establecido lo anterior, subsiste el hecho de que al día de hoy son pocos los países de la región que pueden alardear de tener una matriculación neta universal en la totalidad del primer ciclo.

Así, si se contabiliza el número de años en los que la matriculación neta es universal o prácticamente universal, se puede determinar hasta que punto los sistemas educativos alcanzan a todos los niños. En varios países de la región, la tasa de matriculación supera el 90% durante los 6 primeros años, indicando que estos sistemas educativos consiguen mantener a los niños en la escuela durante un periodo de tiempo relativamente largo. Esto se refleja en las tendencias de los promedios regionales respecto a tasas netas de matrícula, que permiten cierto optimismo respecto a la capacidad de la región para cumplir con la Meta 3 (ver gráfica 3). Pero en otros

GRÁFICA 3. TASA DE MATRICULACIÓN NETA EN EDUCACIÓN PRIMARIA (%)



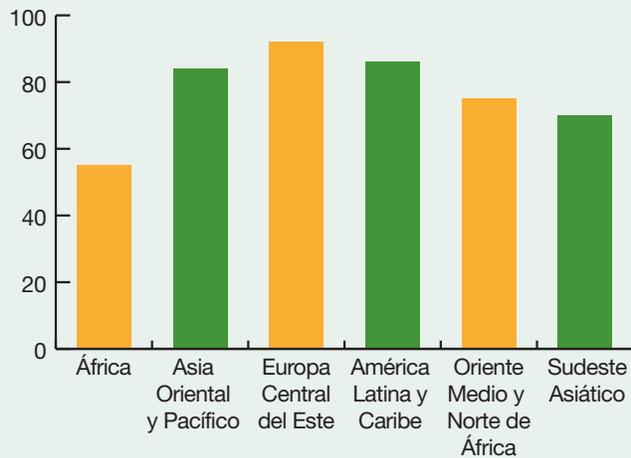
Fuente: SDS/POV estimaciones preliminares utilizando como base datos del Banco Mundial (1990); UNESCO 2002, "Education for All Monitoring Report", y Banco Mundial 2002, Indicadores de Desarrollo Mundial.

países, la situación es mucho menos satisfactoria: en Guatemala, por ejemplo, se alcanza el 90% de tasa de matrícula sólo para dos años.

Aquí vale la pena insistir en que terminar el nivel primario es diferente a estar matriculado en primaria, y esta es una distinción especialmente importante para América Latina y el Caribe, donde la finalización del ciclo primario completo está lejos de ser un logro general. Mientras que la mayoría de los países han creado suficientes espacios para acomodar a cada cohorte sucesiva en sus sistemas educativos, los problemas de repetición tienden a bloquear este progreso, dejando a muchos niños sin el acceso que tendrían garantizado si los flujos de estudiantes se gestionasen de forma más eficiente.

Esto también se relaciona con los problemas de deserción. Entre un cuarto y la mitad de los que ingresan a la enseñanza primaria no logran llegar a quinto grado. De los alumnos que permanecen matriculados, un 40% repite uno o dos cursos, lo que produce una significativa diferencia entre “permanecer en la escuela primaria” y “avanzar” hacia la meta de terminar el ciclo completo de enseñanza primaria. En este terreno, si bien América Latina está relativamente bien posicionada con respecto a otras regiones del mundo en desarrollo, la situación actual no ha alcanzado todavía el nivel satisfactorio definido por los ODM (ver gráfica 4).

GRÁFICA 4. TASAS DE FINALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN PRIMARIA, 2000



Fuente: Levine, R. et al. (2003).

Persisten problemas de equidad muy serios. En muchos casos, quien se beneficia de hecho de los niveles más altos de escolaridad sigue estando determinado de manera muy fuerte por el nivel socioeconómico de las familias. Mientras que muchos niños de las familias de altos ingresos completan el ciclo de educación primaria, y, de forma creciente, los de secundaria y terciaria, los logros de los niños de los estratos de bajos ingresos son muy inferiores. Por ejemplo, en Colombia, virtualmente todos los niños empiezan la escuela primaria. Para cuando llegan a quinto grado, sin embargo, se estima que el 40% de los

niños de familias pobres han desertado, mientras que casi todos los niños de las familias ricas continúan (Levine et al. 2003). De forma muy similar, un estudio reciente encontró que para el período 1994-96 en Brasil el logro educativo del 10% de la población con ingresos más altos era de 10,5 años, mientras que la cifra equivalente para el 30% más pobre era de 2,5 años de educación (BID-IEUNESCO, 2003).

La situación es quizás más aguda en aquellas poblaciones donde se combinan la pobreza, el aislamiento y la exclusión social. Los datos de Bolivia detectan que menos de la mitad de las niñas en edad escolar de las áreas rurales están matriculadas en la escuela; el 14% de las niñas en edad escolar en las áreas rurales nunca han ido a la escuela. Estas cifras son comparables con el 55% y el 8%, respectivamente, para los niños (PNUD, 1998). Entre la población adulta en áreas rurales, dos tercios de las mujeres afirman no haber tenido educación formal (ibid). En Guatemala, donde alrededor del 60% de la población es indígena (Tovar, 1999) la matriculación de los niños en las escuelas primarias excede la de las niñas en más del 10%², siendo la diferencia incluso más amplia en departamentos rurales. Según algunas estimaciones, tres cuartas partes de las mujeres indígenas en Guatemala no han recibido ninguna educación en absoluto; aquellas que la tienen, en promedio, han completado menos de un año (Banco Mundial, 1995.) Los datos sobre analfabetismo en adultos muestran un cuadro igualmente negativo: el 51% de las mujeres en Guatemala (frente al 7,5% de los hombres); el 17% en Perú (con comparación con el 6% de los hombres) y el 24% en Bolivia (siendo del 9,5% para los hombres) siguen siendo analfabetas.

Conviene anotar aquí, antes de concluir el punto de la factibilidad de las metas, que los ODM para educación son consistentes, y en cierto modo menos exigentes, que los objetivos establecidos en la Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, 1998), donde las autoridades de los gobiernos adoptaron un Plan de Acción para la Educación de la Región que puede entenderse, si se quiere, como una definición de objetivos todavía más ambiciosos. El plan compromete a los países a asegurar que en el año 2010, el 100% de los menores concluyan una educación primaria de calidad, y que al menos el 75% de los jóvenes tenga acceso a una educación secundaria de calidad, con porcentajes cada vez mayores de jóvenes que terminan sus estudios secundarios. Las metas definidas en la Cumbre insisten también en el compromiso de ofrecer oportunidades de educación a lo largo de la vida a la población en general.

En cuanto a la finalización de la educación secundaria, que se ha convertido en el indicador educacional más importante que separa a los grupos de ingresos altos y bajos de la región, es difícil evitar la impresión de que los países están quedándose atrás. Suponiendo que ya se ha producido la transición hacia la educación secundaria, sólo cuatro países latinoamericanos tienen una cobertura superior al 50% y, en muchos de ellos, un tercio o menos de los estudiantes en edad de asistir a secundaria están efectivamente matriculados en el sistema escolar. En las zonas rurales, los niveles caen significativamente, rara vez sobrepasando el 10%. Y, a pesar del incremento continuo en los niveles de rendimiento académico, un tercio o menos de la fuerza laboral urbana ha completado los 12 años de

2. La tasa de matriculación bruta en la escuela primaria 1990-1997 para niños fue 90, comparable con 79 para niñas (ver UNICEF, 2000).

escolarización que se estiman necesarios para garantizar un estándar de vida aceptable y para no rezagarse respecto a las demandas y los cambios de una economía cada vez más globalizada.

En América Latina y el Caribe el tema de la calidad se convierte en otro elemento indispensable de esta discusión. El hecho de que la mayoría de los países de la región aún no participa regularmente en las pruebas estandarizadas internacionales dificulta comparaciones con otras regiones. Sin embargo, las evaluaciones nacionales e internacionales disponibles muestran que el aprendizaje de los alumnos es deficiente. Por ejemplo, Chile, que participó en la versión del Tercer Estudio Internacional sobre Matemáticas y Ciencias en 1999 (TIMSS-R), obtuvo el lugar 35 entre 38 países, ubicándose muy por debajo del promedio internacional y considerablemente más bajo que los competidores asiáticos, incluyendo a Malasia y Tailandia. Colombia, que participó en la versión 1995 de esta misma prueba internacional obtuvo el lugar 40 entre los 41 países examinados, quedando bajo todos los demás países participantes de Asia, Europa del Este y el Medio Oriente. México y Brasil, los dos únicos países que participaron desde el principio en la prueba comparativa PISA de la OCDE ocuparon el penúltimo y último lugar, respectivamente, entre los 32 países participantes. Cuando, en el año 2001 se aplicó la misma prueba en 11 países no miembros de la OCDE, para los participantes de la región —un grupo que incluyó también a Argentina, Chile y Perú³— los resultados fueron, en el contexto comparativo global, muy semejantes: todos finalizaron bien por debajo de la media. Argentina alcanzó el mejor resultado relativo, justo por encima de Tailandia (lugar 34 de 43 países).

En conclusión, la discusión precedente apunta a la necesidad de desagregación —de explicar las diferencias entre y dentro de los países— cuando se monitorean los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación y se diseñan las estrategias para cumplirlos. Existen diferencias muy grandes, con frecuencia extremas, en términos del porcentaje de la población que tiene acceso a la educación básica, así como en la calidad de la educación que se les proporciona, entre sectores urbanos y rurales, minorías étnicas, raciales y de género y niños provenientes de diversos estratos socioeconómicos: los jóvenes situados en los cuartiles de menor nivel de ingresos tienden a desertar antes, a repetir más y a completar menos años de educación que los jóvenes en cuartiles más altos.

Así, la relativamente buena situación de una parte importante de los países de América Latina y el Caribe con respecto a su capacidad para alcanzar las metas para el año 2015 no debe ser motivo para la complacencia sino un estímulo a mirar en su complejidad los serios obstáculos que la situación educativa de la región presenta desde el punto de vista de la equidad, la calidad y la posibilidad de construir economías competitivas y sustentables.

3. México pertenece a la OCDE. Brasil participó en la primera ronda de prueba, mientras que Argentina, Chile y Perú lo hicieron en la segunda.

3. ¿ES VIABLE ALCANZAR LOS OBJETIVOS?

Como objetivos globales que representan una visión uniforme de hacia dónde deberían dirigirse los países, los ODM pueden oscurecer la tremenda heterogeneidad existente tanto entre países como entre regiones. Así, mientras que muchos de los objetivos que hoy parecen inalcanzables si no se produce una mejora significativa en las tendencias actuales en la mayoría de los países de África (al menos para el año 2015), ya han sido sobrepasados en algunos casos en América Latina y el Caribe (ver Levine et al., 2003). Por encima de todo, sin embargo, queda abierta la pregunta de si los objetivos y las actividades planificadas para cumplirlos podrán resistir las presiones de las múltiples prioridades que entran en competencia con ellos en cuanto a recursos, o sobrevivir a los shocks económicos adversos.

Alcanzar los ODM en educación tiene costos muy considerables. Las primeras estimaciones basadas en el gasto actual por estudiante, extrapolado a una población más grande de niños en edad escolar, y en un cierto número de supuestos adicionales, indican que las necesidades de recursos globales ascienden a una cifra entre 11,4 y 27,6 mil millones de dólares adicionales hasta 2015 para alcanzar la educación primaria universal global (ver cuadro 1), cifras que representan más de cuatro veces la cantidad total aportada actualmente por donantes e instituciones multilaterales, y mucho más que el gasto público actual. Las condiciones económicas y eventuales ajustes fiscales resultantes, también pueden tener y han tenido en el pasado un impacto inmediato sobre los recursos disponibles para la educación —a escala individual, familiar y gubernamental. Para América Latina y el Caribe, las estimaciones oscilan entre 730 millones y 8,10 mil millones de dólares adicionales al año.

CUADRO 1.
COSTE ANUAL ESTIMADO DE LA MATRÍCULA UNIVERSAL (MILES DE MILLONES DE DÓLARES)

Región	Si se gastasen 110,60 dólares por cada niño que no asiste a la escuela	Si la mediana por región/grupo de gasto por alumno se gastase en cada niño que no asiste a la escuela	Si el nivel de gasto por alumno del país se gastase en cada niño que no asiste a la escuela	Si el 13% del PIB per cápita se gastase en todos los niños en edad escolar
África				
Subsahariana	4,94	2,63	2,15	1,27
Oriente Medio y Norte de África				
Norte de África	0,90	0,87	2,18	5,73
Sudeste Asiático	3,69	2,24	1,80	1,58
América Latina y Caribe	0,73	1,45	3,23	8,10
Asia Oriental y Pacífico	0,89	0,89	0,38	10,40
Europa y Asia Central	0,30	0,47	0,63	0,46
Todas las regiones	11,40	14,90	10,40	27,60

Fuente: Levine et al., 2003.

Varias implicaciones se originan a partir de estos y otros ejercicios de costos. Primero, y quizás de forma más básica, el costo de alcanzar la matriculación universal en el nivel primario es sin duda menor al costo real de lograr el objetivo de interés, que es la finalización universal de la primaria. Existen pocos datos consistentes tanto a nivel de país como de la región, sobre el conjunto completo de insumos necesarios para suministrar la educación “de calidad” que proporcione las condiciones para retener a todos los niños en la escuela desde el primero hasta el último año de primaria evitando repetición y deserción. Tampoco se sabe suficientemente sobre los costos marginales de atraer y retener en la escuela a los niños que nunca han asistido a la escuela o que ya la han abandonado. Es probable que la extrapolación a partir de los costos reales de los niños actualmente en la escuela subestime los costos reales de la tarea pendiente.

En contraste, y como elemento favorable que podría reducir la carga financiera de alcanzar los ODM educativos en la región, a menudo se menciona como una “ventana de oportunidad” la cada vez menor población en edad escolar y las tasas de dependencia (BID-IEUNESCO, 2003; BID, 2001). Según algunas estimaciones para la región, la población en edad de educación secundaria se incrementará sólo en un 6% entre 1995 y 2010, desde 46 hasta 49 millones, y el total de la población en edad escolar permanecerá estable. La “ventana de oportunidad” entonces se refiere a la oportunidad de reasignar los presupuestos educativos, invirtiendo cualquier excedente de fondos inesperado que pudiera haber en aspectos relacionados con la calidad. Es bueno tener en cuenta, sin embargo, que la ventana no está abierta en la misma medida para todos los países. Países tales como Bolivia, El Salvador y Paraguay verán un incremento del 10% de la matrícula en primaria debido sólo al crecimiento de la población.

Dicho esto, es poco probable que el crecimiento económico por sí solo o un aumento de las contribuciones privadas suministre los recursos adicionales necesarios para alcanzar los ODM. Las familias de la región ya están contribuyendo a un nivel comparativamente elevado con recursos privados para educar a sus hijos. De acuerdo con estimaciones recientes (BID-IEUNESCO, 2003), en la mayoría de los países el gasto privado en educación excede las cifras observadas en los países de la OCDE. Por ejemplo, en Chile y Jamaica, el gasto privado en pre-primaria, primaria y secundaria asciende al 30% del gasto total en educación; en Ecuador, la proporción de gasto privado asciende a más del 50%. Estas contribuciones familiares también son altamente fluctuantes, según las condiciones económicas

Dados elementos de juicio como estos y en vista de las estimaciones presentadas arriba, poca duda cabe de que, aún contando con el mantenimiento e incluso un crecimiento apreciable de las fuentes externas de financiamiento, se requiere aumentar los presupuestos públicos de educación si se quieren cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los fondos públicos han sido y seguirán siendo la fuente más importante de financiamiento para los sistemas educativos. América Latina y el Caribe, sin embargo, pasaron durante la mayor parte de los años noventa por una expansión apreciable de los recursos públicos dedicados a educación, lo que plantea temas ineludibles de eficiencia y sostenibilidad del esfuerzo fiscal dedicado al sector. De hecho, para el año 2000 varios países de la región alcanzaban o excedían la media de la OCDE —el 4,9% del PIB— de gasto público dedicado a educación.

Al mismo tiempo, la importancia que tienen en la región las distorsiones en los flujos escolares presentan una oportunidad. Basado en una muestra de 15 países, que de forma colectiva contabilizan más del 90% de toda la repetición de la región, se estima que 11 mil millones de dólares (PPP) se pierden cada año por repetición (BID-IEUNESCO, 2003), ya que estos recursos son utilizados por estudiantes mayores matriculados en niveles destinados a niños más pequeños que, como consecuencia, reciben una educación que ni es apropiada a su edad, ni es de gran calidad. Combinado con las altas tasas de repetición y el progreso lento a través del ciclo de primaria, esto significa que los recursos dirigidos hacia niños de un grupo de edad específico no están alcanzando los beneficiarios deseados, lo que indica tanto la necesidad de avanzar en estimaciones más detalladas de las necesidades de recursos como, simultáneamente, el considerable espacio que existe para obtener recursos en los sistemas educativos por la vía de mejoras en la eficiencia.

4. AGENDA PARA LA REFORMA

A pesar de que todos los países de la región necesitan centrarse en la calidad y la equidad en mayor o menor medida, cada uno de ellos está empeñado en elaborar sus propios conjuntos de soluciones, basado en sus recursos económicos y en su nivel actual de desarrollo educativo. Cada vez resulta más claro en todos y cada uno de los sistemas educativos que las reformas deben ser diseñadas de manera que lleguen efectivamente a la escuela y particularmente a la sala de clases. Por lo tanto, las autoridades educativas de la región están, en general, prestando especial atención a las políticas cuyo fin sea mejorar la enseñanza mediante un énfasis en mejorar las calificaciones, la formación y el desempeño de los docentes. Éstas incluirán no sólo formación en el perfeccionamiento en servicio, como se hacía tradicionalmente, sino también formación inicial, mecanismos de apoyo pedagógico, incentivos y regulaciones de la carrera profesionales, prácticas de gestión del personal docente, y modelos y sistemas de evaluación de desempeño.

Los ODM y las concomitantes metas de la Cumbre de las Américas indican que habrá que poner énfasis en lograr la finalización universal de la primaria, allí donde las condiciones lo requieran, y en expandir el acceso y la calidad de la secundaria. En todos los casos, se prestará atención a la igualdad entre géneros en poblaciones excluidas y a las minorías étnicas. También se dará prioridad al uso de criterios y políticas orientadas a mejorar la equidad en las principales políticas educativas, con el objetivo de maximizar el impacto de la igualdad de acceso y oportunidades que producen las intervenciones educacionales y de reducir la pobreza y combatir la exclusión social.

La experiencia de la región, adicionalmente, indica que las demandas de la economía del conocimiento requieren de inversiones en todos los niveles y modalidades educativas. Así, el mejoramiento del acceso y la calidad en los niveles iniciales muy rápidamente genera nuevas necesidades y demandas en los niveles más altos. A su vez, el desatender los niveles superiores puede tener efectos negativos en los niveles iniciales.

En esta misma línea, los cambios en el mercado laboral han situado cada vez más la cuestión de la relevancia educativa en el tope de las agendas de reforma. En algunos casos, los currículos deberán ser reformados para reflejar mejor las prioridades y expectativas que la sociedad tiene respecto de sus sistemas educativos. Las tecnologías, integradas al proceso educativo para maximizar los niveles de aprendizaje, adquieren considerable importancia, así como los esfuerzos por estrechar los vínculos entre los sistemas educativos y los sistemas nacionales de innovación. También existe la necesidad de crear y articular programas no formales y no tradicionales que respondan a la demanda del mercado laboral, incluyendo entrenamiento en habilidades básicas y educación a distancia, entre otros, como alternativas educacionales para jóvenes y adultos que se han salido o no han completado su educación formal.

Esto resalta la importancia de las capacidades institucionales a todo nivel, entendidas tanto en términos técnicos como políticos, como por ejemplo, en la recolección y análisis de datos y su uso en la toma de decisiones, la planificación de la política y su ejecución, monitoreo y evaluación. En efecto, los logros de las políticas y del financiamiento externo serán limitados si las capacidades institucionales no están a la altura de las tareas pendientes. Es claro, en consecuencia, que se puede esperar en el futuro cercano una especial atención a fortalecer el diseño técnico y la capacidad de evaluación de políticas, la gestión del presupuesto y del personal, el establecimiento de reglas de financiamiento sostenibles, la regulación efectiva del sector privado, una mejor diseminación de información y participación pública, y en general todo lo asociado a mayor eficiencia, transparencia y, sobre todo, concentración en resultados.

Sobrepuestas a todas estas consideraciones están las cuestiones relacionadas con el financiamiento de la educación. El apoyo creciente a la educación en la última década se ha traducido en una base expandida de recursos para el sector. A fin de aprovechar el efecto positivo que han tenido los logros sectoriales en muchos países, y de no perder terreno en términos de la base de recursos que está disponible para educación, resulta crítico incentivar la participación amplia de todos los sectores involucrados en el diseño e implementación de políticas, en el logro de una mayor transparencia y en el fortalecimiento de un diálogo más informado sobre la educación en cada país. Esto adquiere la mayor importancia en un contexto de volatilidad económica y, en consecuencia, de restricciones severas sobre los presupuestos educativos.

5. EL BID

Como ha quedado reflejado anteriormente, el auténtico reto para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación es incorporar a esos niños que permanecen fuera del sistema formal —es decir, niños en condiciones de extrema pobreza, que viven en zonas rurales y/o aisladas, y aquellos con discapacidades. Llegar hasta estos niños y asegurarse de que completan el ciclo de primaria requiere intervenciones especialmente dirigidas a sus realidades y necesidades. El Banco ha jugado un papel activo y continuado en este ámbito. El apoyo a la educación primaria ha sido y sigue siendo una de las

principales áreas de inversión. A lo largo de su historia de préstamo al sector educación, se han invertido más de 2,6 mil millones de dólares en actividades para incrementar el acceso, la calidad y la equidad del ciclo de primaria a través de la región.⁴ Por medio de estas intervenciones, el Banco ha respaldado un gran número de iniciativas innovadoras, muchas de las cuales están reformando las instituciones y los mecanismos a través de los cuales se hace accesible la educación a sectores cada vez más amplios de la población. A menudo, las operaciones del Banco en educación apuntan directamente a mejorar la situación educativa de un país con relación a alguno de los indicadores específicos contemplados en la definición de los ODM (recuadro 2).

RECUADRO 2. PROGRAMA MULTIFASE DE EDUCACIÓN BÁSICA PARA JÓVENES Y ADULTOS EN NICARAGUA

Uno de los indicadores a ser aplicado para medir el progreso hacia los ODM en educación es la tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años. En América Latina hay un importante flujo de población que abandona el sistema educativo antes de completar la primaria y que, por lo tanto, muestran tasas de alfabetización bajas. Para atender a las necesidades de esta población el BID está desarrollando un proyecto para reducir el analfabetismo juvenil en Nicaragua del 19% actual al 10% en 2015 y aumentar la matrícula neta de educación básica del 77% al 90% para 2015.

Objetivos

- 1) Elevar el logro educativo de los adultos mayores de 15 años que nunca se matricularon en la escuela o que desertaron del sistema educativo formal antes de completar la básica.
- 2) Mejorar la capacidad de generar ingresos y la empleabilidad de los egresados de Educación de Adultos (EBA.)
- 3) Aumentar la tasa de graduación de básica para los jóvenes de 10 a 15 años.
- 4) Fortalecer el sistema de gestión, monitoreo y evaluación de impacto de las inversiones en el sector de educación básica de jóvenes y adultos.

Aspectos innovadores

- 1) El programa se basa en una oferta vespertina de EBA, de menor duración y con menor costo por alumno que la primaria regular.
- 2) Se financiarán pruebas estándar que verifiquen el logro de los aprendizajes necesarios para cada nivel.
- 3) Rediseño del programa de capacitación y seguimiento de los facilitadores en los círculos de estudio.
- 4) Se cuenta con materiales de calidad para la efectiva implantación de la expansión de la cobertura.
- 5) Trata de establecer una vinculación con el mundo del trabajo. Para ello el Banco propone la inclusión de módulos de habilidades básicas en los programas de la EBA, así como una iniciativa de capacitación de empresas.
- 6) Amplía la oferta de educación primaria y mejora la progresión educativa de los niños.

4. Esta estimación está basada en una revisión de todos los préstamos del Banco aprobados para el sector educativo. Se incluyen todos los préstamos clasificados oficialmente como operaciones para el nivel de primaria, así como las inversiones realizadas en ese nivel como parte de préstamos dirigidos de forma más genérica hacia reformas en el sector educativo (por ejemplo, préstamos que respaldan reformas a más de un nivel educativo). El préstamo más antiguo data de 1977; el más reciente, de 2003.

Muy especialmente, las intervenciones por el lado de la demanda han tenido un efecto beneficioso considerable en toda la región. Programas como Bolsa Escola en Brasil, PROGRESA / OPORTUNIDADES en México, y la Red de Protección Social en Nicaragua, suministran incentivos financieros a las familias pobres (concedidos en función de las necesidades económicas) para mandar y mantener a sus hijos en la escuela.

La Escuela Nueva en Colombia (ver recuadro 3), la educación de la comunidad proporcionada por CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo) en México, y las escuelas multi-grado en la República Dominicana, entre otras, merecen ser mencionadas como ejemplos adicionales de programas prometedores especialmente dirigidos a los niños pobres de las áreas rurales.

RECUADRO 3. LA INNOVACIÓN EN COLOMBIA: ESCUELA NUEVA

- Esta iniciativa busca responder a los problemas de ineficiencia, falta de cobertura y escasa relevancia que presentaban las escuelas unitarias.
- Se basa en el uso de guías para el estudiante y los docentes.
- Las actividades contempladas pueden agruparse en cuatro componentes: capacitación y seguimiento de los docentes, desarrollo curricular, estrategias administrativas y relaciones con la comunidad.
- Las evaluaciones de Escuela Nueva indican que esta innovación tiene mejores resultados que las escuelas rurales tradicionales, especialmente en el rendimiento de los alumnos.
- El BID está apoyando este programa en Colombia, y la experiencia ha sido inspiración para distintas innovaciones educativas en Guatemala, El Salvador, Honduras y Chile.

Medidas para mejorar la calidad y los resultados mediante el incremento del tiempo dedicado al estudio están siendo implementadas en varios países, incluyendo Chile y Uruguay, como también programas innovadores para combatir la repetición ya desde el ciclo de primaria, y el colocar buenos maestros en los primeros grados (por ejemplo, los Programas de aceleración en Brasil y el Salvemos el Primer Grado en Honduras) y mejorar el acceso y la calidad a través de la tecnología y las modalidades a distancia (por ejemplo, Telesecundaria en México; Interactive Radio Mathematics en Jamaica, apoyo a la infraestructura tecnológica en El Salvador y Barbados). Asimismo, se aprecia una considerable expansión del preescolar en toda la región, lo cual, en la medida que mejora la disposición para aprender de los niños pequeños, se espera contribuya a mejorar los flujos y la retención en primaria. En la medida en que existe una correlación directa entre la calidad del profesorado y la calidad del aprendizaje, los programas diseñados para mejorar las aptitudes y las capacidades de los profesores, tales como los Centros Regionales de Profesores en Uruguay, o la introducción de mecanismos de evaluación y apoyo pedagógico a docentes, en curso en varios países, merecen ser resaltados.

V. MEJORAR LA EDUCACIÓN

La descentralización de la prestación del servicio educativo sigue figurando en lugar muy alto en la agenda de reformas de muchos países, trayendo consigo la esperanza de mejor rendición de cuentas y eficiencia administrativa en los sistemas. Los países de la región, desde El Salvador hasta Nicaragua, Honduras, Bolivia o Ecuador, se han embarcado en ambiciosos programas para transferir un buen número de responsabilidades a las escuelas, a la vez que ponen un claro énfasis en los resultados. En este sentido, la mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas ocupan una posición destacada como objetivos en los programas del Banco, así como el mejoramiento de la participación de todos los involucrados en el quehacer del sistema educativo.

REFERENCIAS

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. 2001. *Reforma de la educación primaria y secundaria en América Latina y el Caribe: una estrategia para el BID*. Washington, D.C.: BID.

Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Estadística, UNESCO, BID-IEUNESCO. 2003. *Investment for the Future: Financing Education in Latin America and the Caribbean*. Trabajo preparado para la Tercera Cumbre de Ministros de Educación, OEA, Ciudad de México, 2003.

Banco Mundial. 2002. *Achieving Education for All by 2015: Simulation Results for 47 Low-Income Countries*. Washington, D.C.

_____. 1995. *Guatemala Basic Education Strategy*. Washington, DC: Banco Mundial. Enero.

Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee. 2000. *International Data on Educational Attainment: Updates and Implications* (CID Documento de Trabajo no. 42). Abril. En Internet: <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html>.

Levine, Ruth, Nancy Birdsall, Amina Irbahim, y Prarthna Dayal. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: Background Paper for the Millennium Project Task Force*. PNUD. En Internet: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/tf03edapr18.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1998. *Desarrollo humano en Bolivia 1998*. La Paz: PNUD.

Tovar, Marcela. 1999. *Perfil de los pueblos indígenas de Guatemala* (Documento Borrador). Octubre. Banco Mundial.

UNICEF. 2000. *State of the World's Children 2000*. Nueva York: UNICEF.

