



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)



DC2002-0005/Rev1  
9 de abril de 2002

**EDUCACIÓN PARA UNAS ECONOMÍAS DINÁMICAS:  
PLAN DE ACCIÓN PARA ACELERAR EL PROGRESO  
HACIA LA EDUCACIÓN PARA TODOS**

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo de fecha 21 de abril de 2002, un documento preparado por el personal del Banco Mundial, titulado “Educación para unas economías dinámicas: plan de acción para acelerar el progreso hacia la educación para todos”. Este tema se considerará dentro del punto I.B del Temario Provisional.



**EDUCACIÓN PARA UNAS ECONOMÍAS DINÁMICAS:  
PLAN DE ACCIÓN PARA ACELERAR EL PROGRESO  
HACIA LA EDUCACIÓN PARA TODOS**

**Comité para el Desarrollo  
Abril de 2002**

## SIGLAS

ACDI	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
DELP	Documento de estrategia de lucha contra la pobreza
EAP	Estrategia de asistencia a los países
MID	Marco Integral de Desarrollo
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interno bruto
PPME	Países pobres muy endeudados
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VIH/SIDA	Virus de la inmunodeficiencia humana y Síndrome de inmunodeficiencia adquirida

**EDUCACIÓN PARA UNAS ECONOMÍAS DINÁMICAS:  
PLAN DE ACCIÓN PARA ACELERAR EL PROGRESO HACIA  
LA EDUCACIÓN PARA TODOS**

Documento preparado por el personal del Banco Mundial para la  
Reunión del Comité para el Desarrollo, primavera de 2002

**ÍNDICE**

I.	Resumen.....	1
II.	La educación para todos: una necesidad urgente para el desarrollo .....	4
III.	¿Por qué "educación para todos" debe entenderse como "terminación universal de la educación primaria"? .....	5
IV.	Puntuaciones mundiales: progresos alcanzados desde jomtien .....	7
V.	¿Qué factores determinan el progreso hacia la educación para todos?.....	10
VI.	El logro de la educación para todos: obstáculos que requieren especial atención.....	11
VII.	Nuevas medidas: plan de acción para acelerar la educación para todos.....	13
	Fortalecer los sistemas de información y la base de datos del sector de la educación .....	13
	Establecer puntos de referencia para la política "normativa" relativa a la educación para todos.....	15
	Respaldar la capacidad del país para mejorarlos resultadosde la enseñanza .....	15
	Movilizar recursos adecuados para la educación para todos .....	18
	Un pacto para el desarrollo de la educación .....	20
	Fortalecer las asociaciones.....	21
VIII.	Función del banco mundial.....	21
IX.	Los próximos pasos.....	23
X.	Cuestiones que se someten al comité para el desarrollo.....	24
 Gráficos		
	Gráfico 1. Tasas de matriculación en la escuela primaria y tasas de terminación (1999) .....	7
	Gráfico 2. Perfiles de escolaridad desglosados por ingreso de los padres y por género.....	8
	Gráfico 3. Gasto en educación y resultados de escolaridad .....	16
 Cuadros		
	Cuadro 1. Progreso hacia la terminación universal de la educación primaria: Síntesis general.....	10
	Cuadro 2. Puntos de referencia para la eficacia y la calidad de la educación primaria.....	11
 Anexos		
	Anexo 1. Determinación del costo de la educación para todos .....	25
	Anexo 2. Síntesis de los planes de acción para la educación para todos.....	26

**EDUCACIÓN PARA UNAS ECONOMÍAS DINÁMICAS:  
PLAN DE ACCIÓN PARA ACELERAR EL PROGRESO HACIA  
LA EDUCACIÓN PARA TODOS**

**I. Resumen**

a. En su última reunión, el Comité para el Desarrollo examinó el documento *Educación para unas economías dinámicas: acelerar el progreso hacia la educación para todos*. En él se evaluaba el progreso alcanzado y se identificaban los principales problemas y retos para alcanzar las metas de la educación primaria universal. El personal llegó a la conclusión de que era improbable que se alcanzaran esas metas si no se aceleraban las intervenciones dentro de cada país y no aumentaba el financiamiento internacional. También se señaló que el Banco Mundial colaboraría estrechamente con otros asociados a fin de intensificar sus esfuerzos para ayudar a los países a abordar las brechas de información, políticas, capacidad y recursos que restringen el progreso en la actualidad, y se propuso que se llevara a cabo un análisis país por país para establecer la política de educación para todos y determinar las necesidades de financiamiento. El Comité para el Desarrollo solicitó al personal que preparara un plan de acción para acelerar el progreso hacia la educación para todos, a fin de considerarlo durante su siguiente reunión (abril de 2002). En este documento se reseñan los principales elementos de ese plan, que se basa en los amplios estudios analíticos realizados desde octubre de 2001.

b. En varias ocasiones durante la última década la comunidad mundial ha establecido metas con respecto a la educación para todos y ha manifestado su firme apoyo a las mismas: las metas establecidas en Jomtien en 1990 fueron reafirmadas y ampliadas en Dakar en abril de 2000 y fueron reiteradas y perfeccionadas como parte de los objetivos de desarrollo del milenio en septiembre de 2000. Sin embargo, el firme apoyo político internacional a la educación no se ha traducido en progresos sostenibles hacia la educación para todos en los países. En parte, ello se ha debido a que ese apoyo no ha ido acompañado de una “guía” para alcanzar el éxito o de un marco objetivo —para los países y sus asociados externos— que permita cuantificar el progreso y el mérito para recibir ayuda. El Marco de Acción de Dakar fue un paso importante en la dirección correcta y requiere puntos de referencia para medir el progreso alcanzado en los países a fin de tener en cuenta suficientemente las repercusiones financieras y políticas de las medidas propuestas, y para definir los criterios de intervención entre los países y sus asociados externos. El plan de acción propuesto en este documento se basa en el Marco de Acción de Dakar y ha sido formulado con el objeto de establecer cimientos sólidos para el diseño de una guía de la educación para todos.

c. Con el objeto de establecer una base más sólida para evaluar la magnitud del problema, y un marco de referencia para supervisar el progreso alcanzado en cada país, se creó una base de datos, comparables a nivel internacional, de las tasas de terminación de la educación primaria desde 1990 hasta el año más reciente posible, en 155 países. Es la primera vez que se ha medido el progreso hacia la educación para todos en función de la *terminación* de la educación primaria y no de la matriculación. Este nuevo indicador

reconoce que el aprendizaje verdadero y sostenible no comienza hasta después de haber recibido de 5 a 6 años de educación primaria de calidad razonable. Tomando como base un examen de los países donde las tasas de terminación habían mejorado o, por el contrario, se habían estancado o disminuido, se identificó un conjunto de normas esenciales de política y financiamiento que explican las diferencias en los resultados. Los parámetros observados en los países exitosos constituyen puntos de referencia técnicos o “normas” que permiten, por comparación, evaluar y especificar los costos de los planes nacionales de educación para todos.

d. El análisis permitió llegar a las siguientes conclusiones:

- *El riesgo de no lograr las metas de la educación para todos es mucho más grave y está mucho más difundido de lo que se pensaba previamente.* Anteriormente, sobre la base de las tasas de matriculación, se creía que sólo 32 países corrían riesgo de no alcanzar las metas fijadas para la educación primaria universal, pero el uso de las tasas de terminación de los estudios primarios elevó esa cifra a 88 países, de un total de 155 respecto de los cuales se disponía de información. Alrededor de 35 países no alcanzarán, probablemente, la meta de eliminar las disparidades entre los géneros en la escuela primaria para el año 2005, aun cuando la meta sea sencillamente la matriculación primaria universal y no la terminación universal de la educación primaria.
- *La mayoría de los países "en situación de riesgo" pueden lograr la educación para todos si aplican las políticas adecuadas.* Es razonable esperar que 59 de los 88 países en situación de riesgo logren la terminación universal de la educación primaria para el año 2015 si la eficiencia de sus sistemas educativos se equipara a los puntos de referencia observados en los sistemas con mejores resultados y reciben aumentos considerables en el financiamiento externo y el apoyo técnico. Los 29 países más rezagados no alcanzarán la meta si no logran un ritmo de progreso sin precedentes históricos, que sólo puede obtenerse con soluciones creativas para la prestación del servicio, incluido el uso de tecnologías de la información flexibles y una asistencia internacional bien orientada, y una reducción general de la pobreza.
- *Las políticas educativas que permiten mejorar los resultados de la enseñanza son tan importantes como el aumento de los recursos.* Aunque no existe una única receta, las características comunes de los países de ingreso bajo que han logrado o están en vías de lograr la terminación universal de la educación primaria son el compromiso político y el apoyo nacional a la educación demostrado a través de i) una adecuada movilización de los recursos internos para la educación primaria; ii) el uso eficiente y eficaz de los recursos; iii) la concentración en la calidad de la educación y los resultados de la enseñanza, y iv) medidas específicas para lograr que la escolaridad sea accesible y eficaz para los niños pobres y desfavorecidos, y especialmente para las niñas;
- *Los países en situación de riesgo tienen un importante déficit de financiamiento.* Aun con la máxima movilización de recursos internos y en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME), el financiamiento que deberían proporcionar los asociados externos sería muy superior a los niveles actuales.

e. Para acelerar el progreso hacia la educación para todos deben adoptarse medidas integradas para cubrir cuatro lagunas. Los países necesitan *información* de buena calidad para medir y supervisar adecuadamente el progreso y formular políticas; *políticas* acertadas para plasmar la visión y la estrategia de un sistema educativo sólido en progresos reales hacia el desarrollo; una sólida *capacidad* institucional para lograr que se presten servicios educativos de buena calidad en forma eficaz y sostenible, y el suficiente *financiamiento* interno y externo para financiar las inversiones y los gastos recurrentes necesarios. El éxito de esta tarea dependerá, principalmente, de la firme identificación del país con el programa de educación para todos.

f. El logro de las metas de la educación para todos para el año 2015 plantea un gran desafío, pero las perspectivas de lograrlo son mucho mejores hoy que en cualquier otro momento desde el inicio oficial del movimiento en pos de la educación para todos en 1990. El renovado interés mundial por la importancia de la educación en el desarrollo ha aumentado el compromiso político nacional e internacional y varios países han demostrado que es posible lograr grandes progresos si se adoptan las medidas adecuadas. Se puede mejorar la planificación de la educación para todos y su ejecución mediante la integración eficaz en el contexto de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y el Marco Integral de Desarrollo (MID), dos valiosos marcos para que los países tomen la iniciativa y asuman el liderazgo del proceso de desarrollo y para coordinar más eficazmente el apoyo externo. Como parte de los objetivos de desarrollo del milenio es posible abordar de manera más eficaz el programa de la educación para todos dentro del marco global de la lucha contra la pobreza.

g. El análisis del financiamiento de la educación para todos correspondiente a los 47<sup>1</sup> países que reúnen las condiciones para recibir financiamiento de la AIF revela que para lograr la terminación universal de la educación primaria para el año 2015 el gasto anual medio en educación primaria para esos países debería pasar de US\$7.400 millones a US\$16.400 millones entre 2002 y 2015. El grueso de esos recursos adicionales podría generarse internamente con un mayor apoyo nacional a la educación, pero para muchos de esos países sería necesario un considerable apoyo externo durante el período de transición mientras reforman sus sistemas y encauzan sus sistemas educativos hacia un camino sostenible de calidad y equidad. Como mínimo absoluto, esos países necesitarían entre US\$2.500 millones y US\$5.000 millones anuales de recursos externos adicionales. Esta estimación es entre tres y cinco veces mayor que el monto de ayuda externa que reciben actualmente para la educación primaria. El desglose por región de la estimación señala la importancia de intensificar el apoyo a África al sur del Sahara. En esa región sería necesario un aumento de siete veces el nivel actual del flujo de ayuda para la educación primaria en términos reales.

---

<sup>1</sup> La muestra inicial incluyó a los 79 países admisibles para recibir financiamiento de la AIF con ingresos per cápita inferiores a US\$885. Entre los 47 países para los cuales se realizó una determinación detallada de los costos no se incluyó: i) a aquellos con una población inferior a un millón de habitantes, ii) a siete por carecer de datos, y iii) a 10 que no están en situación de riesgo con respecto a lograr la educación para todos. En los 47 países habita el 75% de todos los niños que actualmente no asisten a la escuela.



h. La estimación de US\$2.500–US\$5.000 millones difiere de la presentada en el informe sobre financiamiento para el desarrollo, que era de US\$10.000–US\$13.000 millones al año, incluidos en su estimación global de US\$40.000–US\$60.000 millones al año para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Cabe señalar, sin embargo, que las dos estimaciones son muy similares en cuanto a los recursos adicionales necesarios. La discrepancia se refiere al origen de los recursos, es decir, si serán internos o externos. La diferencia entre las dos estimaciones (véase el Anexo 1) subraya la idea principal expresada en ambos informes: la reforma normativa y el compromiso de los países, reflejado en el aumento de los recursos internos, son los ingredientes esenciales para determinar el financiamiento externo necesario.

i. El plan de acción propuesto se basa en un pacto para el desarrollo concertado por los países y sus asociados externos. En ese contexto, los gobiernos demostrarían su compromiso con la educación a través de las medidas aplicadas para transformar sus sistemas educativos y, en respuesta a ello, los asociados externos les proporcionarían asistencia financiera y técnica de una manera transparente, previsible y flexible. El plan de acción debe considerarse un primer paso hacia un marco de ejecución orientado a los resultados. Aún queda mucho para formular un plan de acción detallado que incluya los costos y los plazos. En los próximos meses el ejercicio de determinación del costo se ampliará a fin de incluir a todos los países que aún no han logrado la educación para todos. El análisis también abarcará otras metas de la educación para todos, a saber: la igualdad entre los géneros en la educación primaria y secundaria y la alfabetización de adultos. También se llevarán a cabo consultas entre los países y los asociados para llegar a un consenso en lo referente a los elementos del plan de acción y para analizar las funciones y las responsabilidades que deben desempeñar los asociados para armonizar la asistencia a los países y lograr que sea más eficaz.

j. Proponemos al Comité para el Desarrollo un "acelerado" para la educación para todos. A ese fin, para junio de 2002 se seleccionarán diez países que recibirán ayuda adicional en forma inmediata, lo que permitirá generar un efecto de demostración anticipado. Ese proceso se llevaría a cabo dentro del marco del DELP/MID y sería ejecutado a través de un consorcio para la educación integrado por varios donantes, que armonizaría las necesidades de financiamiento externo de esos países con la asistencia financiera disponible a través de los organismos donantes.

## **II. La educación para todos: una necesidad urgente para el desarrollo**

1. La educación reduce la pobreza y la desigualdad y es esencial para el crecimiento económico sostenido. En combinación con buenas políticas macroeconómicas, es fundamental para la construcción de sociedades democráticas y economías dinámicas competitivas a nivel mundial. La educación va acompañada de una serie de beneficios: es fundamental para crear, aplicar y difundir nuevas ideas y tecnologías que, a su vez, son esenciales para un crecimiento firme y sostenido; aumenta los conocimientos teóricos y prácticos que, a su vez, aumentan la productividad de la mano de obra; las mujeres más instruidas consiguen hogares con mejores condiciones para la salud y la escolaridad de los niños. Además, la educación es la fuerza liberadora suprema que ayuda a tomar

decisiones personales y sociales. Como se resume acertadamente en Harbison y Myers (1964), “la educación es la semilla y la flor del desarrollo económico”.

2. La educación es un activo productivo esencial y, como otros activos (la tierra y el capital físico), su distribución incide en la distribución del ingreso. En las economías donde una parte importante de la población tiene poco o ningún capital humano, sólo una parte de la población puede aprovechar el proceso de crecimiento, lo que frena el crecimiento medio y aumenta la desigualdad de los ingresos. Los países de Asia oriental, donde al inicio del período de posguerra la desigualdad de los activos era relativamente baja, lograron tasas altas y sostenidas de crecimiento durante más de tres décadas gracias al impulso de la mayor productividad de personas que inicialmente eran pobres. Por el contrario, la mayor parte de los países de América Latina, con mayor desigualdad de los activos y menos oportunidades para los pobres, tuvieron un crecimiento menor<sup>2</sup>. La disminución de la desigualdad existente en la distribución de la educación, el “activo del pueblo”, es un paso importante hacia la creación de un movimiento global que permitirá elevar el nivel general, lo cual, a su vez, reducirá las perspectivas de inestabilidad mundial.

3. En este documento se hace hincapié en el logro de la educación para todos. Su objetivo es conseguir que todos los países alcancen ese nivel mínimo a fin de sentar las bases para una educación holística y un sistema de capacitación que permitan potenciar a las personas y transformar las sociedades gracias al crecimiento económico equitativo, la reducción de la pobreza, la gestión de gobierno acertada y las instituciones eficaces. No obstante, la educación para todos no es una meta en sí misma. En una economía mundial altamente competitiva, impulsada por el conocimiento y la información, ningún país puede seguir considerando que la escolaridad primaria es suficiente para sus ciudadanos o para su fuerza laboral. El logro de la educación para todos debe ser sólo el primer paso importante para lograr una educación de base amplia que abarque la enseñanza secundaria y terciaria y que brinde oportunidades de alfabetización y de educación permanente a los adultos. Además, ningún país puede lograr un progreso importante hacia el logro de la educación para todos si no posee un sólido sistema de educación secundaria y terciaria que permita formar maestros, directores de escuela y administradores del sistema educativo.

### **III. ¿Por qué "educación para todos" debe entenderse como "terminación universal de la educación primaria"<sup>3</sup>?**

4. Podría parecer que la utilización de las tasas de terminación en vez de las tasas de matriculación es una forma de complicar todavía más una situación que está ya prácticamente perdida. No obstante, esa fue la meta establecida en Dakar y reiterada

---

<sup>2</sup> L. O'Connell y N Birdsall. 2001. Race, Human Capital Inequality and Income Distribution in South Africa, Brazil and United States. *Dotación Carnegie para la Paz Internacional*. Washington, D.C.

<sup>3</sup> La tasa de terminación de la educación primaria se calcula como el número total de alumnos que terminan satisfactoriamente el último año de la escuela primaria en un año determinado, dividido por el número total de los niños en edad oficial de graduarse que integran la población.

como la meta para la educación en los objetivos de desarrollo del milenio<sup>4</sup>. Desde la perspectiva del capital humano es muy distinto lograr que todos los niños se matriculen en la escuela primaria y que terminen los cinco o seis años del ciclo primario (Gráfico 1). Las encuestas de alfabetización realizadas en África y en otros sitios indican que la mayoría de los adultos con menos de cinco o seis años de educación primaria siguen siendo funcionalmente analfabetos y carecen de conocimientos de aritmética básica durante el resto de su vida. Esta información concuerda con las investigaciones que señalan 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 seis años de escolaridad. Una vez superado este punto, los países suelen lograr un crecimiento macroeconómico constante más alto<sup>5</sup>. A diferencia de la matriculación universal, la terminación universal sólo se alcanza si se dan tres requisitos mutuamente relacionados: demanda sostenida de educación por parte de los hogares, progreso en la instrucción de los alumnos y la calidad escolar.

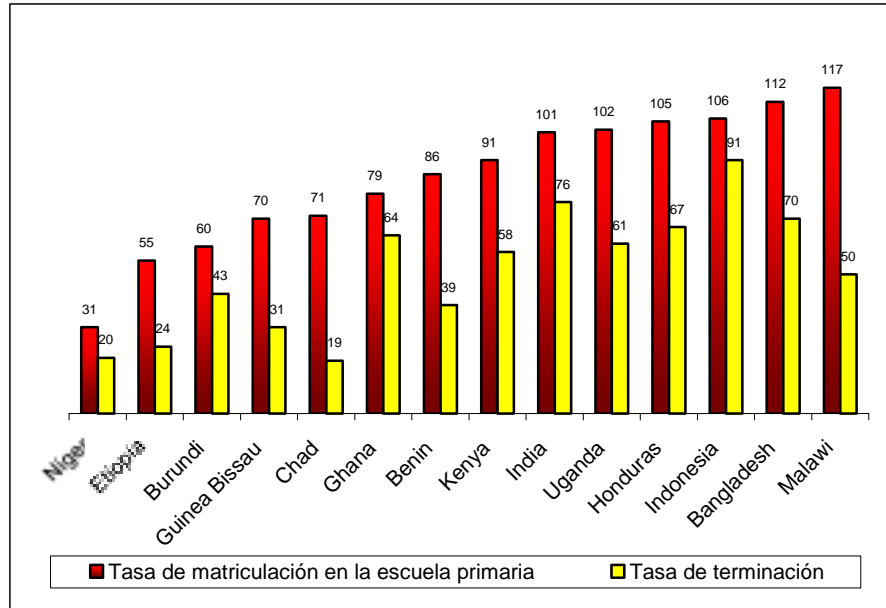
5. Por otra parte, suponer que el 100% de matriculación entraña el logro de la educación para todos es excluir a segmentos importantes de la población que no terminaron el ciclo primario. Aunque casi 80 países en desarrollo han creado la infraestructura física para alojar a todos los niños en edad de asistir a la escuela primaria, menos de 30 tienen una tasa de terminación del 100%. En todos los países, las tasas de terminación correspondientes a los niños de familias pobres y de zonas rurales son las más bajas; en muchos países las correspondientes a las niñas son muy inferiores a las de los niños, y son especialmente bajas en el caso de las niñas pobres de zonas rurales. Los datos de las encuestas de hogares muestran que el perfil de escolaridad de los niños más pobres es muy inferior al de los niños de grupos de ingreso más alto (Gráfico 2). En algunos países, los efectos del género y del ingreso familiar combinados pueden producir una diferencia abismal entre las tasas de terminación de las niñas más pobres y los niños más ricos.

---

<sup>4</sup> En las **metas de Dakar**: “lograr que para el año 2015 todos los niños... tengan acceso a una buena educación primaria, en forma totalmente gratuita y obligatoria, y eliminar las disparidades entre los géneros en la educación primaria y secundaria para el año 2005, logrando la igualdad entre los géneros en la educación para el año 2015”; en **los objetivos de desarrollo del milenio**: “lograr que para el año 2015 los niños y niñas por igual de todo el mundo terminen el ciclo de escolaridad primaria”.

<sup>5</sup> Azariadis, Costas y Drazen. 1990. Threshold Externalities in Economic Development. *Quarterly Journal of Economic* 105 (2) págs. 501–526

**Gráfico 1. Tasas de matriculación y tasas de terminación en la enseñanza primaria (1999)**



#### IV. Puntuaciones mundiales: progresos alcanzados desde Jomtien

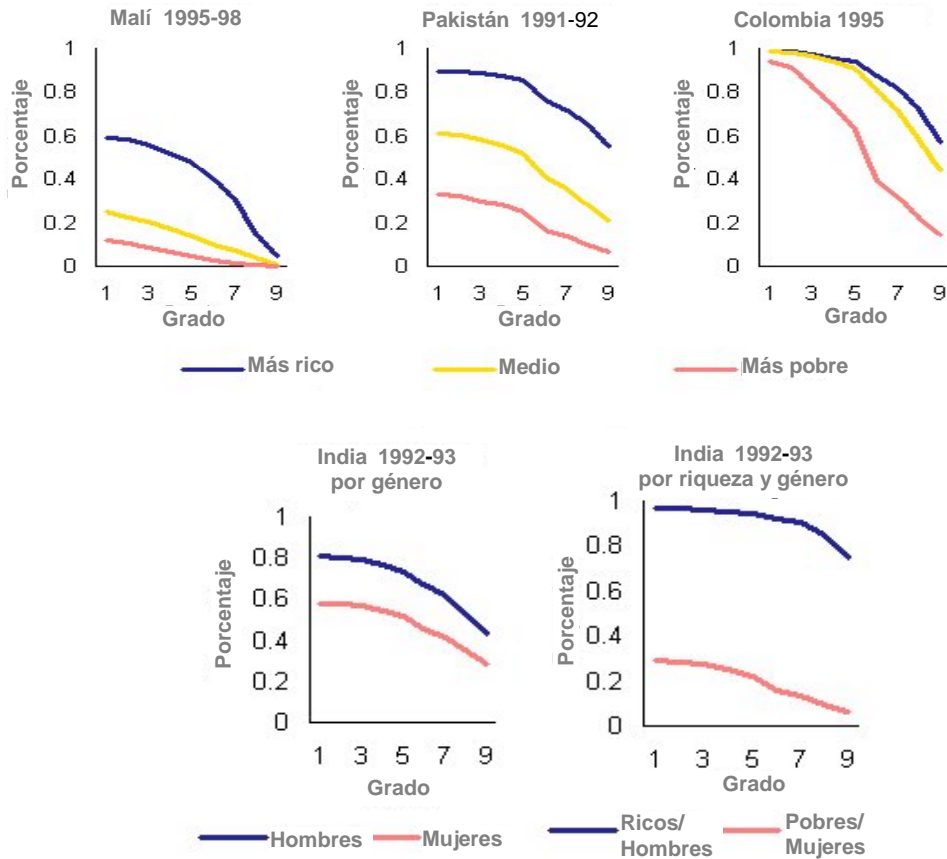
6. Desde Jomtien, la tasa media de terminación en el mundo en desarrollo ha aumentado del 68% al 73%. No obstante, ese promedio oculta grandes diferencias regionales: África tiene una tasa de terminación de 55% mientras que en Asia meridional solamente dos de cada tres niños terminan el ciclo primario. Sólo en la India, que es un gigante entre los países de ingresos bajo, hay 30 millones, es decir, alrededor de la cuarta parte de todos los niños que no asisten a la escuela en el mundo, y la tasa de terminación nacional aún no refleja las importantes e innovadoras mejoras educativas que se han puesto en marcha en los estados y distritos. Europa oriental y Asia central están muy cerca de lograr la terminación universal de la educación primaria; sus tasas recientes de terminación del ciclo primario superan el 90%. No obstante, el declive económico y el aumento de la desigualdad en varios países están comenzando a causar graves dificultades a las familias pobres que deben asumir altos costos directos en concepto de educación. Las tasas de terminación de la educación primaria en América Latina y Asia oriental también son relativamente altas, pero en esas regiones se observó una situación preocupante de escasas mejoras generales durante el decenio de 1990. El ritmo acelerado del progreso educativo observado en Asia oriental en los primeros decenios ha dejado paso a un progreso claramente más lento.

7. No obstante, la media regional oculta tendencias muy divergentes entre los países: en algunos, el progreso ha sido rápido, en otros se mantiene estacionario y en el resto ha retrocedido. Esa divergencia, inclusive entre países con niveles similares de ingreso per cápita, sugiere que existe un amplio margen para que los factores de política educativa incidan en el progreso de la tasa de terminación de la educación primaria. Las disparidades entre los géneros en las tasas de terminación también son evidentes en

muchos países, especialmente en Oriente Medio, Asia meridional y algunos sectores de África. Algunos países de esas dos regiones han logrado reducir la brecha entre los géneros, pero en otros la diferencia ha aumentado.

**Gráfico 2. Perfiles de escolaridad desglosados por ingreso de los padres y por género**

**Porcentaje de alumnos de entre 15 y 19 años que han terminado cada grado**



Fuente: Filmer y Pritchett en <http://www.worldbank.org/research/projects/edattain/edattain.htm>

8. Es alentador observar que varios países han demostrado que cuando existe una firme voluntad política, cuando se adoptan reformas eficaces y cuando el financiamiento internacional es adecuado, es posible lograr un marcado aumento de las tasas de terminación de la educación primaria. Brasil, Eritrea, Gambia, Guatemala y Uganda han registrado mejoras de 20 puntos porcentuales en la tasa de terminación del ciclo primario en menos de un decenio: un aumento medio de más de dos puntos porcentuales al año.

9. No obstante, el progreso es frágil. En veintinueve países las tasas de terminación permanecieron estables o disminuyeron durante el decenio de 1990. Afganistán, por ejemplo, es un caso obvio y dramático (de una tasa ya baja de 22% en 1990 pasó a una tasa estimada de 8% en la actualidad). También se han observado retrocesos en Albania, Belarús, Camerún, Kenya, Madagascar, Tailandia, Venezuela y Zambia.

## **Perspectivas de lograr la terminación universal de la educación primaria para el año 2015**

10. La información recogida recientemente sobre 155 países en desarrollo indica que 36 naciones han logrado la terminación universal de la educación primaria y es probable que otros 31 (“bien encaminados”) alcancen la meta, de continuar las tasas tendenciales registradas durante el decenio de 1990 (Cuadro 1). No obstante, otros 88 países están en “situación de riesgo” ya que no alcanzarían las metas si no aceleran el progreso. Este grupo está integrado por 59 países que no llegarían a la meta pero que están efectuando progresos (incluidos en la categoría “descaminados”) y 29 países cuyas tasas de terminación del ciclo primario además de ser bajas (menos del 70%) también se están estacionando o disminuyendo (“muy descaminados”).

11. Si todos los países en situación de riesgo pudieran aumentar sus tasas de terminación de la educación primaria desde el último año medido hasta el año 2015 a una tasa media de 2,6 puntos porcentuales al año, el mundo estaría mucho más cerca de lograr la educación para todos: otros 59 países alcanzarían la meta y sólo 29 no lo harían. Puesto que 2,6 puntos porcentuales al año es la tasa media de progreso observada en los 25 países con mejores resultados durante el decenio de 1990, es muy posible que se logre alcanzar la meta. Con todo, los 29 países más rezagados deberían progresar a tasas mucho más rápidas, y en ese sentido existen pocos precedentes históricos. Por lo tanto, es factible que el mundo logre la terminación universal de la educación primaria para el año 2015 mediante la combinación de una firme voluntad política, una reforma sostenida y profunda, un esfuerzo financiero mucho mayor y una reducción general de los niveles de pobreza.

12. Las perspectivas de reducir la diferencia entre géneros son menos brillantes. De los 130 países para los cuales se dispone de información sobre la matriculación bruta y la tasa de terminación primaria, desglosadas por género, es probable que 35 no alcancen la meta de igualdad entre los géneros en el nivel primario para el año 2005. India y Nigeria, dos países con gran número de habitantes, forman parte de este grupo. A través de este plan de acción, que hace hincapié en la calidad de la educación, se espera aumentar la retención escolar de las niñas, pues ellas han reaccionado mejor que los varones a ese factor. Además, será necesario adoptar medidas complementarias para abordar las limitaciones sociales y económicas que impiden que las niñas asistan a la escuela, como también los factores internos del sistema escolar que las expulsan de la escuela.

**Cuadro 1. Progreso hacia la terminación universal de la educación primaria: síntesis general**

Calificación del progreso	Países que reciben financiamiento de la AIF*	Países que reciben financiamiento del BIRF**	TOTAL	47 países analizados
Alcanzó la terminación universal de la educación primaria	13	23	36	0
Encaminados satisfactoriamente para lograr la terminación universal de la educación primaria para el año 2015	11	20	31	8
Descaminados de la meta de lograr la terminación universal de la educación primaria para el año 2015	30	29	59	23
Muy descaminados de la meta	25	4	29	16
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>76</b>	<b>155</b>	<b>47</b>
* Se incluyen los países que pueden obtener financiamiento combinado del BIRF y la AIF				
** Se incluye Las Bahamas, Bahrein, Cuba, Timor Oriental, la República Popular Democrática de Corea, Omán, Qatar, la República Árabe Unida, y Ribera Occidental y Gaza				

## V. ¿Qué factores determinan el progreso hacia la educación para todos?

13. ¿Por qué algunos países han logrado la terminación universal de la educación primaria mucho antes que otros? Tomando como base las investigaciones realizadas con anterioridad en esta esfera<sup>6</sup>, se analizaron las tasas relativas de terminación del ciclo primario en función de las características fundamentales del sistema educativo en 47 países de ingreso bajo. El análisis reveló que los países con las tasas más altas de terminación de la educación primaria tienen varias características comunes distintivas. Son las siguientes:

- Destinan un alto porcentaje de los recursos nacionales a la educación primaria;
- Tienen costos unitarios razonables;
- Pagan a los docentes salarios razonables en consonancia con sus calificaciones profesionales;
- Tienen un gasto más alto en insumos complementarios no salariales;
- Tienen un coeficiente adecuado de alumno-docente de alrededor de 40, y
- Tienen tasas medias de repetición inferiores al 10%.

14. Los países con las tasas de terminación primaria más bajas se apartaron ampliamente de estos valores en los mismos parámetros. En el Cuadro 2 se observan

<sup>6</sup>Christopher Colclough y cols. "Achieve Schooling for All: Budgetary Expenditure on Education in Sub-Saharan Africa and South Asia" *World Development* 28(11), págs. 1927–1944.

grandes diferencias entre los países analizados. Según esta investigación, hay fuertes indicios de que los valores medios relativamente equilibrados para esos parámetros fundamentales observados en los países más satisfactorios (a saber, un coeficiente alumno-docente de alrededor de 40:1, en lugar de 75:1 ó 13:1 que se observa en los países menos satisfactorios) pueden ser utilizados como puntos de referencia técnicos o “normas” para orientar la prestación de los servicios y las reformas relativas al financiamiento. La armonización de estos parámetros fundamentales de prestación de los servicios y movilización de los recursos internos con los puntos de referencia derivados de los países con mejores resultados puede aumentar la eficiencia interna, reducir los costos unitarios y contribuir a lograr un ambiente educativo de mejor calidad para los niños, que tendrá por resultado una menor tasa de repetición, una mayor retención escolar y, en última instancia, una tasa más alta de terminación de la educación primaria. Por último, es importante señalar que esos puntos de referencia técnicos pueden utilizarse como marco común para todos los países, pero cada país requerirá una combinación específica de políticas, que dependerá de los parámetros iniciales del país.

**Cuadro 2. Puntos de referencia para la eficacia y la calidad de la educación primaria**

	Amplitud de la muestra en 1999/2000	Mediana de la muestra		Metas para 2015
		Muestra completa	Países con la terminación más alta	
<b>a) Prestación de los servicios</b>				
Salario docente medio <sup>a</sup>	0,6–9,6	4,4	3,6	3,5
Coeficiente alumno-docente	13–78,9	46	39,6	40
Porcentaje del salario del personal no docente en el gasto ordinario	0,1–45,0	23,8	25,2	33
Tasa media de repetición	0,0–36,1	16,6	8,2	10
Costos unitarios de construcción	US\$3.400–8.000	--	--	<sup>b</sup>
Matriculación privada como % del total	0,0–76,6	9,9	11,5	10
<b>Movilización de recursos internos</b>				
Ingresos públicos como % del PIB	8–55,7	19,6	20,7	14/16/18 <sup>c</sup>
Gasto en educación como % del presupuesto ordinario	3,2–32,6	16,9	18,5	20
Gasto en educación primaria como % del gasto ordinario en educación	26–66,3	49,3	47,2	50

a. Expresado como múltiplo del PIB per cápita (estas cifras serían menores en el caso de los países de ingreso alto).

b. Los costos de construcción se mantuvieron a los valores vigentes en dólares constantes.

c. Metas escalonadas en forma proporcional al PIB per cápita. Para un ciclo primario de seis años, ello significa un gasto interno en educación primaria equivalente al 1,4, 1,6 y 1,8% del PIB, respectivamente.

## VI. El logro de la educación para todos: obstáculos que requieren especial atención

15. Las tasas pagadas por los usuarios, el VIH/SIDA y los conflictos armados limitan la capacidad de los países para acelerar el progreso hacia la educación para todos. Las tasas, si bien no representan un problema de tan difícil solución como el VIH/SIDA o los conflictos armados, son una de las grandes razones por las que los niños no pueden asistir



a la escuela,. Estos tres aspectos deben ser tomados en cuenta al planificar la educación para todos.

16. **Tasas académicas:** El aumento exponencial de la matriculación en Uganda y Malawi tras la eliminación de las tasas académicas en la escuela primaria es un indicio de la medida en que esa carga (un pago directo de la familia) puede impedir el acceso de los niños pobres a la educación. En Malawi la matriculación en la escuela primaria aumentó de 1,9 millones a 3,1 millones el año siguiente a la eliminación de ese pago (1994), y en Uganda de 3,4 millones a 5,7 millones un año después de la eliminación, en 1996, de las tasas en la escuela primaria. La mayoría de los países impone algún tipo de pago por la educación primaria, pero existe una variación importante entre los diversos países en el nivel de la carga que los hogares deben soportar. Por lo tanto, la eliminación de las tasas en la educación primaria debe formar parte integrante del plan de acción para acelerar la educación para todos. Con todo, es esencial establecer otros medios para reemplazar los ingresos que dejarán de recaudarse por ese concepto, pues sin ellos la calidad de la educación disminuiría considerablemente.

17. **VIH/SIDA:** La epidemia de VIH/SIDA está menoscabando los servicios de educación: erosiona su calidad, debilita la demanda y el acceso, reduce la fuente de trabajadores especializados del país, incluidos los docentes, y aumenta marcadamente los costos del sector. En los países más castigados, el 20% de los docentes son VIH positivos; Zambia pierde anualmente alrededor de 1.000 docentes (aproximadamente la mitad de los que reciben capacitación cada año). En diciembre de 2001, 40 millones de personas vivían con VIH, y de ellos 2,7 millones eran niños menores de 15 años. Recientemente, el Banco Mundial ha formulado una estrategia para integrar las cuestiones relativas al VIH/SIDA en los programas de educación. El aspecto fundamental de esta estrategia es que en ella se considera que la educación es, por una parte, un medio potente para prevenir el VIH/SIDA y, por la otra, también es uno de los sectores más amenazados por la epidemia.

18. **Conflictos armados:** Varios de los países (y territorios) “descaminados” también están actualmente en conflicto (Afganistán, Angola, Burundi, la República Democrática del Congo, Somalia, Sudán, Ribera Occidental y Gaza) o en vías de recuperación (Bosnia, Timor Oriental, Iraq, Liberia, Rwanda, Sierra Leona, Kosovo). Los conflictos prolongados y la violencia ocasionan una reducción en el gasto en educación debido a la utilización de los recursos públicos para cubrir los gastos de guerra, y al colapso de las estructuras administrativas y la capacidad, que suele causar el total desmoronamiento del sistema escolar y anula los progresos realizados en materia de educación. Además, el desarrollo social y la cohesión se debilitan por los sentimientos de odio, la restricción de las libertades básicas y los profundos y traumáticos efectos causados en los alumnos por las heridas físicas y emocionales de la guerra. Al mismo tiempo, la educación puede promover la prevención de conflictos a través de planes de estudio que fomenten el respeto por las diferencias culturales, étnicas y políticas.

19. Lograr las metas de la educación para todos en este difícil contexto requiere apoyo simultáneo en varios frentes, incluida la reconstrucción de escuelas, la capacitación acelerada de los docentes y el suministro de material pedagógico adecuado. Se debe prestar especial atención a la reinserción de los niños soldados y a las

necesidades especiales de las niñas, que suelen ser objeto de graves abusos emocionales y físicos en las situaciones de conflicto.

20. Las situaciones posteriores a los conflictos plantean desafíos especiales y ofrecen oportunidades extraordinarias. Por una parte, las instituciones públicas suelen carecer de liderazgo político y capacidad técnica, y también de datos y memoria institucional. Por la otra, el impulso de la recuperación puede contribuir a acelerar las reformas y poner en marcha innovaciones. La infusión de una sólida ayuda internacional luego del cese de las hostilidades también ha producido en varios casos una recuperación muy rápida de la matriculación escolar. Con asociaciones eficaces es posible levantar sobre las cenizas un sistema educativo más sólido, perdurable y acorde con las necesidades del pueblo.

## **VII. Nuevas medidas: plan de acción para acelerar la educación para todos**

21. Para acelerar el progreso hacia la educación para todos deben adoptarse medidas para cubrir cuatro lagunas. Los países necesitan *información* de buena calidad para medir y supervisar adecuadamente el progreso y formular políticas; *políticas* acertadas para plasmar la visión y la estrategia de un sistema educativo sólido en resultados del desarrollo; una sólida *capacidad* institucional para lograr que se presten servicios educativos de buena calidad en forma eficaz y sostenible, y el suficiente *financiamiento* interno y externo para financiar las inversiones necesarias y los gastos recurrentes. Esas medidas deben estar totalmente integradas dentro de cada país: un gobierno que carece de los datos pertinentes y exactos difícilmente estará en condiciones de tomar decisiones normativas con conocimiento de causa; de la misma manera, no es posible llevar a cabo una reforma política difícil si no está respaldada con recursos suficientes. El éxito de esta tarea dependerá, principalmente, de la firme identificación del país con el programa de la educación para todos, junto con el respaldo de sólidas asociaciones externas. A continuación se incluye una reseña de las medidas propuestas para corregir cada una de esas deficiencias.

### **Fortalecer los sistemas de información y la base de datos del sector de la educación**

22. En las Secciones III y IV se señalan los riesgos inherentes al uso de datos insuficientes o inexactos. Entre las medidas para mejorar el seguimiento del progreso hacia la educación para todos figuran las siguientes:

- Utilizar la tasa de terminación de la educación primaria como indicador para la futura supervisión de la educación para todos, pues es la que está vinculada más estrechamente a la demanda de educación de los hogares, el progreso de los alumnos en la enseñanza y la calidad general de la educación. Con las limitaciones impuestas por los datos disponibles, las tasas de terminación analizadas en este informe parecen captar razonablemente la realidad de la cobertura del sistema de educación primaria y el nivel alcanzado por los alumnos en los 155 países en desarrollo incluidos en el estudio. Con todo, se podrían introducir grandes mejoras en la solidez y la puntualidad de estas estimaciones si se pudiera instar a los gobiernos nacionales a recopilar la información sobre el número de graduados al finalizar cada año.

- Mejorar considerablemente la calidad, la oportunidad y la gestión de las estadísticas sobre educación en varios aspectos, ya que permiten i) fortalecer la capacidad de los países para recopilar y mantener datos precisos; ii) generar una demanda de datos adecuados fomentando las políticas y los programas basados en datos; iii) formular indicadores y mantener información sobre el nivel alcanzado por los alumnos para todos los países, y iv) fortalecer la capacidad técnica del Instituto de Estadísticas de la UNESCO, que es el principal organismo de recopilación y gestión de datos sobre la educación a nivel mundial. Debería también capacitarse al dicho Instituto para aprovechar y utilizar otras bases de datos, como la del Departamento de Desarrollo Económico del Banco Mundial o la base de datos sobre hogares de UNICEF, que suelen estar más actualizadas que las publicadas por el Instituto.
- Supervisar anualmente los siguientes cinco indicadores para todos los países comprendidos en el plan de educación para todos: a) la tasa de terminación de la educación primaria (desglosada por género), como indicador básico del progreso hacia la educación para todos; b) el número de alumnos admitidos en primer grado, como principal indicador de las tendencias de matriculación y una de las mejores maneras de supervisar el progreso hacia las metas relativas al género; c) la tasa bruta de matriculación, como indicador de los requisitos inmediatos de recursos y construcción; d) las diferencias entre géneros en la matriculación y terminación del nivel primario, secundario y terciario, y e) la tasa de alfabetización de adultos. Los países también deberán supervisar atentamente las tasas de repetición y deserción.
- Supervisar la brecha entre los géneros, como elemento esencial del progreso hacia la educación para todos. Dadas las profundas disparidades entre hombres y mujeres en muchos países, no hay perspectivas de eliminar completamente las diferencias para el año 2005. Sería conveniente, por lo tanto, establecer metas intermedias significativas y asequibles, por ejemplo, para lograr la igualdad entre los géneros en términos del número de alumnos admitidos en primer grado para el año 2005 y velar para que esa igualdad inicial entre los géneros se mantenga a medida que la cohorte de 2005 avance en el sistema.
- Adoptar una orientación más firme hacia los resultados dentro del marco de vigilancia internacional de la educación para todos. Se ha puesto en marcha recientemente un programa interinstitucional presidido por la UNESCO con el objeto de proporcionar una sólida base global de comparación para supervisar el progreso hacia la educación para todos logrado por los países, disponer de una instantánea actualizada del progreso hacia las metas de la educación para todos e identificar los países que están encaminados satisfactoriamente/se han desviado de la meta y necesitan apoyo constante o están en crisis. El análisis de las lagunas en materia de políticas y financiamiento expuestas en el presente documento sustentaría y complementaría este programa de supervisión.

### **Establecer puntos de referencia para la política “normativa” relativa a la educación para todos**

23. Basándose en un examen de los países exitosos y de aquellos donde las tasas de terminación se estancaron o declinaron, se identificó un conjunto de parámetros esenciales de política educativa y financiamiento que explican las diferencias en el progreso alcanzado por los distintos países en materia de educación para todos. Los parámetros observados en los países exitosos constituyen puntos de referencia técnicos o “normas” que permiten evaluar y especificar, por comparación, los costos de los planes de educación para todos de otros países. El patrón que se observa en los países con las tasas más altas de terminación de la educación primaria (gasto en educación primaria relativamente alto como porcentaje del PIB, costos unitarios moderados y baja tasa de repetición) constituye un equilibrio sostenible en la asignación de recursos, que es una condición indispensable para el progreso hacia la educación para todos. Los valores medios de esos parámetros, como un coeficiente alumno-docente próximo a 40 o tasas de repetición no muy superiores al 10%, se consideran “normas”, en el sentido de que una desviación considerable respecto de esos valores obliga a realizar ajustes inadecuados en el sistema educativo. Los salarios excesivamente bajos del personal docente están asociados al absentismo crónico o a la petición de que los padres efectúen pagos directos para complementar los bajos salarios. Similarmente, la calidad de la educación se resiente en los países que gastan menos del 1% del PIB en educación primaria, porque realizan el ajuste para bajar el gasto a través de coeficientes alumno-docente insosteniblemente altos, un personal docente insuficiente y mal pagado y escasez de material educativo. Cabe señalar, por supuesto, que esas “normas” constituyen una guía útil para medir el progreso o la situación en un momento determinado y no son valores precisos que se aplican rígidamente sin tener en cuenta las circunstancias especiales del país.

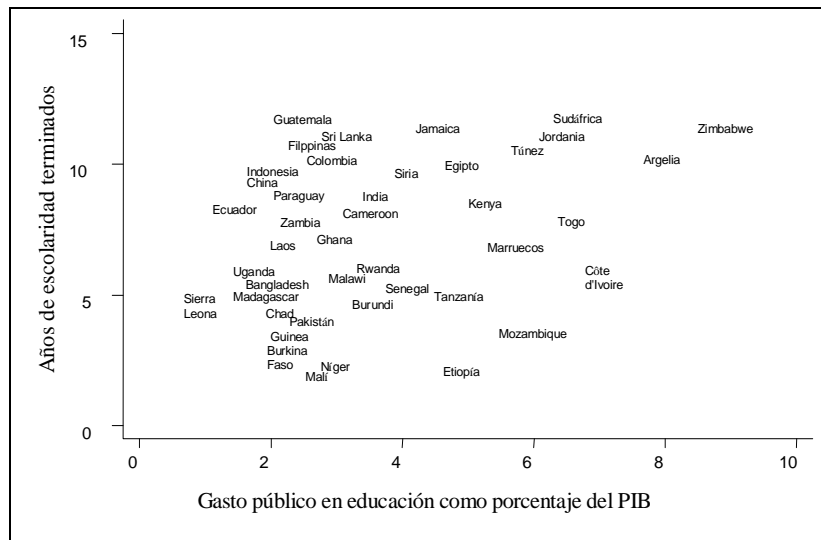
24. A fin de incorporar el rigor técnico, la transparencia y la disciplina financiera en el proceso de planificación de la educación para todos, proponemos que esos parámetros de política constituyan los “puntos de referencia” del desempeño de los buenos sistemas. En cada país, un plan creíble de educación para todos definiría el proceso de reforma necesario para que sus resultados se ajusten a esos puntos de referencia. Si el sistema se situara en un nivel muy superior a esas normas, se bajarían a un nivel próximo a la “norma” y, por el contrario, si fueran demasiado bajos, se elevarían a hasta alcanzar nivel semejante a la “norma”. A través de un marco con esos claros puntos de referencia se lograría que las medidas de política, las nuevas inversiones para ampliar el sistema de escuelas, el financiamiento interno y la asistencia externa condujeran a mejoras graduales en el funcionamiento del sistema de un modo convergente.

### **Respaldar la capacidad del país para mejorarlos resultados de la enseñanza**

25. Un nivel adecuado y una correcta combinación de recursos salariales/no salariales para la educación primaria son condición necesaria, pero no suficiente, para el progreso hacia la educación para todos. Como se muestra en el Gráfico 3, países con niveles similares de inversión en educación obtienen resultados muy diferentes en cuanto a la escolaridad. Para vincular los insumos a los resultados se requiere administración eficaz del personal, las finanzas y el proceso pedagógico que transforme los recursos en escuelas de buena calidad y en resultados positivos del aprendizaje.

26. Un examen de la experiencia recogida en todo el mundo en materia de educación para todos permitió identificar tres aspectos estratégicos fundamentales que han dado forma a todos los esfuerzos afortunados de educación para todos, a saber, i) la concentración de todo el sistema en la igualdad de oportunidades educativas para todos, especialmente para los niños desfavorecidos, ii) la gestión eficaz del continuo calidad/acceso, y iii) recursos financieros adecuados. El análisis permite extraer varias enseñanzas con respecto a los factores que ayudan a convertir los recursos en resultados del aprendizaje sin socavar el crecimiento futuro del sistema educativo.

**Gráfico 3. Gasto en educación y resultados de escolaridad**



- **Firme compromiso y liderazgo político:** El compromiso político permite que la educación ocupe uno de los primeros lugares en el programa político de un país, respalda la formulación de una política sectorial acertada, fomenta la movilización y la utilización eficaz de los recursos, impulsa la sanción de políticas difíciles y, en ocasiones, controvertidas, y ayuda a lograr la capacidad institucional necesaria para ejecutar eficazmente los programas. Además, el liderazgo político fomenta las asociaciones con los padres y las comunidades, que sustentan la demanda de educación y el apoyo comunitario. La sociedad civil también puede expresar su compromiso de impulsar la educación para todos, como sucedió en Bangladesh cuando las innovaciones propiciadas por las ONG (por ejemplo el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (BRAC)) fueron finalmente adoptadas por el sector público e incorporadas en el programa nacional.
- **Financiamiento adecuado:** El financiamiento que aporta un país para la educación tiene importantes repercusiones en la cobertura, la equidad y la calidad del sistema. Para lograr la educación para todos, los 88 países en situación de riesgo deberían aumentar considerablemente los recursos destinados a la educación primaria y la eficacia con que son utilizados. Los países que han establecido sistemas para vigilar

el gasto público y supervisar mejor el flujo de fondos han logrado grandes aumentos en la eficacia.

- *Un marco de política sectorial acertada:* La política educativa alcanza el mayor grado de eficacia cuando es integral, estratégica y establece un sólido equilibrio entre todos los niveles del sistema educativo. Las bases de los marcos de política con mayor éxito han sido las siguientes i) una buena base de datos, desglosada por género, para efectuar en forma oportuna el seguimiento y el análisis de los resultados más importantes y el impacto de las diversas políticas; ii) un análisis riguroso de las ventajas y desventajas, las cuestiones fundamentales y las limitaciones; iii) la amplia difusión y la planificación consultiva, y iv) la ágil incorporación de nuevos conocimientos.
- *La atención a los desfavorecidos:* En los países que no han logrado la terminación universal de la educación primaria, la desigualdad en las oportunidades educativas fomenta una mayor desigualdad en la sociedad. Las estrategias eficaces de educación para todos nacen de una clara comprensión de quiénes quedan fuera del sistema educativo y de las medidas orientadas a eliminar los obstáculos que enfrentan los grupos desfavorecidos. Para crear y mantener la demanda de educación es fundamental colocar la educación en el contexto de las estrategias de desarrollo de la comunidad y colaborar estrechamente con las comunidades. Las tasas académicas constituyen un obstáculo para la participación en la educación, especialmente para los niños pobres, y deberían eliminarse sistemáticamente, sin detrimento de la calidad.
- *Compromiso entre mayor acceso y mejor calidad:* Es difícil conseguir al mismo tiempo mayor acceso y mejor calidad. A fin de ampliar el acceso a las oportunidades educativas se suelen efectuar concesiones con respecto a las normas estándar establecidas para la construcción, la contratación de docentes o la reforma del plan de estudio. Sin embargo, la desatención prolongada de la calidad lleva inevitablemente a altas tasas de repetición y abandono, malos resultados en los exámenes y mala gestión y hacinamiento en las escuelas. Esos problemas desalientan a los padres y a otros interesados y socavan el apoyo político a largo plazo. Con todo, algunas intervenciones han logrado minimizar las soluciones de compromiso entre calidad y acceso. Cabría citar entre aquellas los programas de capacitación docente en el servicio, las políticas flexibles en materia de lengua de la enseñanza, planes de estudio que tienen en cuenta las diferencias entre hombres y mujeres y libros de texto bien orientados.
- *Orientación de las reformas hacia los alumnos:* En última instancia, el objetivo de la educación para todos es lograr que los niños aprendan. Los países que alcanzaron el éxito i) han logrado que los recursos lleguen a la escuela y al aula, por ejemplo, a través de subvenciones escolares no asignadas a fines específicos, ii) han creado estructuras locales de rendición de cuentas y otorgado flexibilidad a los administradores de escuela para actuar en consonancia con las condiciones locales, y iii) han proporcionado un adecuado respaldo profesional a los docentes.

27. Entre las medidas complementarias que podrían adoptar los asociados internacionales en el marco del DELP/MID se incluirían las siguientes:

- Incrementar la generación de conocimientos y la difusión de las prácticas recomendadas en materia de educación para todos, concentrándose especialmente en las esferas donde la base de conocimientos es deficiente, por ejemplo, i) los resultados de la enseñanza de los alumnos, con el compromiso de aplicar una evaluación normalizada (primero, a nivel nacional; luego, sobre una base normalizada internacionalmente) para permitir el seguimiento sistemático del progreso del aprendizaje, y ii) las intervenciones de política de bajo costo y alto rendimiento, como la participación de la comunidad en la construcción de escuelas; la prolongación del año escolar, cuando convenga, y el aumento del número efectivo de días de clase; la asignación de los mejores docentes a los primeros años de escolaridad, reconociendo que son cruciales; la utilización inteligente de la escolaridad de varios turnos y varios grados para mejorar la eficacia de la distribución de los docentes, y la descentralización gradual de los recursos y la adopción de decisiones y su transferencia a las escuelas y las comunidades.
- Apoyar las medidas impulsadas por los países con el fin de lograr la educación para todos, y especialmente la mayor participación de los interesados en el programa de educación para todos a fin de fortalecer la identificación nacional con las reformas normativas.
- Apoyar una estrategia general coherente para el sector de la educación, sustentada por: i) estadísticas oportunas y exactas sobre educación, ii) el aumento gradual de la capacidad para el análisis de las políticas, la investigación y las innovaciones, especialmente para identificar otros sistemas de prestación del servicio, y iii) una clara orientación hacia la equidad del sistema, concentrando los recursos y los esfuerzos para lograr que los alumnos en situación de gran riesgo tengan acceso a la escuela y avancen en el aprendizaje, lo que supone la prestación de asistencia adecuada a los pobres de las zonas rurales, las niñas, los huérfanos del VIH-SIDA y los otros niños desfavorecidos.

### **Movilizar recursos adecuados para la educación para todos**

28. A fin de estimar los recursos necesarios para alcanzar la educación para todos, se llevaron a cabo simulaciones para los 47 países de ingreso bajo con las tasas más bajas de terminación de la educación primaria. En los cálculos se supuso que la reforma del sistema se realizaría gradualmente hasta alcanzar los parámetros establecidos para la prestación del servicio y la movilización de los recursos internos, como se indica en el Cuadro 2. Sobre la base de este análisis, el gasto en educación primaria de los 47 países debería pasar de los US\$7.400 millones al año actuales a un promedio de US\$16.400 millones al año (en consonancia con el mayor número de alumnos y con las mejoras de la calidad). Los cálculos indican que varios países podrían obtener los recursos adicionales de fuentes internas, lo que significa que, durante el período 2002–2015, quedaría un déficit de US\$2.500–US\$5.000 millones al año, que debería cubrirse con financiamiento exterior. Este déficit de financiamiento debería considerarse como el costo mínimo absoluto de lograr la educación para todos en el marco de las hipótesis de reforma más optimistas. Es el núcleo de la transferencia neta que necesitarían los 47 sistemas de educación primaria.

29. De los 47 países analizados en este informe, 27 tienen tasas de difusión del VIH superiores al 2%, y en 12 la tasa se eleva al 10%. En el cálculo de costos de la educación para todos analizado en este documento se estimó que el VIH/SIDA incrementaría los costos de la educación en otros US\$500 millones al año en África, debido a la necesidad de capacitar y contratar más docentes y de canalizar subvenciones de subsistencia a los huérfanos que podrían abandonar la escuela

30. El aumento en el financiamiento externo que ello implica es considerable pero muy inferior a la cifra de US\$10.000–US\$15.000 millones al año, incluidos en el total de los US\$40.000–US\$60.000 millones necesarios, según cálculo del informe sobre financiamiento para el desarrollo, para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio (Anexo 1). Las dos estimaciones son muy similares en cuanto a los recursos adicionales necesarios y difieren, principalmente, en la cantidad de esos recursos adicionales que se podría generar internamente. Esa discrepancia confirma que el compromiso del país a través de recursos internos adicionales, junto con las reformas normativas, son los ingredientes esenciales para determinar la deficiencia del financiamiento externo y también para acelerar el progreso hacia la educación para todos.

31. En Dakar la comunidad internacional asumió el compromiso de que ningún país en desarrollo que tuviera un plan creíble se vería imposibilitado de aplicarlo por falta de fondos. Para cumplir ese compromiso los asociados para el desarrollo deberían:

- Aumentar considerablemente el financiamiento de los donantes para la educación primaria. El financiamiento externo medio necesario únicamente para los 47 países de ingreso bajo incluidos en el estudio es del orden de US\$2.500 millones a US\$5.000 millones al año desde la fecha hasta el año 2015, lo que representa un aumento real de 300% a 500% con respecto a la ayuda actual destinada a la educación primaria de esos países y un aumento real del 700% en el porcentaje destinado a África al sur del Sahara.
- Conseguir una orientación más selectiva hacia los países prioritarios en el terreno de la educación para todos. Las pautas actuales de la ayuda a la educación no dan prioridad a los países más necesitados: los 47 países analizados tienen una tasa media de terminación de la educación primaria del 51% pero sólo reciben el 10% de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la educación.
- Modificar la combinación de la asistencia de los donantes. Los donantes deberían destinar un porcentaje más alto de la asistencia externa al financiamiento del presupuesto ordinario, incluido el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME. A su vez, los países beneficiarios deberían actuar con más transparencia en materia presupuestaria y en la supervisión de los resultados, aprovechando las ventajas obtenidas a través del proceso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) y el financiamiento de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.
- Mejorar la eficacia de las transferencias de ayuda. Una parte considerable de la asistencia de los donantes suele financiar contratos de asistencia técnica, consultorías,



seminarios y otros gastos que no pueden imputarse directamente a los requisitos “netos” de recursos para la educación para todos estimados en los cálculos, de los cuales alrededor de las dos terceras partes corresponderán a gastos ordinarios y especialmente a salarios para el personal docente, administración del sistema e intervenciones relativas a la demanda. Para aumentar la eficacia de las transferencias, habrá que recurrir más a la asistencia mancomunada y a las transferencias presupuestarias directas en el marco de los enfoques multisectoriales, los DELP y otras formas de apoyo programático.

- Conseguir mejores resultados. Sería necesario transferir recursos adicionales a través de un mecanismo que asegure que:
  - La movilización de los recursos adicionales se coordina sistemáticamente y se orienta a los países con planes técnicamente creíbles de educación para todos y un manifiesto compromiso interno.
  - Los recursos de los donantes se integran en un fondo común, lo que permitiría reducir los costos de transacción relativos a la canalización de la ayuda necesaria.
  - Existan estrategias flexibles de financiamiento para los países cuyo ámbito político y cuyas instituciones son demasiado débiles para justificar una asistencia “en gran escala”. En estos contextos, la participación debería concentrarse en el fortalecimiento de la capacidad, la difusión de los conocimientos y las medidas de extensión para lograr que los interesados internos apoyen la reforma, hasta que se generen las condiciones que justifiquen una transferencia más importante de recursos.

### **Un pacto para el desarrollo de la educación**

32. Una de las enseñanzas fundamentales sobre la eficacia en términos de desarrollo es que la capacidad de un país para utilizar productivamente el financiamiento para el desarrollo está relacionada con sus políticas, sus instituciones y su gestión de gobierno. Cuando los resultados del país en esos aspectos son satisfactorios, la asistencia financiera puede ser muy eficaz para alcanzar los objetivos sectoriales y la reducción de la pobreza. Este plan de acción requiere un nuevo pacto para el desarrollo a través del cual los gobiernos demostrarían su compromiso con la educación haciendo lo posible por transformar radicalmente sus sistemas educativos, y los asociados externos proporcionarían asistencia financiera y técnica de una manera transparente, previsible y flexible. El pacto se basa en la expectativa de que el país debe proporcionar la educación primaria, pero algunos países no podrían aumentar los recursos internos en la medida necesaria para acelerar el progreso hacia la educación para todos y necesitarían asistencia externa a corto plazo. El marco “normativo” propuesto anteriormente serviría de guía para determinar el compromiso de un país con la educación.

## **Fortalecer las asociaciones**

33. Las asociaciones son fundamentales para promover con eficacia la educación para todos. El compromiso, la identificación y las medidas inmediatas son los primeros pasos que debe dar cada país para generar el impulso que permita activar la participación de la comunidad externa. El aprovechamiento de los procesos consultivos del DELP es decisivo para hacer de la educación para todos una prioridad nacional, lo que significa que recibirá recursos presupuestarios suficientes, y para obtener la aceptación de la sociedad civil y del sector privado en lo referente a las reformas importantes y la ejecución de los programas. En el marco de descentralización en todos los ámbitos es importante recalcar la necesidad de fomentar la identificación local y la participación de las comunidades locales.

34. Es imprescindible conseguir identificación con este objetivo, ya que el desafío planteado por la educación para todos abarca otros ámbitos además del financiero: los salarios de los docentes, las tasas académicas, la orientación de las subvenciones, la disponibilidad de libros de texto, la lengua en que se imparte la enseñanza y la administración de las escuelas. Estas son sólo algunas de las cuestiones que suscitan diversidad de opiniones y que, al mismo tiempo, requieren cambios ineludibles. Todos los interesados deberán entender las opciones entre las que deben elegir, como también los costos de no lograr la educación para todos.

35. En el plano internacional, la asistencia es esencial para ayudar a los países a abordar todos los aspectos del desafío: la información, la política, la capacidad y el financiamiento. La colaboración entre los donantes —especialmente el Banco Mundial, la UNESCO y el UNICEF— será fundamental para ayudar a vigilar el progreso hacia la educación para todos, como también para establecer la base de datos necesaria para que el esfuerzo tenga una base técnica más creíble. Los donantes también deberán coordinar y armonizar sus medidas más eficazmente en lo referente a las políticas educativas, la ejecución de los programas, los mecanismos de financiamiento y los procedimientos operativos. La armonización puede producir sólidas sinergias al tiempo que reduce los “costos” de la ayuda. El Foro Mundial sobre Educación de Dakar puso en marcha una serie de consultas. Habría que intensificarlas para conseguir que estén más orientados a la acción y a los resultados.

## **VIII. Función del Banco Mundial**

36. El Banco Mundial está encauzando activamente las oportunidades que ofrece el aumento del apoyo internacional a la educación y ha adoptado una estrategia dinámica para incrementar las medidas en pos de la educación para todos, superando estas metas a fin de lograr la sostenibilidad a largo plazo de la educación de buena calidad. El objetivo general es utilizar un enfoque sistémico e integrado de la educación que abarque el ciclo básico, el secundario, el terciario y los niveles más altos de educación, lo que permitirá que los países aceleren el progreso desde el punto en que se encuentren en el continuo de educación y desarrollo. El marco del DELP/MID, inserto en las estrategias nacionales, sustenta ese objetivo. El aumento del apoyo del Banco a la educación para todos consta de varios elementos:

- *Utilizar la ventaja comparativa multisectorial del Banco* para ayudar a los países a integrar la educación en el contexto amplio del desarrollo, reconociendo que factores importantes ajenos al sector inciden en los resultados de la educación. Entre ellos se encuentran los siguientes: la situación macroeconómica general, el agua y el saneamiento, la salud y la nutrición y el sector privado. El Banco está incrementando la asistencia a los países a fin de integrar eficazmente estrategias educativas sólidas en el proceso del DELP y la estrategia de asistencia a los países, y velar por la inclusión de componentes de educación bien diseñados en los programas multisectoriales, especialmente los que permitirían mejorar la prestación del servicio.
- *Ayudar a los países a mejorar la base de datos y de información.* A fin de medir los resultados de los sistemas de educación a nivel nacional y mejorar el seguimiento del progreso hacia la educación para todos, el Banco ampliará su capacidad interna para recopilar datos y también aumentará el apoyo financiero y técnico que presta actualmente junto con el Instituto de Estadísticas de la UNESCO. El Banco también contribuirá a realizar mejoras en la medición del progreso hacia la educación para todos concentrándose en los resultados y en los niveles de instrucción, y perfeccionando y normalizando los puntos de referencia analizados en este documento. Se terminará el análisis país por país de las políticas y del déficit de financiamiento que se está llevando a cabo actualmente. Ese análisis será utilizado como base para fortalecer el diálogo con los países y para ayudarles a ejecutar las reformas necesarias para lograr las metas de la educación para todos.
- *Colaborar con los países en el diseño y la ejecución de políticas acertadas.* El Banco incrementará los esfuerzos para generar y difundir los conocimientos sobre las políticas y las prácticas recomendadas y continuará fomentando las reformas fundamentales de la educación a fin de mejorar sus resultados. En este aspecto, uno de los principales elementos es la profundización del análisis económico y sectorial del Banco sobre la educación con el fin de fortalecer los fundamentos analíticos de los programas. Se han formulado, o se están formulando, estrategias para orientar el diálogo sobre políticas y la ejecución de los programas en las siguientes esferas: educación terciaria, ciencia y la tecnología, libros de texto, VIH/SIDA y educación, y las tasas académicas. Para el próximo año se ha propuesto preparar documentos de política similares para la educación secundaria, la educación de las niñas y la enseñanza no escolar.
- *Apoyar el fortalecimiento de la capacidad.* En los países con políticas e instituciones débiles, especialmente los que han salido de un conflicto, el Banco colaborará estrechamente con los asociados que tengan una ventaja comparativa en esos países. El fortalecimiento de la capacidad para la gestión del gasto público —tanto nacional como local— es crucial para prestar eficazmente los servicios y utilizar correctamente los recursos existentes y los nuevos. Además, el Banco redoblará su esfuerzos para difundir los conocimientos, por ejemplo, a través de la difusión de las prácticas recomendadas en materia de educación para todos o los programas de capacitación ofrecidos por el Instituto del Banco Mundial en lo referente al diseño y la ejecución de las reformas. El Banco también incrementará la difusión del conocimiento mundial y las enseñanzas recogidas de la experiencia a fin de fomentar y apoyar la innovación,

por ejemplo, a través del Segundo proyecto de asistencia a alumnas de secundaria de Bangladesh, aprobado recientemente. Otros ejemplos serían las innovaciones para reducir los costos de la construcción de escuelas y una orientación más dinámica de la tecnología de la información, especialmente en la capacitación a distancia de docentes.

- *Contribuir a reducir el déficit de financiamiento.* El Banco incrementará su transferencia de recursos de varias maneras. En particular, invertirá la disminución del financiamiento observada durante los últimos tres años; utilizará su capacidad de convocatoria en materia de financiamiento con el fin de establecer un programa más eficaz y mejor coordinado para movilizar financiamiento adicional en condiciones concesionarias para la educación, y se cerciorará de que los recursos se asignen a los países de manera previsible, flexible y transparente. Esas medidas se adoptarían en el contexto amplio del MID/DELP y en el marco del pacto para el desarrollo analizado en este documento, que se perfeccionará a través del análisis llevado a cabo con los asociados.
- *Mejorar la capacidad interna para prestar los servicios.* El Banco ha iniciado un amplio programa de contratación de personal a fin de fortalecer la combinación de especialidades del personal correspondiente a su sector de educación. Este nuevo impulso se generó, fundamentalmente, gracias al mayor apoyo presupuestario y de gestión prestado al sector de educación.

## **IX. Los próximos pasos**

37. En los próximos meses se realizarán consultas más amplias con los países y los organismos donantes para lograr la plena identificación con el enfoque propuesto para acelerar el progreso hacia la educación para todos. Se ha previsto que la primera de esas consultas<sup>7</sup> con los participantes de los países y los donantes se realizará a principios de abril de 2002. En mayo se realizará otra consulta importante con los Ministros de Finanzas y Educación de los países en desarrollo de África. Luego de alcanzar un consenso sobre el marco de política y financiamiento recomendado en este documento, el objetivo de las consultas sería formular un plan de acción completo para septiembre de 2002.

38. También se ha propuesto que se inicie de inmediato un proceso acelerado en el marco del DELP, que permitirá otorgar rápidamente financiamiento incremental a unos diez países que aplican políticas acertadas pero no están encaminados satisfactoriamente para lograr la terminación universal de la educación primaria para el año 2015 y que, además, necesitan asistencia externa. El proceso acelerado proporcionaría incentivos tangibles a los países para que sigan impulsando las reformas o cambien de curso;

---

<sup>7</sup> Se ha previsto una conferencia en Amsterdam el 10–11 de abril de 2002. Los países y los asociados se reunirán para llegar a un acuerdo en lo referente al plan de acción y, especialmente, para concertar un marco de financiamiento para movilizar, coordinar y asignar los fondos adicionales destinados a la educación para todos. El Gobierno de los Países Bajos, que proporcionó financiamiento para el análisis que sustenta este plan de acción, estará a cargo de la organización de esta conferencia.

serviría de ayuda para comprobar y perfeccionar el marco y los puntos de referencia de política normativa, y permitiría demostrar que un nuevo pacto puede acelerar el progreso global hacia la meta de una educación primaria completa para todos. El proceso acelerado permitirá también obtener en estos países importantes enseñanzas sobre los procedimientos viables para el seguimiento de la educación para todos y la supervisión de los progresos. En la selección de los países se tendrán en cuenta factores como el compromiso con la ejecución temprana de las reformas necesarias, las perspectivas de aliviar problemas acuciantes como el VIH/SIDA, y la situación general del programa macroeconómico. La lista de los países que se incluirán en el proceso por vía expedita y los mecanismos para ejecutar ese proceso serán concertados con los asociados antes de junio de 2002.

#### **X. Cuestiones que se someten al Comité para el Desarrollo**

- ¿Apoyan los ministros la propuesta de un “pacto para el desarrollo” en el terreno de la educación?
- ¿Apoyarían los ministros un proceso "acelerado" para unos de 10 países?
- ¿Apoyarían los ministros la creación de un mecanismo de financiamiento que permitiera movilizar los recursos adicionales necesarios y su asignación a los países que más lo merecen, como se propone en este documento?
- A nivel nacional, ¿apoyarían los ministros las inversiones en la educación considerando que es un objetivo esencial de desarrollo y ayudarían a mejorar el perfil político de la educación para todos?
- ¿Apoyarían los ministros la función del Banco en la educación para todos tal como se define en este documento?

**Anexo 1. Determinación del costo de la educación para todos  
Relación entre la estimación incluida en el informe sobre financiamiento  
para el desarrollo y la presentada este documento**

La estimación de US\$2.500 millones–US\$5.000 millones parece muy inferior a la de US\$10.000–US\$15.000 millones al año contenida en el informe sobre financiamiento para el desarrollo, incluidos en la estimación global de US\$40.000 millones–US\$60.000 millones al año para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio).

1. En dicho informe, la estimación para la meta de la educación se formuló utilizando dos métodos. Primero, el método de costo constante, en el que se emplearon los costos medios a valor corriente de la educación primaria para deducir el costo total de la matriculación primaria universal en todos los países desarrollados, sin acumulación. Cabe señalar que no se presupuso aumento alguno del gasto presupuestario en educación primaria de cada país. Por lo tanto, esta cifra representa las *necesidades* de financiamiento en lugar del déficit de financiamiento. La estimación resultante fue de US\$10.000 millones–US\$13.000 millones. En este documento se propone un aumento de US\$9.000 millones en el financiamiento total de la educación para todos (que pasaría de US\$7.400 millones a US\$16.400 millones).
2. El segundo método fue extrapolado de cuatro estudios sobre países, que incluían supuestos sobre aumentos del gasto público en educación primaria y sobre la introducción gradual del programa (como también otros cambios normativos). Puesto que los costos unitarios tomados de esos cuatro estudios sobre países eran muy similares al costo continuo unitario, en el informe se estimó que, si los otros países eran similares, el costo total sería de alrededor de US\$10.000 millones. Sin embargo, el análisis incluido en el informe muestra grandes diferencias entre los costos unitarios de un país a otro. Especialmente en el caso de algunos países grandes como la India, por ejemplo, esos costos unitarios incrementales podrían aproximarse a cero, ya que un aumento en su propio gasto público podría cubrir las necesidades de financiamiento. Puesto que la India tiene un gran número de habitantes, ese factor por sí solo representa alrededor de US\$2.500 millones de la diferencia entre las dos estimaciones.
3. El cálculo del informe refleja el total de los recursos incrementales necesarios para todos los países en desarrollo utilizados en el cálculo, pero en este documento se analizaron 47 países. En él se presenta un marco normativo más restrictivo que supone un aumento considerable de los recursos internos, con lo cual el déficit de financiamiento externo es mucho menor.
4. En el citado informe se supone que la meta se alcanza de inmediato, mientras que en este análisis se prevé la ampliación gradual de la cobertura proyectada hasta el año 2015.
5. En términos generales, la diferencia entre las estimaciones subraya la idea principal expresada en ambos informes: que los cambios en las políticas públicas, y no la asistencia externa, serán el principal factor determinante para alcanzar la educación para todos.

**Anexo 2. Síntesis de los planes de acción para la educación para todos  
(como complemento de medidas adoptadas en cada país)**

Lagunas por cubrir	Medidas	Fecha	Organismo principal
<b>Información</b>	<b>Fortalecer los sistemas de información y la base de datos</b> 1. Utilizar la terminación universal de la educación primaria como el principal indicador de la educación para todos 2. Completar el análisis país por país sobre las políticas y la deficiencia de financiamiento 3. Mejorar la calidad, la oportunidad y la gestión de las estadísticas sobre educación 4. Vigilar 5 indicadores esenciales anualmente, y supervisar la brecha entre géneros 5. Lograr la supervisión de la educación para todos orientada a los resultados	1. A partir del 3 de enero 2. Abril–diciembre de 2002 3. En curso 4. En curso 5. Noviembre de 2002 (primer informe de supervisión de la educación para todos)	1. Todos los asociados deberán llegar a un acuerdo 2. Banco Mundial 3. Banco Mundial, Instituto de Estadísticas de la UNESCO, asociados 4. Instituto de Estadísticas de la UNESCO 5. UNESCO en consulta con un grupo de especialistas de alto nivel en educación para todos
<b>Políticas</b>	<b>Establecer puntos de referencia de políticas “normativas”</b> 1. Concertar un marco “normativo” 2. Concertar un marco de financiamiento	1. Junio de 2002 2. Junio de 2002	1, 2. Banco Mundial en consulta con asociados
<b>Capacidad</b>	<b>Respaldar la capacidad de los países para mejorar los resultados de la enseñanza</b> 1. Apoyar la ejecución de políticas eficaces y sostenibles, incluidas las políticas en materia de matrículas 2. Fortalecer la capacidad de los países en lo referente a la investigación y al análisis de políticas 3. Incrementar la generación de conocimientos y la difusión de las prácticas recomendadas en materia de educación para todos 4. Fortalecer la capacidad de los países para formular una estrategia nacional, a través del proceso del DELP/MID	1. En curso 2. En curso 3. En curso 4. En curso	1. Banco Mundial a través del Instituto del Banco Mundial, y asociados 2. Banco Mundial 3. Todos los asociados 4. Banco Mundial y asociados
<b>Financiamiento</b>	<b>Movilizar recursos adecuados</b> 1. Aumentar considerablemente el financiamiento de los donantes destinado a la educación primaria, especialmente para los gastos ordinarios 2. Lograr una orientación más selectiva hacia los países que conceden prioridad a la educación para todos 3. Mejorar la eficacia de la ayuda 4. Invertir la disminución del financiamiento del Banco Mundial 5. Identificar estrategias flexibles para los países que no reúnen los requisitos para recibir financiamiento	1. A partir de junio de 2002 2. En curso 3. En curso 4. Después de la decimotercera reposición de recursos de la AIF 5. En curso	1. Todos los asociados 2. Todos los asociados 3. Todos los asociados 4. Banco Mundial 5. Todos los asociados
<b>Otros</b>	<b>Identificar 10 países para el proceso acelerado</b>	Junio de 2002	Banco Mundial en consulta con asociados

**Nota:** Las reuniones de consulta relativas a estas medidas incluyen: la conferencia de Amsterdam (abril de 2002); las reuniones del Comité para el Desarrollo (abril de 2002); la conferencia de los Ministros de Finanzas y Educación (mayo de 2002); la reunión cumbre del Grupo de los Ocho (junio de 2002).