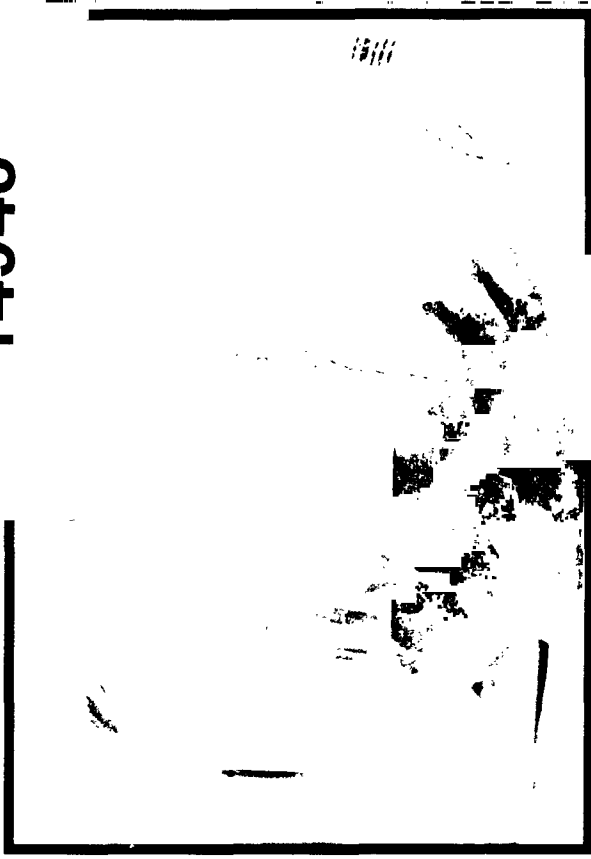


Prioridades y estrategias para la educación

Examen del Banco Mundial

14948



TIED
US



EL OCACION



9680093

EL DESARROLLO
EN LA PRACTICA

Prioridades y estrategias para la educación

Prioridades y estrategias para la educación

Examen del Banco Mundial



BANCO MUNDIAL
WASHINGTON, D. C.

© 1996 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / BANCO MUNDIAL
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, EE.UU.

Reservados todos los derechos
Hecho en los Estados Unidos de América
Primera edición en inglés, agosto de 1995
Primera edición en español, enero de 1996

La serie “El desarrollo en la práctica” comprende publicaciones sobre las actividades del Banco Mundial en diferentes regiones y sectores. En ellas se hace especial hincapié en los progresos logrados y en las políticas y los métodos más prometedores que pueden utilizarse para reducir la pobreza en los países en desarrollo.

Este informe ha sido preparado por funcionarios del Banco Mundial y las opiniones en él expuestas no son necesariamente las de los Directores Ejecutivos del Banco ni la de los países que ellos representan.

Foto de la portada de niñas escolares en Fatehpur Sikri, India, de Maurice Asseo.

La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos ha catalogado esta publicación de la manera siguiente:

Priorities and strategies for education. Spanish.

Prioridades y estrategias para la educación : examen del Banco Mundial.

p. cm. — (El desarrollo en la práctica)

Includes bibliographical references.

ISBN 0-8213-3411-5

1. Education—Developing countries. 2. Education—Developing countries—Finance. 3. Education and state—Developing countries. 4. Educational equalization—Developing countries. 5. Economic development—Effect of education on. I. World Bank. II. Title. III. Series.

LC2605.P75618 1996

370'.9172'4—dc20

95-46123

CIP

Indice

PROLOGO xi

AGRADECIMIENTOS xv

DEFINICIONES Y NOTAS SOBRE LOS DATOS xvii

RESUMEN i

PRIMERA PARTE LA EXPERIENCIA ACUMULADA Y LAS TAREAS
PARA EL FUTURO 19

- 1 La educación y el desarrollo 21
 - La educación y el crecimiento económico 21
 - Vinculaciones con el mercado laboral 27
 - Reducción de la pobreza 30
 - La fecundidad y la salud 31

- 2 Logros y problemas 35
 - Acceso 36
 - Equidad 47
 - Calidad 50
 - Demoras en la reforma de la educación 51
 - Apéndice. La escasez de datos sobre educación 56

- 3 El financiamiento público como medio de lograr la eficiencia y la equidad 58
 - Razones que justifican el financiamiento público 58
 - Distribución desacertada entre los subsectores de educación 61
 - Distribución desacertada dentro de cada uno de los subsectores de educación 63

	Gasto público no equitativo	68	
	Posibilidades de aumentar la eficiencia y la equidad		71
	Financiamiento de la educación	74	
4	Mejoramiento de la calidad	80	
	Establecimiento de normas	80	
	Apoyo de los insumos eficaces	81	
	Flexibilidad en el suministro de insumos	95	
SEGUNDA PARTE SEIS REFORMAS ESENCIALES 99			
5	Más prioridad para la educación	101	
6	Atención a los resultados	104	
	Utilización de los resultados para establecer y vigilar las prioridades públicas	104	
	Establecimiento de normas y vigilancia del desempeño	111	
7	Inversión pública focalizada en la educación básica	115	
	Política de precios para la educación pública	117	
	Prioridades del gasto público	123	
	Sostenibilidad	125	
8	Atención a la equidad	126	
	Medidas financieras	127	
	Medidas especiales	129	
9	Participación familiar	134	
	Gestión de las escuelas	134	
	Elección de la escuela	136	
	Riesgos	139	
10	Más autonomía en las instituciones	141	
	Medidas administrativas	141	
	Medidas financieras	146	
	Riesgos	150	
TERCERA PARTE IMPLEMENTACION DE LOS CAMBIOS 151			
11	El contexto político y social de los cambios	153	
	Apéndice. Prioridades para la reforma educacional en Europa oriental y central	158	

12	El Banco Mundial y la educación	162
	Evolución desde 1980	162
	Apoyo futuro del Banco a la educación	171

BIBLIOGRAFIA 175

CUADROS

1	Problemas de la educación y reformas clave	9
1.1	Tasas de rentabilidad de la inversión en educación, por región y nivel de enseñanza	24
1.2	Externalidades de la inversión en la educación de las niñas en el Pakistán	34
2.1	Niños entre 6 y 11 años de edad que no asisten a la escuela, 1960–90, y proyecciones para 2000 y 2015	42
2.2	Países con tasas brutas de matrícula primaria inferiores a 90%, 1990	43
3.1	Gastos en educación por fuente de fondos en algunos países en todos los niveles combinados, 1991	59
3.2	Gasto público ordinario en educación por nivel, 1990	61
3.3	Gasto público por estudiante: la educación superior como múltiplo de la educación primaria, 1980–90	63
3.4	Estudiantes de nivel superior por ingreso familiar	72
3.5	Distribución de los beneficios de la educación en Asia oriental, 1985	74
3.6	Kenya: Gasto público y familiar en educación, por nivel, 1992–93	79
5.1	Tasas de rentabilidad de las inversiones en diferentes sectores de la economía	103
6.1	Educación obligatoria, tasas de matrícula y edad mínima para trabajar en algunos países, decenio de 1990	105
7.1	Derechos de matrícula de la enseñanza pública superior como porcentaje de los gastos de funcionamiento unitarios, países seleccionados	120
7.2	Porcentaje del presupuesto de educación secundaria y superior destinado al bienestar de los estudiantes en Africa al sur del Sahara y en Asia, alrededor de 1985	121
7.3	PNB asignado a la educación que se ahorra debido a tasas de fecundidad más bajas en Asia oriental	124
9.1	Costo medio y eficiencia relativos de las escuelas públicas y privadas, comienzos de los años ochenta	138
10.1	Facultades de decisión en los sistemas de educación primaria de algunos países en desarrollo	143
10.2	Decisiones adoptadas a nivel de la escuela como porcentaje de todas las decisiones adoptadas por las escuelas públicas en los países de la OCDE, por nivel de enseñanza, 1991	144
12.1	Apoyo externo a la educación, 1975–90	163

GRAFICOS

- 1.1 Tasa de fecundidad total, por nivel de educación de la madre y por región 32
- 1.2 Posibilidades de que los niños mueran antes de los dos años de edad, por nivel de educación de la madre 33
- 2.1 Tasas brutas de matrícula por región y nivel de educación, 1980 y 1990 37
- 2.2 Años previstos de escolaridad por región, 1980 y 1990 38
- 2.3 Aumento porcentual de la matrícula por región y nivel de educación, 1980–90 38
- 2.4 Aumento de la población en edad escolar primaria (6 a 11 años), 1990–2000 y 2000–2010 40
- 2.5 Matrícula y retención en la escuela primaria, por región, alrededor de 1990 46
- 2.6 Diferencia de años previstos de escolaridad entre niñas y niños, por región, 1980 y 1990 48
- 2.7 Variación internacional de los resultados de las pruebas de lectura para niños de 14 años de edad en algunos países, 1990–91 52
- 2.8 Disparidad entre las escuelas urbanas y rurales en los resultados de las pruebas de lectura para niños de 14 años de edad en algunos países, 1990–91 53
- 3.1 Cambios en la distribución del gasto público ordinario en educación por región y nivel, 1980–90 62
- 3.2 Relación profesor-alumnos en la enseñanza primaria y secundaria, 1980 y 1990 65
- 3.3 Distribución de los subsidios para la educación en Colombia, Indonesia y Kenya, años seleccionados 70
- 3.4 Gasto público en educación como proporción del PNB y del gasto del gobierno central, 1980 y 1990 73
- 3.5 Relación entre el gasto público en educación y la tasa bruta de matrícula de la población de entre 6 y 23 años de edad, países seleccionados, 1990 75
- 3.6 Aumento de la matrícula y del gasto público en educación superior, por grupo de ingresos, 1980–88 76
- 3.7 Relación entre las tasas brutas de matrícula en la educación superior y la cantidad de financiamiento privado, en algunos países de Asia, alrededor de 1985 78
- 4.1 Factores determinantes de la efectividad del aprendizaje en el nivel primario 90
- 12.1 Préstamos para educación del Banco Mundial, ejercicios de 1980 a 1994 164
- 12.2 Desglose por subsectores de los préstamos del Banco Mundial para educación, ejercicios de 1964 a 1994 165

- 12.3 Préstamos del Banco Mundial para educación, por región, ejercicios de 1964 a 1994 169
- 12.4 Préstamos del Banco Mundial para educación, por categoría de gastos, ejercicios de 1964 a 1994 170

RECUADROS

- 1.1 Tasas de rentabilidad de la educación 22
- 1.2 La educación y el crecimiento económico en Asia oriental 25
- 2.1 El SIDA y la educación 44
- 2.2 La educación en Europa oriental y central durante la transición política y económica 54
- 4.1 Las diferencias basadas en el género en los libros de texto 87
- 4.2 Una posibilidad prometedora: la función rectora de la escuela 96
- 8.1 Reducción de los costos para la familia de la educación de las niñas en Bangladesh 129
- 9.1 Las juntas de desarrollo escolar de Sri Lanka 135
- 10.1 Participación de las organizaciones no gubernamentales en la educación: el caso del CARB 145
- 11.1 Relaciones entre el acceso y la calidad: las lecciones extraídas de Kenya y Tailandia 156
- 11.2 Participación de los interesados en Mauricio 157
- 12.1 Reformas masivas de la educación en los estados pobres del sur de México 167

Prólogo

LA EDUCACION produce conocimientos, capacidades, valores y actitudes. Es esencial para el orden cívico y la ciudadanía y para el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza. La educación es también esencial para la cultura; es el principal instrumento de divulgación de los logros de la civilización humana. Estos propósitos múltiples de la educación hacen que sea un aspecto fundamental de la política pública en todos los países. Su importancia está reconocida en varias convenciones internacionales y en muchas constituciones nacionales. En 1990 fue objeto de una reunión internacional importantísima: la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) bajo los auspicios conjuntos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial.

El propósito cívico de la educación, que consiste en que toda la sociedad comparta los mismos valores, está adquiriendo más relieve a la luz de la liberalización política general del último decenio. Esta tendencia, especialmente notable en Europa oriental y Asia central, incluye también la consolidación de los gobiernos civiles democráticos de América Latina, la introducción de sistemas multipartidistas en Africa y la devolución del poder político a los niveles subnacionales de gobierno en muchas regiones del mundo.

La investigación y la experiencia han producido también una comprensión más profunda de la forma en que la educación contribuye al crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el buen gobierno, que son esenciales para poner en práctica políticas económicas y sociales racionales. De acuerdo con estas circunstancias y percepciones cambiantes, el financiamiento del Banco Mundial para la educación ha aumentado rápidamente en los últimos 15 años y el Banco es actualmente la principal fuente de financiamiento externo de la

educación en los países de ingreso bajo y mediano. Los proyectos destinados a apoyar la educación primaria y secundaria de ciclo básico están adquiriendo cada vez más importancia en los préstamos del Banco destinados a este sector. Este énfasis se ajusta a las recomendaciones de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos.

La ampliación de las operaciones de crédito para educación del Banco Mundial ha estado acompañada de una serie de estudios sobre política educacional en los países en desarrollo: *Education in Sub-Saharan Africa* (1988), *Educación primaria* (1992), *Educación técnica y formación profesional* (1992) y *La enseñanza superior* (1995). Además, en *Informes sobre el Desarrollo Mundial* recientes —*La pobreza* (1990), *La tarea acuciante del desarrollo* (1991), *Invertir en salud* (1993) y *El mundo del trabajo en una economía integrada* (1995)— se ha puesto de relieve la importancia de la educación para el desarrollo.

Este libro sobre el desarrollo en la práctica —el primer examen global del sector de educación publicado por el Banco desde el documento de política sobre educación de 1980— sintetiza las conclusiones de las publicaciones realizadas en los últimos años. Añade un examen de la educación secundaria que refleja los resultados de los trabajos en marcha del Departamento de Desarrollo Humano del Banco y hace extensivos esos resultados a las esferas del financiamiento y la gestión sectorial. Se basa también considerablemente en el *Informe mundial sobre la educación* de la UNESCO (1993). En el informe se delinean las opciones de política que pueden adoptar los países de ingreso bajo y mediano para hacer frente a los problemas educacionales a medida que avanzan hacia el siglo XXI. Su objetivo es ayudar a los responsables de adoptar las políticas en esos países, especialmente a los que se ocupan del sistema de educación en su conjunto y a los encargados de asignar los recursos públicos para la educación. Está también destinado al personal del Banco Mundial que trabaja con los países clientes para apoyar políticas y proyectos de educación.

En el presente informe se examinan opciones de política en materia de educación, y no proyectos de educación detallados. El trabajo se concentra en el sistema de educación formal y en el papel que pueden desempeñar los gobiernos mediante la aplicación de políticas financieras y administrativas racionales que estimulen la expansión del sector privado y la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas. No se pretende abarcar en detalle cada tema; por ejemplo, no se trata a fondo la capacitación (examinada en el documento de 1992) ni la educación de adultos, que forma parte del actual programa de trabajo del Departamento de Desarrollo Humano.

Lo que sí se hace es tratar el sector de educación formal como un todo. Se examina especialmente la contribución de la educación formal al crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza. Se hace hincapié en los

métodos y medios para determinar las prioridades y estrategias, reconociendo que las políticas deben adecuarse a cada país según su etapa de desarrollo educacional y económico y su contexto histórico y político. En todo momento, se tiene presente el objetivo fundamental del Banco, que orienta su labor en la educación igual que en todos los sectores: ayudar a los prestatarios a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida a través del desarrollo sostenible y la inversión en los seres humanos.

Armeane M. Choksi
Vicepresidente

Formación de Capital Humano y Políticas de Operaciones
Banco Mundial

Agradecimientos

ESTE INFORME fue preparado por un equipo encabezado por Nicholas Burnett e integrado por Tom Eisemon, Kari Marble y Harry Anthony Patrinos, bajo la dirección general de K. Y. Amoako y la supervisión inmediata de Peter R. Moock en el Departamento de Educación y Políticas Sociales. Aportaron también importantes contribuciones al informe Arun Joshi, Marlaine Lockheed y Kin Bing Wu. También hicieron contribuciones Barbara Bruns, Sarbani Chakraborty, Helen Craig, Joy Del Rosso, Reed Garfield, Indermit Gill, Masooma Habib, Jane Hannaway, Ward Heneveld, Donald Holsinger, Theresa Moran, Christina Rawley, Omporn Regel, Rajendra Swamy y Stella Tamayo. Arvil Van Adams, Jean-Claude Eicher, Vincent Greaney, Lauritz Holm-Nielsen, Bruno Laporte, Jon Lauglo, Michael Mertaugh, John Middleton, Alain Mingat, Paud Murphy, François Orivel, Jamil Salmi, Nate Scovronick, Lyn Squire, Jee-Peng Tan, Zafiris Tzannatos, Michael Walton, Maureen Woodhall y Adrian Ziderman formularon observaciones acerca de los borradores anteriores. Un grupo de asesoramiento a nivel de todo el Banco proporcionó valiosa asistencia; los miembros del grupo son: Mark Baird, Carl Dahlman, Birger Fredriksen, Wadi Haddad, Ralph Harbison, Roslyn Hees, Stephen Heyneman, Emmanuel Jiménez, Homi Kharas, Jack Maas, Himelda Martínez, Philip Musgrove, George Psacharopoulos, Julian Schweitzer, Richard Skolnik, James Socknat y Donald Winkler. El documento fue examinado en septiembre de 1994 por un grupo externo integrado por ministros, altos funcionarios y académicos de Armenia, Colombia, la Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Guinea, India, Japón, Jordania, México, Nigeria, Pakistán, el Reino Unido, la República Eslovaca, Tailandia y Uganda. También se sostuvieron conversaciones con funcionarios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la UNESCO, el UNICEF, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) y la Agencia

para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID); con la Comisión de la UNESCO sobre Educación para el Siglo XXI, presidida por el Sr. Jacques Delors; con representantes de los organismos donantes reunidos bajo los auspicios del Grupo Internacional de Trabajo sobre Educación; con los Ministros de Educación del Commonwealth; con académicos y funcionarios británicos en una reunión organizada por el Consejo Británico, y con Education International. Jo Bischoff, Ian Conachy, Richard Crum, Kari Labrie y Margot Verbeeck ayudaron a preparar los textos del informe.

Definiciones y notas sobre los datos

PARA SUS PROPOSITOS operacionales, el Banco Mundial agrupa los países de ingreso bajo y mediano (según han sido definidos por el Departamento de Economía Internacional del Banco) en seis regiones: Africa al sur del Sahara, Asia oriental y el Pacífico, Europa y Asia central, América Latina y el Caribe, Oriente Medio y Norte de Africa y Asia meridional. En los análisis contenidos en el presente informe se utilizan esas regiones y, para algunas comparaciones, otros dos grupos: todos los países de ingreso bajo y mediano y los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

A causa de las lagunas existentes en los datos, en algunos promedios regionales para Europa y Asia central no se incluyen los países de la antigua Unión Soviética.

A menos que se indique otra cosa, todos los montos se expresan en dólares corrientes de los EE.UU.

Resumen

LA EDUCACION es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. La evolución de la tecnología y las reformas económicas están provocando cambios extraordinarios en la estructura de las economías, las industrias y los mercados de trabajo de todo el mundo. El rápido aumento de los conocimientos y el ritmo de cambio de la tecnología plantean la posibilidad de lograr un crecimiento económico sostenido con cambios de empleo más frecuentes durante la vida de las personas. Esas circunstancias han determinado dos prioridades fundamentales para la educación: ésta debe atender a la creciente demanda por parte de las economías de trabajadores adaptables capaces de adquirir sin dificultad nuevos conocimientos y debe contribuir a la constante expansión del saber. En este documento se sintetizan los estudios del Banco Mundial sobre educación desde la publicación del último documento de política sectorial de 1980, y se examinan distintas opciones para los países prestatarios del Banco.

La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza se concentra en la promoción del uso productivo del trabajo, que es el principal activo de los pobres, y en la prestación de servicios sociales básicos a los necesitados. Las inversiones en educación contribuyen a la acumulación de capital humano que es esencial para lograr ingresos más altos y un crecimiento económico sostenido. La educación, especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye a reducir la pobreza al aumentar la productividad de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al dotar a las personas de las aptitudes que necesitan para participar plenamente en la economía y en la sociedad. De modo más general, la educación contribuye a fortalecer las

instituciones civiles, a crear una capacidad nacional y a promover el buen gobierno, que son elementos esenciales para la implantación de políticas económicas y sociales racionales.

La educación básica abarca conocimientos generales como el lenguaje, las ciencias y las matemáticas y la capacidad de comunicación, que proporcionan la base para la educación y capacitación ulteriores. Incluye también el desarrollo de las aptitudes necesarias para desempeñarse en el lugar de trabajo. En los niveles superiores se imparten conocimientos académicos y profesionales; mediante la formación en el trabajo y la educación permanente relacionada con el trabajo se actualizan esos conocimientos.

Progresos y desafíos

Las economías de los países de ingreso bajo y mediano han estado creciendo a ritmos históricamente muy rápidos. Los progresos alcanzados en la educación, a saber, el aumento de la matrícula y de los años de escolaridad, han contribuido a este crecimiento y han ayudado así a reducir la pobreza en los países en desarrollo. En 1990, un niño típico de seis años de un país en desarrollo podía esperar asistir a la escuela durante 8,5 años, en comparación con 7,6 años en 1980. En Europa oriental y Asia central, la norma es la asistencia a la escuela durante nueve a diez años. En Asia oriental y en América Latina y el Caribe, la educación primaria es prácticamente universal. Los países del Oriente Medio y Norte de Africa también están logrando progresos constantes, al igual que los de Asia meridional, aunque éstos tienen todavía mucho camino por recorrer. Los países de Africa al sur del Sahara se están quedando atrás; algunos están haciendo progresos pero en general las tasas de matrícula en la escuela primaria están disminuyendo.

Sin embargo, pese a estos logros sustanciales en el mundo en general, sigue habiendo desafíos importantes: aumentar el acceso a la educación en algunos países, mejorar la equidad, elevar la calidad y, en los casos necesarios, acelerar el ritmo de la reforma de la educación.

Acceso

Si continúan las tasas actuales de alto crecimiento de la población en Africa, Asia meridional y el Oriente Medio y Norte de Africa, el número de niños de 6 a 11 años de edad que no asisten a la escuela aumentará a 162 millones para el año 2015, de 129 millones en 1990. Para empeorar la situación, sólo dos tercios de los niños que empiezan la escuela primaria la terminan. Como resultado de ello, el analfabetismo de los adultos, que afecta ya a más de 900 millones de personas, la mayoría de ellas mujeres, seguirá siendo probablemente un problema grave.

En la mayoría de los países, el número de niños que desean asistir a la escuela secundaria es mayor que el número que se puede matricular, y la demanda de educación superior está en general aumentando también más rápido que la oferta. La diferencia de matrícula entre las economías en transición de Europa y Asia central y los miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) está también aumentando a medida que las tasas de matrícula disminuyen en las primeras y aumentan en los países de la OCDE.

Equidad

La cuestión de la equidad afecta principalmente a varios grupos desaventajados que se superponen, incluidos los pobres, las minorías lingüísticas y étnicas, los nómadas, los refugiados y los niños de la calle y los que trabajan. El diferente acceso de niños y niñas al sistema educacional en algunos países del mundo es también muy importante porque contribuye a las diferencias entre hombres y mujeres más tarde en la vida. Esas diferencias en la educación son en la actualidad muy pequeñas en la mayoría de los países de Europa y Asia central y de América Latina, pero siguen siendo grandes en el Oriente Medio y Norte de África y en Asia meridional, donde no están disminuyendo en absoluto.

Calidad

La calidad de la educación es deficiente en todos los niveles en los países de ingreso bajo y mediano. Los estudiantes de los países en desarrollo tienen un nivel medio de rendimiento más bajo que el imperante en los países industrializados, y su desempeño muestra una variación mucho mayor en torno a la media.

Aceleración de la reforma

Las demoras en la reforma de los sistemas de educación para adecuarlos a las estructuras económicas son especialmente evidentes en las economías en transición de Europa central y oriental. El atraso de la reforma puede menoscabar el crecimiento y, recíprocamente, la reforma oportuna puede reportar beneficios en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza, como se observa claramente en los países de Asia oriental que han hecho grandes inversiones en capital humano básico tanto para hombres como para mujeres.

Financiamiento y administración

Los sistemas actuales de financiamiento y gestión de la educación son a menudo poco apropiados para hacer frente a los desafíos que acaban de examinarse. Además, el financiamiento público resulta cada vez más difícil a medida que aumenta la matrícula.

La intervención pública en la educación puede justificarse por varias razones: puede reducir la desigualdad, abrir oportunidades para los pobres y los desaventajados, compensar las deficiencias del mercado en cuanto a los préstamos para la educación y difundir información sobre los beneficios y la disponibilidad de la educación. Pero los gastos públicos en educación suelen ser ineficientes y poco equitativos. Son ineficientes cuando se asignan mal entre los distintos usos; son poco equitativos cuando los estudiantes calificados no pueden matricularse en las instituciones a causa de que no hay oportunidades de educación o de la falta de capacidad de pago.

La educación básica debería ser la primera prioridad para el gasto público en educación en los países que todavía no han logrado una matrícula casi universal al nivel primario y secundario de ciclo básico. La mayoría de los países ya asignan la prioridad más alta en el gasto público a la educación primaria. Los subsidios aumentan la demanda de educación superior. Aunque el gasto público por estudiante de enseñanza superior está disminuyendo en comparación con el gasto por estudiante de primaria, sigue siendo muy alto. En Africa, por ejemplo, el gasto por estudiante de enseñanza superior equivale aproximadamente a 44 veces el gasto por estudiante de enseñanza primaria, y la parte que representa la enseñanza superior en el total del gasto público en educación es actualmente más alta que en ninguna otra región del mundo. Sin embargo, la mitad de los niños africanos en edad de asistir a la escuela primaria no están matriculados, y las universidades de la región suelen ser de baja calidad.

La combinación ineficiente de los insumos —por ejemplo, entre el personal docente y los materiales de enseñanza— puede contribuir a que el nivel de aprendizaje sea bajo y a que haya tasas de repetición y deserción elevadas. Para que el aprendizaje sea eficaz, la combinación de insumos debe variar de un país a otro y de una escuela a otra según las condiciones locales. Sin embargo, las comparaciones internacionales y entre escuelas pueden proporcionar una orientación amplia. Un aumento moderado de la relación profesor-alumnos tiende a mejorar la educación cuando permite que se reasignen recursos para otros insumos críticos, como los libros de texto. Los locales escolares se pueden construir en forma más barata que lo que ocurre actualmente, y durarán más si se asegura que haya fondos adecuados para su mantenimiento. La consolidación de las escuelas pequeñas y el uso de la enseñanza simultánea de varios grados y de turnos múltiples ofrecen otras posibilidades para utilizar más eficientemente los locales.

El gasto público en educación primaria favorece generalmente a los pobres, pero el gasto público en educación en general suele favorecer a los ricos a causa del fuerte subsidio de la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la enseñanza superior, en que suele haber relativamente pocos estudiantes de familias pobres. Hay una marcada falta de equidad en el gasto público en educación superior porque el subsidio por estudiante es más alto que en la educación básica, aun cuando en este nivel los estudiantes provienen en su gran mayoría de familias más ricas.

Posibilidades de lograr ahorros mediante la eficiencia

En 1990, el gasto público en educación ascendía al 5,2% del producto nacional bruto (PNB) en el Oriente Medio y Norte de Africa, pero sólo al 3,4% en Asia oriental. Sin embargo, en ambas regiones, un niño corriente de seis años podía esperar completar más de nueve años de escuela. El gasto público en educación en Africa, que tiene la tasa de matrícula más baja de todas las regiones, constituye una proporción mayor del PNB (4,2%) que en América Latina (3,7%) o Asia oriental, que han logrado en general la educación primaria universal. Algunos países que gastan muy poco en educación podrían mejorar notablemente los resultados simplemente mediante el aumento del gasto público. Sin embargo, en muchos países, podría mejorarse la educación con el mismo nivel de gasto público, e incluso con un nivel menor, si se concentrara el gasto público en los niveles inferiores de educación y se aumentara la eficiencia interna, como se ha hecho en Asia oriental.

Necesidad de nuevas fuentes de financiamiento

Las ineficiencias e inequidades que acaban de describirse, junto con la matrícula creciente en las escuelas públicas a todos los niveles, han contribuido al aumento de la proporción del PNB destinado al gasto público en educación. El resultado ha sido una intensificación de las presiones sobre los fondos públicos al mismo tiempo que muchos países, especialmente en Europa oriental y en Africa, están sufriendo dificultades fiscales generales. En los años ochenta, el gasto público en educación como proporción del PNB permaneció estable o aumentó, y se incrementó como proporción del gasto total del gobierno central en casi todas las regiones del mundo en desarrollo. En América Latina, que sufrió una recesión inducida por la deuda, el gasto público real por estudiante de enseñanza primaria se redujo. En Africa, el gasto real por estudiante se redujo al nivel primario y secundario. El gasto real por estudiante de enseñanza superior disminuyó en todas las regiones. A medida que aumenta la matrícula, los recursos por estudiante disminuyen y disminuirá también la calidad de la enseñanza, a menos que aumente la eficiencia del gasto público.

Aunque las medidas encaminadas a aumentar la eficiencia del gasto público en educación pueden hacer que los fondos existentes sean más productivos, es posible que esas medidas no sean suficientes. Algunos países han decidido reasignar gastos públicos a la educación en lugar de destinarlos a otras actividades financiadas por el Estado, como la defensa y las empresas públicas ineficientes que el sector privado puede administrar con más eficacia. Otros países han encontrado dentro de sus políticas macroeconómicas maneras de aumentar los ingresos del gobierno y tienen así más fondos para gastar en educación. Y otros han tratado de complementar los fondos públicos para educación con fondos privados.

Se puede alentar el financiamiento privado para solventar las instituciones privadas o para complementar los ingresos de las instituciones financiadas con fondos públicos. Algunos países prohíben las escuelas y las universidades privadas y otros las someten a una reglamentación excesiva. Como las escuelas privadas generalmente se financian a través de derechos de matrícula, esas restricciones desplazan el gasto privado en educación que se habría hecho de otra manera y aumentan así la presión sobre las escuelas financiadas con fondos públicos. Otro argumento a favor de las escuelas y las universidades privadas es que, aun cuando tienden a atraer alumnos procedentes de medios socioeconómicos más acomodados, promueven la diversidad y constituyen una competencia beneficiosa para las instituciones públicas, especialmente en los niveles superiores de la enseñanza.

El cobro de derechos de matrícula a los estudiantes de las instituciones financiadas con fondos públicos plantea difíciles cuestiones de equidad, acceso y tributación. Si se cobran derechos a todos los estudiantes que asisten a escuelas públicas a todos los niveles, los pobres resultarán especialmente perjudicados, y se desalentará su matrícula. Se pueden introducir sistemas de becas y de otra índole para hacer frente a este problema, pero son difíciles de administrar en los niveles inferiores de educación. En el segundo ciclo de la enseñanza secundaria y en la enseñanza superior se justifica mucho más que los estudiantes que asisten a instituciones públicas paguen derechos de matrícula. En estos niveles, la diferencia entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social de la educación es generalmente mucho mayor que en la educación básica. Esta falta de equidad se puede superar cobrando derechos al alumno, ya sea con cargo al ingreso familiar actual o a los ingresos futuros mediante un plan de préstamos o a través del sistema tributario.

Organización de la educación para lograr una enseñanza más eficaz

La mayoría de los sistemas de educación son administrados directamente por el gobierno central o estatal, que dedica un esfuerzo considerable a ocuparse de

cuestiones como la negociación de los salarios de los maestros, los programas de construcción de escuelas y la reforma de los planes de estudio. Esta administración central, que abarca incluso los insumos de la educación y el medio de aprendizaje, deja poco lugar para la flexibilidad que promueve un aprendizaje efectivo en el aula.

Los gobiernos pueden ayudar a mejorar la calidad de la educación sobre todo mediante el establecimiento de normas, mediante el apoyo a los insumos que han demostrado mejorar los resultados, mediante la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y el uso de los insumos y mediante la vigilancia del rendimiento. Sin embargo, esas medidas no suelen adoptarse debido al peso de los gastos en educación y de las prácticas de administración existentes, y de los intereses creados vinculados con ellos.

Normas

Los gobiernos pueden ayudar a mejorar el desempeño académico mediante el establecimiento de normas de rendimiento claras y estrictas para las asignaturas principales.

Insumos

El aprendizaje requiere cinco insumos: la capacidad y motivación del alumno para aprender, la materia que se ha de aprender, un maestro que conoce la materia y puede enseñarla, el tiempo necesario para aprender y herramientas para la enseñanza y el aprendizaje.

La *capacidad de aprender* puede incrementarse mediante programas de educación preescolar de buena calidad y programas preescolares y escolares de salud y nutrición para remediar el hambre, la malnutrición proteínico-calórica y la carencia de micronutrientes, las deficiencias del oído y de la vista, y las afecciones muy difundidas, como las infecciones parasitarias y las prácticas de salud y nutrición deficientes. Esos programas son aún más eficaces cuando se combinan con esfuerzos encaminados a mejorar el medio físico de las escuelas.

El *plan de estudio* define las asignaturas que se han de enseñar y proporciona directrices generales sobre la frecuencia y la duración de la instrucción. Es preferible que los planes de estudio y los programas escolares estén estrechamente vinculados a normas de rendimiento y medidas de los resultados. No hay ningún programa de estudios apropiado para todos o la mayoría de los países en desarrollo, pero es posible hacer algunas generalizaciones. Al nivel primario, los planes de estudio son bastante uniformes, pero suelen contener demasiadas asignaturas, con lo que se reduce el tiempo disponible para impartir los conocimientos básicos. El idioma de

instrucción inicial más efectivo es el idioma nativo del niño. Al nivel secundario, los planes de estudio varían considerablemente, sobre todo en lo que respecta a la enseñanza de ciencias y la formación profesional. La enseñanza de ciencias, debido a su importancia para el desarrollo económico, está incorporándose cada vez más en los planes de estudio; la enseñanza profesional especializada y técnica, en razón de que produce un rendimiento social mucho menor que el de la educación secundaria general, se lleva a cabo mejor en el trabajo, después de la educación general. La educación profesional da mejores resultados cuando el sector privado participa directamente en su suministro, financiamiento y dirección. En todos los niveles, es fundamental que en los planes de estudio se tengan en cuenta los aspectos relacionados con el género a fin de fomentar la educación de las niñas.

Los maestros más eficaces parecen ser los que tienen un buen *conocimiento de la materia* y un amplio repertorio de técnicas de enseñanza. La estrategia más eficaz para asegurar que los maestros tengan un conocimiento adecuado de la asignatura es contratar profesionales con formación suficiente y conocimientos demostrados durante la evaluación del desempeño. Esta estrategia se aplica para los maestros de enseñanza secundaria y superior, pero es rara en el nivel primario. La capacitación en el servicio para mejorar el conocimiento de las asignaturas por parte de los maestros y las prácticas pedagógicas conexas es especialmente eficaz cuando está directamente vinculada a la práctica en el aula y es impartida por el jefe de docentes.

La cantidad de *tiempo* efectivo dedicado al aprendizaje está relacionada sistemáticamente con los resultados. Los estudiantes de los países de ingreso bajo y mediano tienen menos horas de instrucción en el aula que los de los países de la OCDE, como consecuencia del año escolar más corto, de los cierres imprevistos de las escuelas, de las ausencias de maestros y alumnos y de perturbaciones diversas. Se puede aumentar el tiempo de instrucción prolongando la duración del año escolar oficial; permitiendo una programación flexible para dar cabida a las demandas de las estaciones agrícolas, las fiestas religiosas y las tareas domésticas de los niños, y asignando tareas para realizar en el hogar.

Los *materiales de enseñanza* más eficaces son las pizarras, la tiza y los libros de texto. Los materiales de lectura complementarios son particularmente importantes para mejorar el nivel de lectura.

Flexibilidad

La flexibilidad en la combinación y la gestión de los insumos y la vigilancia del desempeño es esencial para lograr una enseñanza eficaz. Sin embargo, muchos sistemas de educación de los países en desarrollo están rígidamente centralizados; por ejemplo, una autoridad central suele seleccionar y comprar los libros de

texto y prescribir una metodología de enseñanza. Los órganos rectores, los directores y el personal docente de las escuelas, que conocen íntimamente las condiciones locales, son los que están en mejores condiciones de seleccionar el conjunto de insumos más apropiados. En las circunstancias adecuadas, se puede hacer que las escuelas y las instituciones de enseñanza superior logren un aprendizaje más eficaz haciendo que sean responsables ante los padres, las comunidades y los estudiantes, y mejorar así la calidad de la educación. Se necesitan tres condiciones para lograr estos resultados: aspiraciones compartidas en cuanto a los objetivos de aprendizaje de la escuela, profesionalismo por parte de los maestros y autonomía de la escuela en la asignación flexible de los recursos de educación. Otro enfoque que ofrece buenas perspectivas consiste en que los que desempeñan una función rectora establezcan un clima propicio para el aprendizaje.

Prioridades para la reforma

La reforma del financiamiento y la administración de la educación entraña una nueva definición del papel del gobierno en seis aspectos esenciales, cuyo orden de prioridad dependerá de las circunstancias de cada país. En el Cuadro 1 se ilustra la forma en que esas medidas contribuyen al logro de los objetivos de asegurar el acceso, la equidad y la calidad y a superar las demoras en las reformas.

CUADRO 1 PROBLEMAS DE LA EDUCACION Y REFORMAS CLAVE

<i>Estrategia</i>	<i>Acceso</i>	<i>Equidad</i>	<i>Calidad</i>	<i>Aceleración de las reformas</i>
Más prioridad para la educación	✓	✓	✓	✓
Atención a los resultados			✓	✓
Inversión pública centrada en la educación básica	✓	✓	✓	
Atención a la equidad		✓		
Participación de los hogares	✓	✓	✓	
Instituciones autónomas	✓		✓	

Dar más prioridad a la educación

La educación es más importante que nunca para lograr el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, y se entiende ahora mejor su papel en este esfuerzo. La educación de las niñas, al igual que la de los niños, merece en consecuencia una prioridad más alta en los programas gubernamentales, y no sólo en los de los ministerios de educación. Este imperativo se ha reconocido desde hace mucho tiempo en Asia oriental y se está empezando a entender en otros sitios, en especial en América Latina. Otros países deben todavía prestar más atención a la educación. La educación por sí sola no reducirá la pobreza; se necesitan también políticas macroeconómicas e inversiones físicas complementarias.

Prestar atención a los resultados

Las prioridades educacionales deben establecerse teniendo en cuenta los resultados, utilizando análisis económicos, estableciendo normas y midiendo los resultados a través de la evaluación del aprendizaje. Un enfoque en que se tenga en cuenta todo el sector es esencial para el establecimiento de prioridades; no basta con prestar atención solamente a un nivel de educación. En los análisis económicos generalmente se comparan los beneficios (en productividad de la mano de obra, medida por los salarios) con los costos para las personas y para la sociedad. Se identifican como prioridades en la inversión pública las inversiones para las cuales la tasa de rendimiento social es más alta y el nivel de subsidio público es más bajo. Las tasas de rentabilidad deben calcularse teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país, y esas tasas no pueden suponerse. A causa de la dificultad de evaluar los beneficios externos que no se reflejan en los salarios, es preciso utilizar con cautela los análisis de costo-beneficio.

Las altas tasas de rentabilidad calculadas para la educación básica en la mayoría de los países en desarrollo indican claramente que las inversiones destinadas a mejorar la matrícula y las tasas de retención en la educación básica deben merecer en general la prioridad más alta en los países que todavía no han alcanzado la educación básica universal. Puede ser posible obtener alguna mejora de la eficiencia o de la calidad de la educación mediante cambios de política que no requieren inversiones específicas.

Las decisiones acerca de las prioridades de la educación pública más allá de la enseñanza básica se deben adoptar dentro de un enfoque sectorial amplio y variarán según el país. Los países que han alcanzado en buena medida la enseñanza primaria y secundaria de primer ciclo universal generalmente considerarán como prioridades la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la superior y generalmente pueden tomar decisiones bien fundamentadas sobre

esos niveles de enseñanza no obligatoria mediante el uso prudente de los análisis económicos concentrados en los resultados del mercado de trabajo. Se ha demostrado, por ejemplo, que la rentabilidad de la enseñanza secundaria general es mucho mayor que la de la enseñanza secundaria profesional especializada, aunque en los análisis no se ha tenido en cuenta todavía la rentabilidad de las inversiones en la enseñanza profesional de tipo más “general” que está predominando actualmente en muchos países de la OCDE. Los países que todavía no han logrado la educación básica universal deberán prestar atención a todos los niveles de educación, utilizando los análisis económicos para orientar sus decisiones acerca de las inversiones que tendrán más efecto. La atención a los resultados entraña también el establecimiento de normas sobre rendimiento, en particular para las escuelas primarias y secundarias, y el desarrollo de un sistema de evaluación para vigilar lo que aprenden los estudiantes. Las normas, los planes de estudio y la vigilancia son más eficaces cuando están directamente vinculados mediante incentivos apropiados.

Inversión pública centrada en la educación básica

Un sistema de asignación de las nuevas inversiones estatales en educación más eficiente, equitativo y sostenible contribuiría mucho a solucionar los problemas que enfrentan actualmente los sistemas de educación. Para lograr la eficiencia es preciso hacer las inversiones públicas donde tendrán los mayores rendimientos; generalmente, en el caso de las inversiones en educación, en la enseñanza básica. Para lograr la equidad, el gobierno debe asegurar que no se niegue acceso a la educación a ningún candidato calificado en razón de su falta de capacidad de pago. A causa de que la diferencia entre la rentabilidad privada y la social es mayor para la educación superior que para la educación básica, es muy posible que los estudiantes y los padres estén dispuestos a pagar parte del costo de la educación superior. Los gobiernos también pueden fomentar el financiamiento privado asumiendo parte del riesgo que hace que las instituciones financieras se muestren renuentes a conceder préstamos para la educación superior.

Un conjunto de medidas consistentes en derechos de matrícula y gasto más eficiente en el sector público podría consistir en lo siguiente:

- Educación básica gratuita, que incluya costos compartidos con las comunidades y estipendios para los niños de familias pobres.
- Cobro selectivo de derechos de matrícula para la educación secundaria de segundo ciclo, combinado con becas para grupos seleccionados.
- Cobro de derechos de matrícula para toda la enseñanza pública superior,

combinado con préstamos, impuestos y otros sistemas para permitir que los estudiantes necesitados demoren los pagos hasta que obtengan ingresos y con planes de becas para vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas con cargo a ganancias futuras inciertas.

- Educación primaria de buena calidad para todos los niños como primera prioridad del gasto público en educación de todos los países.
- Mejor acceso a la educación secundaria general de buena calidad (inicialmente de primer ciclo y posteriormente también de ciclo superior) como segunda prioridad, una vez que todos los niños estén recibiendo una enseñanza primaria de buena calidad.
- Gasto público eficiente a nivel de las escuelas y de las instituciones.

La sostenibilidad fiscal requiere también la proyección constante de las consecuencias de los gastos públicos y un esfuerzo sostenido para garantizar que haya planes y mecanismos de financiación.

Atención a la equidad

La equidad tiene dos aspectos principales: a) el derecho de todos a la educación básica —los conocimientos y habilidades necesarios para funcionar eficazmente en la sociedad— y b) la obligación del gobierno de asegurar que no se niegue educación a los candidatos calificados porque son pobres o son mujeres o provienen de minorías étnicas desaventajadas o de regiones geográficas aisladas o tienen necesidades de educación especiales. Al nivel de la educación inferior y obligatoria, la equidad significa simplemente asegurar que haya escuelas. Por encima de esto, significa tener formas justas y válidas de determinar si los candidatos reúnen las condiciones necesarias para el ingreso.

El logro de la equidad requiere la adopción de medidas financieras y administrativas. Las medidas financieras, como las becas, son importantes en todos los niveles para asegurar que los pobres obtengan una educación. Las becas pueden cubrir los gastos de matrícula y otros gastos directos, como los de transporte y uniformes y, en los casos en que resulte apropiado, pueden compensar a las familias por el costo indirecto de enviar a sus hijos a la escuela (por ejemplo, el costo de la pérdida de servicios para el hogar). Las medidas administrativas pueden aumentar la matrícula de los pobres, las mujeres, las minorías lingüísticas y los estudiantes con necesidades de educación especiales. Los programas encaminados a demostrar la importancia de la educación de los niños pueden aumentar la demanda de enseñanza de los pobres. Las medidas encaminadas a

mejorar la asistencia a la escuela de las niñas pueden consistir en reservar salas de clase y establecer escuelas especiales para niñas, situar las escuelas a corta distancia de los hogares de las niñas, establecer servicios sanitarios separados, construir muros de delimitación, aumentar el número de maestras, proporcionar servicios de guardería y ajustar las horas de clase para tener en cuenta el trabajo de las niñas en el hogar. Para las minorías lingüísticas, los programas y las escuelas bilingües que ofrecen instrucción en distintos idiomas son importantes, especialmente en la enseñanza primaria. Los programas especiales, como los de eliminación de parásitos y de administración de micronutrientes, destinados a mejorar la nutrición y la salud de los niños pueden reducir el número de niños con discapacidades físicas y de aprendizaje. Los costos (generalmente bajos) de la educación de los niños con discapacidades menores pueden muchas veces compartirse con las organizaciones no gubernamentales.

Participación de los hogares

En todo el mundo, los padres y las comunidades están participando cada vez más en la gestión de las escuelas de sus niños. Sin embargo, la participación eficaz en la gestión de las escuelas no es fácil de lograr, y generalmente es aconsejable proporcionar capacitación.

Varios países tienen una larga tradición de elección por los padres. Los experimentos con la elección de escuelas son otra reforma educacional reciente, en particular en los países de la OCDE. No hay todavía pruebas de que la competencia entre escuelas mejore o empeore el rendimiento escolar.

Para que la elección sea eficaz, los estudiantes deben tener más de una escuela a su alcance. Las instituciones deben tener algunas características que las distinguen como, por ejemplo, los aspectos del plan de estudio en que se hace hincapié, los estilos de enseñanza y, a nivel superior, los cursos ofrecidos. Por último, las instituciones deben disfrutar de considerable autonomía en cuanto a lo que enseñan. La disponibilidad de una variedad de instituciones permite que padres y estudiantes ejerciten su derecho de elección y da así a las instituciones un incentivo para adaptarse a la demanda.

La mayor participación de los hogares entraña riesgos importantes:

- Puede resultar más difícil aplicar políticas de educación en todo el sistema.
- Puede menoscabarse el cumplimiento de objetivos nacionales más amplios.
- Puede aumentar la segregación social si las escuelas se polarizan entre las elites académicas y las escuelas para los hijos de los pobres y los pocos instruidos.

- Puede reducirse la equidad si las escuelas y las instituciones aceptan estudiantes sobre la base de su capacidad de pago y no de sus calificaciones para el ingreso.
- Es posible que los padres carezcan actualmente de la información que necesitan para hacer juicios sobre la calidad.

Los primeros cuatro riesgos pueden mitigarse con relativa facilidad mediante políticas de suministro de financiamiento público. Esos fondos sólo pueden proporcionarse a las escuelas que siguen ciertas prácticas, pueden ser más altos para los estudiantes pobres y pueden estar acompañados de restricciones sobre el nivel de las matrículas cobradas. El quinto riesgo puede reducirse mediante esfuerzos gubernamentales encaminados a proporcionar información amplia e independiente sobre la calidad de las escuelas.

Instituciones autónomas

La calidad de la educación puede mejorar cuando las escuelas tienen la autonomía necesaria para usar los insumos educacionales de acuerdo con las condiciones locales y de la comunidad y son responsables ante los padres y las comunidades. Las instituciones plenamente autónomas están facultadas para asignar sus recursos (aunque no necesariamente para recaudarlos) y para crear un medio educacional adaptado a las condiciones locales dentro y fuera de la escuela. No hay todavía pruebas del impacto de una mayor flexibilidad al nivel de la escuela en la calidad global de los sistemas de educación en los países en desarrollo. En consecuencia, al igual que con la elección de las escuelas, es preciso actuar con cautela a medida que más países experimentan con una mayor autonomía escolar.

Se puede alentar la autonomía y la responsabilidad de las instituciones por medios administrativos y financieros. Las medidas administrativas consisten en dar a los administradores de las escuelas la facultad de asignar recursos, por ejemplo, la capacidad de desplegar el personal y de modificar aspectos tales como el horario y año escolar y el idioma de instrucción para adecuarse a las condiciones locales. Lo más crítico es que los maestros tengan la autoridad necesaria para dictar las prácticas en el aula, dentro de límites establecidos por un plan de estudio nacional amplio.

Entre las medidas financieras para fomentar la autonomía y la responsabilidad de las escuelas y las instituciones cabe citar las siguientes:

- El uso de impuestos locales y centrales.
- La participación en los costos de las comunidades locales.

- La asignación de subsidios globales a las comunidades y a las escuelas sin restricciones en cuanto a la asignación de los fondos.
- El cobro de derechos de matrícula en los niveles de educación superior.
- El fomento de la diversificación de los ingresos.
- El uso de mecanismos de financiamiento en que los fondos siguen a los estudiantes, como los subsidios de capitación, los certificados y los préstamos.
- El financiamiento basado en el producto y en la calidad.

La utilización de financiamiento local debe estar acompañada de ajustes a cargo de los niveles superiores del gobierno a fin de compensar los diferentes niveles de recursos entre las distintas localidades. El control local de los recursos no implica necesariamente la recaudación local de los ingresos. El objetivo del financiamiento local de las escuelas debe ser mejorar el aprendizaje y no reducir los recursos totales.

Los principales peligros de la autonomía de las escuelas son la creación de desigualdades en las oportunidades educacionales y la falta de adhesión a las normas y al plan de estudio nacionales. Esos riesgos pueden reducirse en gran medida mediante una distinción clara entre la administración y la asignación de recursos a nivel de la escuela y la dependencia exclusiva del financiamiento local, y mediante la administración de las normas de desempeño, los planes de estudio y las evaluaciones del aprendizaje a nivel nacional o regional. El aumento de la autonomía institucional en la educación superior plantea pocos riesgos.

Implementación del cambio

La prioridad relativa asignada a cada reforma depende de las circunstancias específicas de los países. Es esencial utilizar un enfoque sectorial, en que se tengan en cuenta la eficiencia, la equidad y la calidad de todo el sector de educación y en que se preste la atención debida al medio normativo más amplio y al fortalecimiento de las instituciones.

En todos los países, las formas de actuación arraigadas tradicionales y los intereses creados harán difícil la introducción de cambios. La educación tiene un intenso contenido político: afecta a la mayoría de los ciudadanos, participan en ella todos los niveles de gobierno, constituye casi siempre el componente más importante del gasto público en los países en desarrollo y entraña subsidios públicos que favorecen a las elites. Los sistemas de educación y de administración imperantes protegen a menudo los intereses de los sindicatos de maestros, de los estudiantes universitarios, de las elites y del gobierno central, y no los de los

padres, las comunidades y los pobres. Sin embargo, hay estrategias que pueden facilitar el cambio. Es más fácil reformar el financiamiento y la gestión en forma paralela con la *ampliación de las oportunidades de educación*. A veces el propio cambio produce esa expansión, por ejemplo, cuando se eliminan las prohibiciones para el sector privado. El aumento de la participación en los costos al nivel de la enseñanza superior pública es políticamente más viable cuando está vinculado a la ampliación de las oportunidades de obtener enseñanza superior. El *logro de un consenso nacional* debe incluir la participación de los interesados en el sistema de educación en mecanismos de consulta nacionales. El *aumento de la participación de los padres y de las comunidades*, al hacer que las escuelas sean más autónomas y más responsables, puede contrarrestar el poder de los intereses creados; es también esencial para aumentar la flexibilidad y mejorar la calidad de la instrucción. El *diseño cuidadoso de las medidas de reforma* es esencial a fin de no perturbar el vínculo vital entre los diferentes subsectores de la educación. Un paso crucial y a menudo descuidado es el suministro de recursos y mecanismos apropiados para acompañar los cambios en las políticas.

Las economías en transición de Europa oriental y central tienen tasas de matrícula en la enseñanza primaria y secundaria elevadas pero deben ajustar todo el sistema de educación para responder a las necesidades de una economía de mercado. Es especialmente importante para estos países mantener los niveles de financiamiento de la educación básica y secundaria de segundo ciclo, abandonar la especialización excesiva en las instituciones de enseñanza profesional, técnica y superior y mejorar la gestión y el financiamiento de la educación superior.

El Banco Mundial y la educación

El Banco Mundial hizo su primer préstamo para educación en 1963 y es en la actualidad la principal fuente de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo. Desde 1980, el volumen total de préstamos para educación se triplicó y su participación en el total de préstamos del Banco se duplicó. La educación primaria y secundaria es cada vez más importante: en los ejercicios de 1990 a 1994 le correspondió la mitad de todos los préstamos para educación. Los primeros préstamos de educación del Banco se concentraban en África, Asia oriental y el Oriente Medio, pero en la actualidad son considerables en todas las regiones. La educación de las niñas es especialmente importante y se está prestando cada vez más atención a las necesidades educacionales de las minorías étnicas y de las poblaciones indígenas. Los fondos del Banco se usan actualmente menos para instalaciones y más para otros insumos educacionales. La concentración estrecha del pasado está abandonándose cada vez más para adoptar un enfoque sectorial amplio.

El Banco Mundial está firmemente decidido a seguir dando apoyo a la educación. Sin embargo, aunque el financiamiento del Banco equivale actualmente a la cuarta parte de toda la ayuda para la educación, este financiamiento sigue siendo todavía menos del 0,5% del gasto total de los países en desarrollo en el sector. Así pues, la principal contribución del Banco debe consistir en el asesoramiento destinado a ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas a las circunstancias de sus países. El financiamiento del Banco se diseñará generalmente para fomentar el gasto y el cambio de las políticas por parte de las autoridades nacionales. En las operaciones futuras se adoptará en consecuencia una concentración aún más explícita en las políticas destinadas a todo el sector a fin de apoyar los cambios en el financiamiento y la gestión de la educación. A causa de la necesidad de consultar con los principales interesados, es posible que esta estrategia aumente a la vez los recursos y el tiempo necesarios para preparar los proyectos. En contextos cada vez más descentralizados, entre los interesados estarán incluidos no sólo los gobiernos centrales sino también otros niveles de gobierno, al igual que las comunidades, los padres, los maestros y los empleadores. La cooperación con los donantes se ampliará también para incluir un asesoramiento amplio en materia de políticas, además de la coordinación de las inversiones.

Los programas del Banco alentarán a los gobiernos a dar más prioridad a la educación y a la reforma de la educación, en particular a medida que la reforma económica se establece como un proceso permanente. En los proyectos se tendrán más en cuenta los resultados y su relación con los insumos, utilizando explícitamente los análisis de costo-beneficio, los métodos participatorios, las evaluaciones del aprendizaje y la vigilancia y la evaluación mejoradas. Se espera que la participación de la educación básica en el total de los gastos del Banco para educación siga aumentando, especialmente en los países más pobres, que reciben fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Este énfasis estará incluido en un enfoque sectorial en que se reconoce la importancia de las distintas partes del sistema de educación, la interdependencia entre esas partes y la necesidad de basar el énfasis y el carácter de la asistencia del Banco en una determinación del lugar en que el Banco puede ser más útil en las circunstancias particulares de cada país.

En los proyectos con apoyo del Banco se prestará más atención a la equidad —especialmente a la educación de las niñas, de las minorías desaventajadas y de los pobres— y en consecuencia a la educación en la primera infancia. En los proyectos se dará apoyo a la participación de los hogares en la gestión de las escuelas y en la elección de las escuelas a través de un énfasis creciente en el marco regulatorio de la educación; en los mecanismos encaminados a mejorar la calidad, como la vigilancia de los resultados y las inspecciones; en el financiamiento de los costos ordinarios, y en los mecanismos de financiación

basados en la demanda, como las becas destinadas a los pobres, los estipendios para las niñas y los planes de préstamos para los estudiantes de enseñanza superior. Se fomentará la gestión flexible de los recursos educacionales, junto con una evaluación nacional y sistemas de exámenes nacionales para proporcionar incentivos. En todas estas esferas, los proyectos con apoyo del Banco se concentrarán más decididamente en el desarrollo de instituciones, incluido el fortalecimiento de la administración educacional, y en mecanismos financieros apropiados, y el personal del Banco prestará cada vez más atención a la ejecución.

La educación básica seguirá siendo la prioridad en los préstamos del Banco para educación en los países que aún no han logrado la alfabetización universal y el acceso, la equidad y la calidad en ese nivel. El enfoque sectorial del Banco significa que en los países que todavía no han logrado la alfabetización universal, la participación del Banco en la enseñanza superior seguirá concentrándose principalmente en hacer que el financiamiento a ese nivel sea más equitativo y eficaz en términos de costo, de modo que la educación primaria y secundaria pueda recibir una atención creciente en el margen.

A medida que el sistema de educación básica aumenta su cobertura y su eficacia, podrá dedicarse más atención a los niveles de enseñanza secundaria de segundo ciclo y enseñanza superior. Los préstamos del Banco para la enseñanza superior apoyarán los esfuerzos de los países por adoptar reformas de política que permitan que el subsector funcione con más eficiencia y menor costo. Los países dispuestos a adoptar un marco de política para la educación superior en que se haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, con mayor énfasis en los proveedores y el financiamiento privados, seguirán recibiendo prioridad.

PRIMERA PARTE

La experiencia acumulada y las tareas para el futuro

LA EDUCACION, en particular la primaria y la secundaria de ciclo básico, es crucial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, especialmente en momentos en que, como resultado del cambio tecnológico y la reforma económica, las estructuras de los mercados de trabajo están cambiando radicalmente. La difusión de la educación ha reducido la pobreza al contribuir a que las economías de los países en desarrollo crezcan a ritmos sin precedentes. Sin embargo, sigue habiendo todavía muchos problemas por resolver: ampliar el acceso en algunos países y, en muchos otros, aumentar la equidad, mejorar la calidad de la educación y acelerar el ritmo de la reforma educacional. Los sistemas actuales de financiamiento y de gestión no son con frecuencia adecuados para hacer frente a esos problemas. El gasto público en educación es muy a menudo ineficiente y poco equitativo. Dada la competencia por obtener fondos públicos y la presión sobre esos fondos, se necesitan nuevas fuentes de financiamiento. Además, es probable que se necesiten también cambios en la organización y la gestión de los sistemas de educación para permitir la flexibilidad y las posibilidades de elección que contribuyen a mejorar el rendimiento y las perspectivas de los estudiantes. En los próximos cuatro capítulos se examina la forma en que la educación contribuye al desarrollo económico y las medidas que es preciso adoptar para satisfacer las exigencias que plantean un mundo cambiante y un medio de trabajo en rápida evolución.

CAPITULO 1

La educación y el desarrollo

LA EDUCACION es un instrumento importante para el desarrollo económico y social. Es un elemento crucial de la estrategia del Banco Mundial para ayudar a los países a reducir la pobreza y mejorar los niveles de vida mediante el crecimiento sostenible y la inversión en el capital humano. Esta doble estrategia exige que se promueva el uso productivo de la mano de obra, que es el principal activo de los pobres, y se suministren servicios sociales básicos a los pobres (Banco Mundial 1990).

La inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano, que es un factor clave para el crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos. La educación, y especialmente la educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo), contribuye también a reducir la pobreza al aumentar la productividad del trabajo de los pobres, reducir la fecundidad y mejorar la salud, y al equipar a las personas para que participen plenamente en la economía y en la sociedad. Además, la educación contribuye al fortalecimiento de las instituciones de la sociedad civil, a la creación de una capacidad nacional y al buen gobierno, que son todos elementos críticos cada vez más reconocidos para la aplicación efectiva de políticas económicas y sociales racionales.

La educación y el crecimiento económico

La educación contribuye al crecimiento económico, pero no lo genera por sí sola. El crecimiento más fuerte se logra cuando la inversión en capital humano y en capital físico tiene lugar en economías con mercados competitivos de bienes y factores de producción. Esos mercados son resultado de la estabilidad

macroeconómica, el buen funcionamiento de los mercados de trabajo y la apertura al comercio internacional y a las corrientes de tecnología.

La acumulación de mano de obra y capital físico explica sólo en parte el crecimiento económico. Gran parte del crecimiento es consecuencia del mejoramiento de la calidad de la fuerza laboral, lo que incluye más educación y mejor salud, conjuntamente con el progreso tecnológico y las economías de escala (T. W. Schultz 1961; Denison 1967; Banco Mundial 1991c). Las nuevas teorías sobre el crecimiento económico indican que un ritmo más acelerado de cambios tecnológicos aumenta la tasa de crecimiento económico a largo plazo. A su vez, los cambios tecnológicos aumentan con más rapidez cuando los trabajadores tienen un nivel más alto de educación. En consecuencia, la acumulación de capital humano, y concretamente de conocimientos, facilita el desarrollo de nuevas tecnologías y es fuente de crecimiento autosostenido (Romer 1986; Lucas 1988; Azariadis y Drazen 1990; Barro 1991).

RECUADRO 1.1 TASAS DE RENTABILIDAD DE LA EDUCACION

El concepto de la "tasa de rentabilidad de la inversión en educación" es muy similar al de cualquier otro proyecto de inversión: es un resumen de los costos y beneficios de la inversión aplicables en distintos momentos, y se expresa como rendimiento anual (porcentaje), similar al cotizado para las cuentas bancarias de ahorro o los bonos del Estado. Si la tasa de rentabilidad de la educación es 10%, esto significa que cuando se invierten \$100.000 en educación habrá un beneficio anual de \$10.000 durante toda la vida del graduado medio, por encima de lo que la misma persona habría ganado sin la inversión.

Supóngase que un egresado de la enseñanza secundaria de 18 años de edad basa únicamente en consideraciones de orden monetario su decisión de "invertir" o no en la obtención de un título universitario en cuatro años. El posible estudiante

tiene que comparar los costos y los beneficios vinculados con la asistencia a la universidad. El costo directo será de \$10.000 anuales por concepto de derechos de matrícula y otros gastos relacionados con sus estudios. Además, incurrirá en un costo indirecto (o de oportunidad) porque no podría trabajar mientras asiste a la universidad. Ese costo se calcula aproximadamente sobre la base de lo que los jóvenes de entre 18 y 21 años de edad con diplomas de enseñanza secundaria ganan en el mercado de trabajo, es decir, unos \$20.000 al año. Por el lado de los beneficios, el estudiante espera ganar en el futuro un promedio de alrededor de \$15.000 más por año que un egresado de la enseñanza secundaria en el curso de su vida.

Una manera aproximada de resumir estos costos y beneficios consiste en dividir el beneficio anual de \$15.000 por el costo expresado como suma global de \$120.000, lo que da una tasa de rentabilidad del 12,5% para la inversión en educación superior. La ló-

La educación contribuye al crecimiento económico a través del incremento de la productividad individual resultante de la adquisición de aptitudes y actitudes, y a través de la acumulación de conocimientos. La contribución de la educación se puede calcular por su efecto en la productividad, que se mide comparando la diferencia de ingresos a través del tiempo de las personas con y sin un tipo determinado de educación con el costo para la economía de producir esa educación. Esta medida se conoce como la tasa de rentabilidad social de la inversión en educación, aunque no capta todos los beneficios sociales ni todos los efectos externos (Recuadro 1.1). En algunos casos puede ser difícil medir las tasas de rentabilidad de la educación (Weale 1993), aunque no más que las de otros sectores, como la agricultura y el transporte, que sin embargo han resistido la prueba de más de tres decenios de cuidadoso escrutinio (T. P. Schultz 1994). Además, como se concluyó hace casi 20 años, la teoría del capital humano no tiene una rival auténtica de igual alcance y rigor (Blaug 1976).

gica de este cálculo es similar a la de comprar un bono de \$120.000 que da un interés anual de \$15.000. El rendimiento del bono es 12,5%.

El ejemplo dado se refiere a una tasa de rentabilidad privada, cuyos costos son lo que el individuo paga efectivamente por su educación. El cálculo de la tasa de rentabilidad social incluye, por el lado de los costos, el costo total de los recursos de la educación, es decir, no sólo lo que el individuo paga sino también lo que realmente le cuesta a la sociedad educar a una persona. Como en la mayoría de los países la educación está fuertemente subvencionada, el costo social es mucho más alto que el privado. En consecuencia, la tasa de rentabilidad social es normalmente inferior a la tasa correspondiente de rentabilidad privada.

Dejando de lado estos ajustes monetarios, la tasa de rentabilidad social debería incluir teóricamente las externalidades, o los beneficios secun-

darios, vinculados a la educación. Uno de los principales argumentos utilizados para justificar el subsidio público de la educación guarda relación con las externalidades, que afectan a la sociedad en su conjunto pero que el individuo no absorbe. Como los beneficios sociales de la educación son superiores a los beneficios privados, los gobiernos le otorgan subsidios para impedir la subinversión.

Como en la mayoría de los demás sectores, las externalidades son extremadamente difíciles de medir y no se reflejan en las ganancias. En consecuencia, en las tasas de rentabilidad social tal como se calculan convencionalmente sobre la base de los ingresos y los costos monetarios se subestima la verdadera rentabilidad social de la inversión en educación. Si fuera posible incluir las externalidades, las tasas de rentabilidad social podrían perfectamente ser superiores a las tasas de rentabilidad privada de la educación.

CUADRO 1.1 TASAS DE RENTABILIDAD DE LA INVERSION EN EDUCACION, POR REGION Y NIVEL DE ENSEÑANZA

Región	Social			Privada		
	Primaria	Secundaria	Superior	Primaria	Secundaria	Superior
Países de ingreso bajo y mediano						
Africa al sur del Sahara	24,3	18,2	11,2	41,3	26,6	27,8
Asia	19,9	13,3	11,7	39,0	18,9	19,9
Europa, Oriente Medio y Norte de Africa	15,5	11,2	10,6	17,4	15,9	21,7
América Latina y el Caribe	17,9	12,8	12,3	26,2	16,8	19,7
Países de la OCDE	n.a.	10,2	8,7	n.a.	12,4	12,3

n.a. No se aplica.

Fuente: Psacharopoulos 1994.

Las tasas de rentabilidad de la educación son muy altas en los países de ingreso bajo y mediano (Cuadro 1.1). Las circunstancias de los países son diferentes pero, en general, en las economías en que la educación primaria y secundaria no alcanza a ser universal, las tasas de rentabilidad son más altas para la educación primaria, seguidas de las correspondientes a la educación secundaria y la superior. Es interesante observar que en las economías con educación primaria universal que han experimentado un crecimiento rápido, las tasas de rentabilidad tienden a ser más altas para la educación secundaria que para la primaria (Jain 1991; T. P. Schultz 1993, 1994).

En casi todos los países, las tasas de rentabilidad de la inversión en todos los niveles de la educación son superiores al costo de oportunidad a largo plazo del capital, estimado generalmente en 8% a 10% en términos reales, lo que hace que la educación en general sea una excelente inversión. Cabe señalar que es necesario considerar con cautela las tasas de rentabilidad, que pueden ser engañosas, por ejemplo, cuando los mercados de trabajo están fuertemente reglamentados y los ingresos no reflejan la productividad marginal.

Los estudios recientes confirman la importancia de la educación, especialmente de la primaria, para el crecimiento. Los estudios comparados entre países sugieren la posibilidad de que exista un nivel mínimo de acumulación del capital humano, por encima del cual es posible que el crecimiento de los países se acelere (Azariadis y Drazen 1990; Lau, Jamison y Louat 1991). Este concepto es esencialmente una reconfirmación de la hipótesis original en que se forma-

RECUADRO 1.2 LA EDUCACION Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO EN ASIA ORIENTAL

La educación primaria es el mayor contribuyente a las tasas de crecimiento económico de las economías de rápido crecimiento de Asia (Banco Mundial 1993a). El segundo es la inversión en capital físico, seguido de la matrícula en la enseñanza secundaria y el crecimiento de la población. Estos resultados se basan en una regresión comparada entre 113 países que calcula la relación entre la tasa de crecimiento real del ingreso per cápita, la proporción que representa la inversión en el producto interno bruto (PIB) y el nivel de instrucción.

Las economías asiáticas de rápido crecimiento muestran una tasa de crecimiento debido a la educación significativamente más alta que todas las demás economías. Si se compara Asia oriental con América Latina, el 34% de la diferencia pronosticada de las tasas de crecimiento se puede atribuir a niveles más altos de inversión y el 38% a tasas de matrícula más elevadas. Del mismo modo, la principal diferencia entre Asia oriental y África al sur del Sahara se debe a las variaciones en las tasas de matrícula de la enseñanza primaria. La inversión en capital físico es responsable de sólo el 20% de la diferencia.

lizó una relación de tipo umbral entre el capital humano y el crecimiento económico (Bowman y Anderson 1963; Easterlin 1981). La educación primaria aparece como el principal contribuyente al crecimiento, tanto en las comparaciones entre países y entre regiones como en los análisis realizados en los países para explicar el "milagro" del desarrollo de Asia oriental (Recuadro 1.2). Las diferencias de nivel de educación de la fuerza de trabajo explican alrededor del 20% de las diferencias de crecimiento entre estados en el Brasil; indican que el nivel mínimo de educación es de entre tres y cuatro años de escolaridad como promedio (Lau y colaboradores, 1993), resultado confirmado respecto del Brasil utilizando información de nivel individual (Griffin y Cox-Edwards 1993) y corroborado respecto de Guatemala (Banco Mundial 1994c).

Los países de alto crecimiento de Asia oriental realizaron fuertes inversiones en educación primaria y secundaria con objeto de mejorar la calidad de la mano de obra. Ese esfuerzo se complementó, por el lado de la demanda, con una modalidad de crecimiento que utilizó la mano de obra en forma productiva y con una inversión suplementaria en capital físico. El gasto sustancial en educación aumentó el crecimiento. Por ejemplo, si en 1960 la República de Corea hubiera tenido sólo la tasa de matrícula escolar del Pakistán, su PIB per cápita en 1985 habría sido inferior en 40% a lo que fue efectivamente (Banco Mundial 1993a).

La educación superior también contribuye a un crecimiento autosostenido debido al efecto que tienen los graduados en la difusión de los conocimientos (Becker 1964). Las instituciones de enseñanza superior tienen la responsabilidad principal de impartir a los individuos los conocimientos avanzados y especializados necesarios para ocupar cargos de responsabilidad en el gobierno, las empresas y las profesiones. Esas instituciones producen nuevos conocimientos científicos y técnicos mediante la investigación y la capacitación avanzada y sirven de conductos para la transferencia, adaptación y divulgación de los conocimientos generados en otras partes del mundo. Las tasas de rentabilidad social estimadas en 10% o más en muchos países de ingreso bajo y mediano indican que las inversiones en la educación superior contribuyen a aumentar la productividad del trabajo y a un mayor crecimiento a largo plazo (Banco Mundial 1995b).

No todos los efectos externos de la educación superior, como los beneficios de la investigación básica y del desarrollo y la transferencia de tecnología, se manifiestan plenamente en los ingresos utilizados para calcular esas tasas de rentabilidad. Por consiguiente, la rentabilidad de la educación superior, al igual que la de la educación básica, es mayor que la que se mide sobre la base de los ingresos, y es muy posible que la contribución de la educación superior al crecimiento aumente a medida que sube el nivel tecnológico y que los países alcancen la educación primaria y secundaria universal.

El efecto externo de la educación es importante para el crecimiento económico, y así lo indica, por una parte, el posible efecto de umbral a nivel primario y, por la otra, la probable difusión de conocimientos que facilita la educación superior. Las nuevas teorías sobre el crecimiento económico, al igual que las antiguas, demuestran la complementariedad del capital humano y físico: una mayor reserva de capital humano acrecienta el valor de arrendamiento de las máquinas; una reserva creciente de capital físico mejora la eficiencia de la inversión en educación, y la inversión en general tiene escasa influencia en el crecimiento económico cuando no está respaldada por la educación (Lucas 1988; Becker 1964). La experiencia empírica en Asia oriental demuestra esa complementariedad, así como la importancia de una política macroeconómica racional en una economía ampliamente competitiva. La experiencia de la antigua Unión Soviética refuerza esta última conclusión. En ese país, la inversión rápida y sostenida en capital físico y humano dio origen a un rápido crecimiento. Sin embargo, la excesiva intervención estatal en la economía, la escasa sustitución capital-trabajo, la naturaleza de la planificación económica y, quizá lo más importante, el hecho de no haber permitido que las sustanciales inversiones en capital humano prosperaran y estimularan un mejoramiento de la calidad, fueron causa de una falta de crecimiento de la productividad y, a la larga, del estancamiento (Easterly y Fischer 1994).

Vinculaciones con el mercado laboral

Las enormes transformaciones producidas recientemente en los mercados de trabajo por las reformas económicas, la integración de la economía mundial, los avances tecnológicos (especialmente en la tecnología de la información) y las migraciones tienen importantes consecuencias para la educación. El comercio internacional y la desreglamentación de las economías y los mercados de trabajo no sólo han contribuido al crecimiento sino que además han provocado cambios en las estructuras de empleo de los países adelantados, en transición y en desarrollo. El ritmo de acumulación de nuevos conocimientos y la rapidez de los cambios tecnológicos plantean la posibilidad de un crecimiento sostenido y de cambios de empleo más frecuentes durante la vida de los individuos. Las tareas relacionadas con el trabajo se están haciendo más abstractas y más distanciadas de los procesos físicos de la producción, que requieren cada vez menos participación manual.

Estos cambios tienen dos consecuencias importantes para los sistemas de educación. En primer lugar, la educación debe estar concebida para satisfacer la creciente demanda de trabajadores adaptables, capaces de adquirir fácilmente nuevos conocimientos, en lugar de trabajadores con un conjunto fijo de conocimientos técnicos que utilizan durante toda su vida activa. Esta necesidad aumenta la importancia de las capacidades básicas adquiridas en la enseñanza primaria y secundaria general. En segundo lugar, los sistemas de educación —sobre todo a los niveles superiores y de posgrado— deben respaldar la ampliación permanente del acervo de conocimientos.

Durante el decenio de 1980 se produjeron grandes cambios en los mercados de trabajo, comenzando por la inversión de la tendencia a la disminución de las recompensas a la educación superior que existía en el decenio de 1970 en las economías de mercado avanzadas. Hay pruebas empíricas concluyentes de que las recompensas a la educación superior están aumentando actualmente en muchos países adelantados (véase, por ejemplo, Davis 1992). Esta tendencia se inició en un momento en que la desigualdad de ingresos aumentaba a un ritmo sin precedentes y el nivel medio de educación de la fuerza de trabajo era muy elevado. La mejora de la situación de los más instruidos en los países adelantados, pese al aumento de su número, podría indicar que la demanda de trabajadores con más educación ha ido creciendo con el tiempo, provocando un aumento de la remuneración adicional percibida en razón de la mayor educación. Si bien la escolaridad y la desigualdad de ingresos están relacionadas, la mayor remuneración percibida puede aumentar a pesar del nivel medio más alto de escolaridad (o de la disminución de la diferencia de escolaridad) si la demanda de educación también aumenta.

Los recientes cambios tecnológicos han producido a la vez la desespecialización de muchos empleos que anteriormente requerían algunos conocimientos especializados y una mayor demanda de trabajadores para ocupar puestos que exigen más especialización (Blackburn, Bloom y Freeman 1990; Blackburn 1990). La menor demanda de destreza manual, fuerza física y capacidad técnica tradicional por parte de los empleadores ha provocado un aumento de la demanda de trabajadores con educación, en perjuicio de los que no la tienen en igual grado, lo que ha dado como resultado un aumento de los salarios relativos que favorece a los trabajadores con más educación; en consecuencia, los cambios tecnológicos llevan a una desigualdad creciente (Bound y Johnson 1992).

Los trabajadores que tienen más educación pueden enfrentarse más eficazmente a un medio en rápida evolución (T. W. Schultz 1975; Mincer 1989; Banco Mundial 1991c). Es más probable encontrar trabajadores con un alto nivel de educación en las industrias que aplican nueva tecnología, donde la remuneración es relativamente mejor que en las industrias tradicionales; esta ventaja comparativa existe en los países de ingreso alto, mediano y bajo (Bartel y Lichtenberg 1987; Loh 1992; Gill y Riboud 1993).

La educación aumenta la productividad en el mercado y en el hogar pues permite adquirir más información; la educación mejora la capacidad de aprender. Pero para cosechar los beneficios de las inversiones en educación es preciso ampliar las posibilidades de aprendizaje productivo mediante innovaciones técnicas y cambios en los regímenes políticos y de mercado. La introducción de nuevas tecnologías puede acrecentar la rentabilidad de la educación si esas tecnologías aumentan las necesidades de aprendizaje o dejan más margen para el mal uso de los insumos. Por ejemplo, la "revolución verde" en la agricultura hizo que se asignara un valor más alto a la adquisición de información. Las nuevas variedades importadas de semillas de alto rendimiento, verdaderos motores del desarrollo de la revolución verde, eran considerablemente más sensibles a la utilización de insumos como el agua y los fertilizantes. Los agricultores dedicados hasta entonces a prácticas agrícolas 'tradicionales' tuvieron que hacer frente al desafío de aprender la forma apropiada de distribuir los insumos a fin de obtener los grandes beneficios potenciales, y es posible que la constante introducción de semillas nuevas cada tantos años haya aumentado la rentabilidad de la capacidad de descifrar información (Rosenzweig 1995).

La pobreza relativa generalmente se reduce a medida que aumenta el nivel de educación de la fuerza de trabajo. Los datos de algunos países de ingreso bajo y mediano indican que durante todo el decenio de 1980 la igualdad de educación correspondía a la igualdad de ingresos, al contrario de lo que ocurría en los países industrializados (véase Patrinos 1994). El aumento del número de

trabajadores con educación produce una disminución de las diferencias de ingresos entre ellos y los trabajadores con menos educación. Este efecto se manifiesta en la disminución de los ingresos adicionales percibidos en razón de la educación a medida que ésta se amplía (Psacharopoulos 1989) y en la disminución de las diferencias de salarios en los decenios de 1970 y 1980 en países como Brasil, Colombia, Corea, Indonesia y Venezuela (Davis 1992; McMahon y Boediono 1992).

No sólo el nivel de educación es importante para adaptarse a la rápida evolución de los mercados de trabajo, sino también su contenido. Con frecuencia se sugiere, especialmente en momentos en que aumenta el desempleo de los jóvenes, que se debe dar una orientación profesional al programa de estudios de las escuelas o que se deben impartir conocimientos técnicos en la escuela secundaria a fin de preparar a los egresados para el trabajo en el sector moderno. Es indudable que la capacitación especializada puede aumentar la productividad y los ingresos en el mercado de trabajo, pero sólo si la especialización se utiliza efectivamente en el empleo. La experiencia internacional indica que la educación y la capacitación profesional y técnica tiene máxima eficacia cuando se imparte después de una educación general sólida y cuando se relaciona con el empleo. En la práctica, muchos países, especialmente los de Asia oriental y los países miembros de la OCDE, están tendiendo actualmente a aumentar el contenido tecnológico de la educación general y el contenido general de la educación profesional en la enseñanza secundaria de segundo ciclo, y a ofrecer una variedad mucho mayor de cursos. El efecto en el empleo y los ingresos de esta convergencia de los programas de estudios de la enseñanza secundaria superior aún no se ha evaluado. Sin embargo, las evaluaciones comparativas de los anteriores programas de estudio más diferenciados de la enseñanza secundaria general y profesional indican claramente que la tasa de rentabilidad de la inversión en educación secundaria general era mucho más alta que en la educación secundaria profesional (Psacharopoulos 1987).

Esas transformaciones del mercado laboral están delineando así más claramente las funciones que cumplen los distintos niveles de la educación. Las escuelas primarias y secundarias se ocupan principalmente de las aptitudes generales básicas de lenguaje, ciencia y matemáticas, y cada vez en mayor medida, de las relativas a la comunicación y también del desarrollo de las actitudes necesarias para el lugar de trabajo. Esas aptitudes constituyen la base de la educación y la capacitación ulteriores; incluso la educación secundaria profesional se está haciendo más general. La educación y capacitación posteriores consisten entonces en la adquisición de conocimientos académicos y profesionales, en instituciones de enseñanza superior y mediante capacitación especializada en el empleo, los que se actualizan periódicamente a través de la educación permanente relacionada con el trabajo (OCDE 1994a).

Reducción de la pobreza

Los bajos ingresos de los pobres son resultado en parte de su dotación de capital humano relativamente más baja y en parte de la discriminación en el mercado laboral. La educación puede ayudar a solucionar lo primero, pero se necesitan otras medidas para hacer frente a lo segundo. La diferencia de ingresos entre la mujer y el hombre en América Latina, por ejemplo, no obedece realmente a diferencias de capital humano (Psacharopoulos y Tzannatos 1992). Por el contrario, la dotación de capital humano explica en su mayor parte las diferencias de ingreso totales entre los trabajadores indígenas de sexo masculino pertenecientes a las minorías y los pertenecientes a las mayorías en Bolivia, y entre los que sólo hablan guaraní y los que hablan español en el Paraguay. Si las personas relativamente más pobres que hablan guaraní en el Paraguay tuvieran el mismo nivel de escolaridad que las que hablan español, las diferencias de ingresos desaparecerían.

En consecuencia, la educación puede contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza. La educación confiere aptitudes, conocimientos y actitudes que aumentan la productividad del trabajo de los pobres al acrecentar su producción como agricultores y, cuando no hay discriminación, su acceso al empleo en los sectores formal e informal. En varios estudios se ha observado que un agricultor con cuatro años completos de instrucción tiene una productividad mucho más alta que uno sin educación (Lockheed, Jamison y Lau 1980; Mook 1994). La educación también hace más productivos a los trabajadores de la industria (Haddad y colaboradores 1990) y puede contribuir al espíritu de empresa (Banco Mundial 1991c).

La creación de capital humano es la creación y la distribución de nueva riqueza. Contribuye a reducir la pobreza absoluta y la pobreza relativa, pero puede demorar toda una generación en producir efecto, en contraste con los efectos más rápidos de la redistribución del capital existente, por ejemplo, mediante la reforma tributaria y la reforma agraria. Es posible que los recursos que se invierten hoy en la educación sólo lleven a una reducción de la pobreza dentro de varios años, cuando los pobres cuyo capital humano se ha acrecentado comiencen a gozar de un aumento de los ingresos, de una mayor capacidad de emprender actividades por cuenta propia y de un uso más eficiente de los recursos familiares (T. W. Schultz 1982).

En muchos países en desarrollo, el vínculo más importante entre el mercado de trabajo y el sistema de educación para los pobres es el sector urbano no estructurado. Por ejemplo, en África al sur del Sahara se crearon durante el decenio de 1980 alrededor de 15 millones de empleos en el sector informal, en comparación con sólo 1 millón en el sector urbano moderno. Debido a que los pobres suelen tener dificultades para obtener empleo en el sector moderno,

el aumento de la productividad de los trabajadores en el sector informal es también un medio eficaz de reducir la pobreza (Moock, Musgrove y Stelcner 1990). En esas circunstancias, tal como ocurre en el sector moderno, una educación general sólida tal vez sea más eficaz, y muchísimo más eficaz en función de los costos, que el suministro de conocimientos profesionales y técnicos específicos, ya que prepara a los trabajadores para adquirir conocimientos en el empleo.

Los estudios sobre los factores determinantes del ingreso demuestran que el ambiente familiar en los primeros años de vida cumple un papel muy importante en el desarrollo de la capacidad intelectual de los niños. Por ejemplo, los niños en edad preescolar que provienen de grupos socioeconómicos más bajos obtienen resultados considerablemente inferiores en las pruebas de desarrollo de la capacidad cognoscitiva que los provenientes de grupos de ingresos más altos (Selowsky 1983). Esas diferencias se pueden atribuir a la malnutrición, a la falta de higiene y de servicios de salud, a la falta de estímulo por parte de los padres y a otras deficiencias ambientales que rodean a los niños que viven en la pobreza. También se ha demostrado que las intervenciones en la primera infancia (como el suministro de servicios de salud, educación y nutrición) pueden producir un efecto favorable en la vida de los niños de familias pobres (Halpern 1986). Se han hecho varios intentos de igualar las oportunidades de los niños procedentes de medios desfavorecidos, pero éstos generalmente se inician demasiado tarde. Las investigaciones demuestran que a los tres o cuatro años de edad, los niños ya están condicionados por el medio familiar (Selowsky 1980, Young 1994). En consecuencia, es preciso invertir más en programas diseñados para fomentar el crecimiento y el desarrollo en la primera infancia (Myers 1992), y en programas destinados a mantener las ventajas proporcionadas por esas intervenciones precoces.

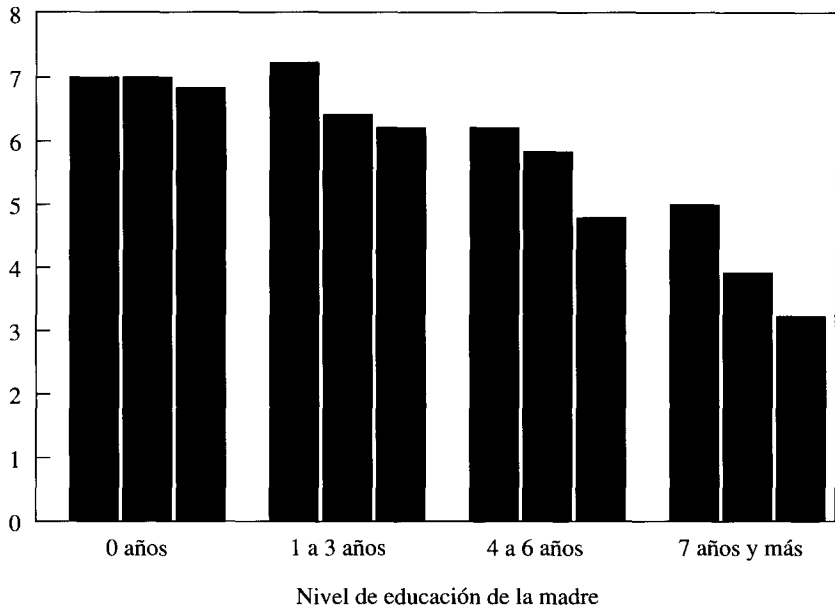
La fecundidad y la salud

Cuanto mayor es el nivel de educación de una mujer, menor es su nivel de fecundidad (Gráfico 1.1; véase también Banco Mundial 1991c y 1993f). La educación influye en la fecundidad a través del aumento de la edad a que las mujeres contraen matrimonio y del mayor uso de anticonceptivos. Por ejemplo, en los países del Norte de Africa la edad a que las mujeres contraen matrimonio ha ido en constante aumento, principalmente como resultado de la asistencia a la escuela (Westoff 1992). En Honduras, Indonesia, Kenya y México, las mujeres con educación desean tener un número menor de hijos y expresan ese deseo mediante una tasa más alta de uso de anticonceptivos.

Cuanto mayor es el nivel de educación de los padres, especialmente de la madre, menor es la mortalidad materna y más sano es el niño. La educación de

GRAFICO 1.1 TASA DE FECUNDIDAD TOTAL, POR NIVEL DE EDUCACION DE LA MADRE Y POR REGION

Tasa de fecundidad total



- Africa (9 países)
- Asia y Oceanía (7-8 países)
- América Latina (13 países)

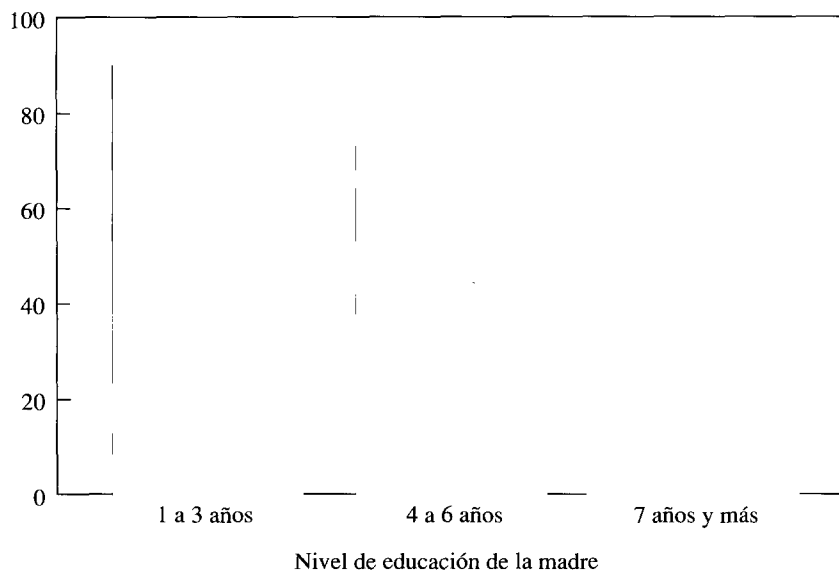
Nota: Los datos provienen de estudios demográficos hechos en los años setenta y ochenta. La tasa de fecundidad total representa el número de hijos que tendría una mujer si viviera hasta el final de su período reproductivo y tuviera a cada edad un número de hijos acorde con las tasas de fecundidad prevalecientes para ese grupo de edad.

Fuente: Naciones Unidas 1987.

los padres está estrechamente relacionada con el estado de salud de los niños (definido por una reducción de la mortalidad o por un aumento de las probabilidades de supervivencia), incluso después de tener en cuenta la situación socioeconómica y el acceso a los servicios de salud (Rodríguez y Cleland 1980; Naciones Unidas 1986; Cleland y Wilson 1987; Hobcraft 1993). A medida que aumenta el nivel de educación disminuyen las probabilidades de que el niño muera antes de los dos años de edad (Gráfico 1.2), tanto en medios urbanos

GRAFICO 1.2 POSIBILIDADES DE QUE LOS NIÑOS MUERAN ANTES DE LOS DOS AÑOS DE EDAD, POR NIVEL DE EDUCACION DE LA MADRE

Porcentaje^a



Nota: los datos provienen de una muestra de 25 países de África, Asia y América Latina y el Caribe.

a. Posibilidades de que los niños mueran antes de los dos años de edad en comparación con las de los hijos de madres sin educación (representados por 100 en el eje vertical).

Fuente: Hobcraft 1993.

como rurales. Al parecer, la mortalidad infantil decrece en aproximadamente 8% por cada año adicional de instrucción de los padres, durante por lo menos los primeros ocho a diez años de escuela (es decir, como resultado de la educación secundaria y la educación primaria).

La educación de los padres influye en la mortalidad infantil a través de la utilización de servicios médicos (como atención prenatal y visitas a consultorios) y la modificación de los hábitos higiénicos del grupo familiar (como lavarse las manos y hervir el agua). Estas modificaciones del comportamiento pueden ser resultado de cambios de las ideas y las actitudes y cambios en la capacidad de los que tienen educación (cuyos ingresos son más altos que los de quienes carecen de ella) de proporcionar mejor nutrición y mejores servicios de salud a sus hijos (Caldwell 1979; Lindenbaum, Chakraborty y Elias 1989; LeVine y colaboradores 1991).

CUADRO 1.2 EXTERNALIDADES DE LA INVERSION EN LA EDUCACION DE LAS NIÑAS EN EL PAKISTAN

	<i>Cálculo</i>	<i>Costo o beneficio (en dólares de los EE.UU.)</i>
Costo ordinario de un año de educación para 1.000 mujeres		30.000
Beneficios		
Reducción de la mortalidad infantil		
Total de muertes evitadas	60	
Costo (en dólares de los EE.UU.)	800	
Valor de las muertes evitadas		48.000
Reducción de la fecundidad		
Nacimientos evitados	500	
Costo (en dólares de los EE.UU.)	65	
Valor de los nacimientos evitados		32.500
Reducción de la mortalidad materna		
Total de muertes maternas evitadas	3	
Costo (en dólares de los EE.UU.)	2.500	
Valor de las muertes maternas evitadas		7.500

Fuente: Summers 1992.

Aun antes de tener en cuenta esos efectos, la rentabilidad de la inversión en la educación de las mujeres es superior a la de los hombres cuando se trata de mujeres que obtienen empleo (Psacharopoulos 1994). Cuando se agregan las externalidades de salud y fecundidad, los argumentos en favor de la educación de las niñas resultan aún más convincentes. Por ejemplo, en el Pakistán la relación costo-beneficio de esas externalidades de salud y fecundidad se ha calculado aproximadamente en 3:1 (Cuadro 1.2).

C A P I T U L O 2

Logros y problemas

LOS SISTEMAS de educación de los países en desarrollo han logrado en los últimos años progresos sin precedentes. Sin embargo, todos los países deberán enfrentar en el futuro grandes problemas en todas las etapas del desarrollo educacional y económico. Algunos tienen dimensiones de crisis. Las matrículas están disminuyendo en África y hay todavía más de 1.000 millones de adultos analfabetos en el mundo. La diferencia entre la matrícula de niños y niñas sigue siendo muy grande en el Oriente Medio y Asia meridional (donde no se ha reducido en absoluto en el último decenio). En los países de ingreso bajo y mediano, la calidad de la educación es deficiente, en comparación con los países de la OCDE. Por último, a medida que se acelera el ritmo del cambio tecnológico, hay un atraso alarmante entre la reforma de las estructuras económicas y de los sistemas de educación, especialmente en los países en la etapa de transición de economías planificadas a economías de mercado. En este capítulo se identifican esos problemas; en los Capítulos 3 y 4 se describen las razones por las cuales las modalidades actuales de financiamiento y de gestión de la educación no son enteramente apropiadas para hacer frente a esos problemas. Sin embargo, como se ha demostrado en Asia oriental, esos problemas pueden superarse si se aprovechan las lecciones obtenidas de las experiencias positivas.

El análisis es fundamentalmente regional. Cada una de las seis regiones definidas por el Banco Mundial para sus fines operacionales contiene países con una amplia gama de condiciones, y las conclusiones no se aplican en consecuencia a todos los países de una región. (Las regiones se describen en las Definiciones y notas sobre los datos al comienzo del

presente libro.) El análisis se ha visto muy dificultado por la poca disponibilidad y la mala calidad de los datos sobre educación y financiamiento de la educación (véase el apéndice al presente capítulo). En los gráficos, el número de países incluidos en cada región varía según la disponibilidad de datos. En consecuencia, las conclusiones cuantitativas representan órdenes de magnitud y direcciones de las tendencias y no constituyen indicaciones precisas.

Acceso

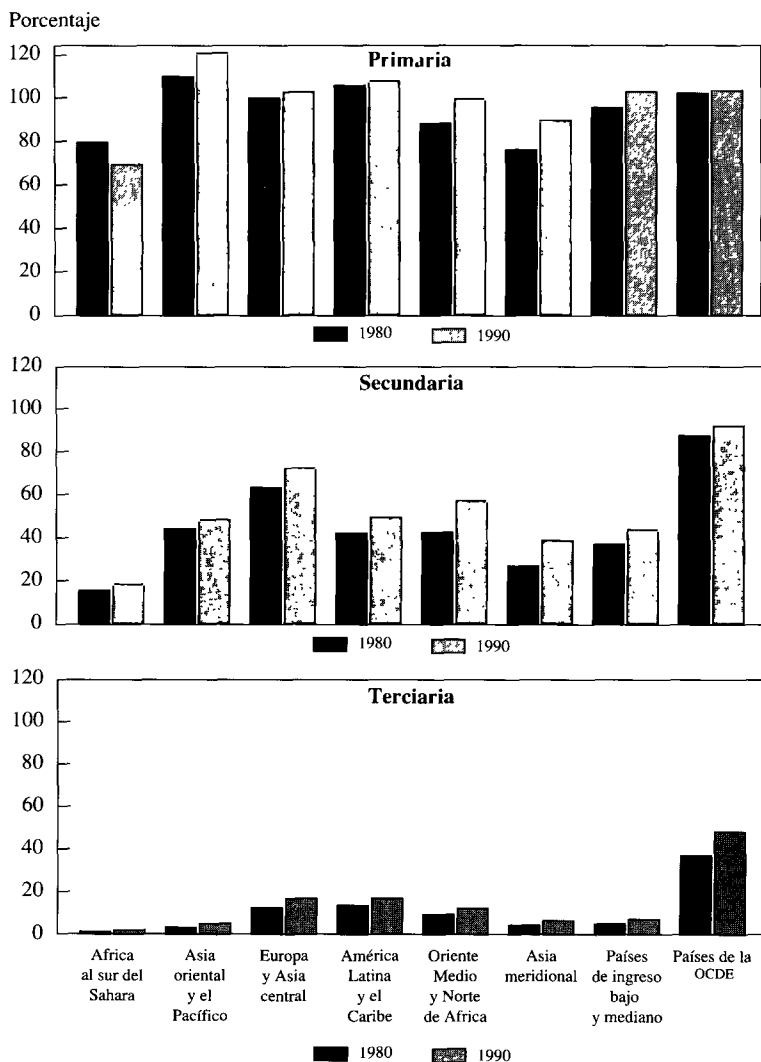
En promedio, el nivel de educación está aumentando en los países en desarrollo. Por primera vez en la historia, la mayoría de los niños por lo menos comienzan a asistir a la escuela. En 1990, el 76% de los 538 millones de niños de entre 6 y 11 años de edad de los países en desarrollo asistían a la escuela, en comparación con el 48% en 1960 y el 69% en 1980 (UNESCO 1993a). Esas cifras denotan un aumento de la tasa de matrícula de la población en edad escolar primaria durante el decenio de 1980 en todas las regiones con excepción de África. En la enseñanza secundaria, el 46% de la población entre 12 y 17 años de edad asistía a la escuela en 1990, y la proporción aumentó en todas las regiones en los años ochenta. En la enseñanza superior, los coeficientes de matrícula también aumentaron en los años ochenta en todas las regiones (Gráfico 2.1).

Como resultado de estos logros, en 1990 los niños de seis años de edad de los países de ingreso bajo y mediano tenían normalmente perspectivas de cursar 8,5 años de instrucción, en comparación con 7,6 años en 1980; el número de años aumentó en todas las regiones salvo África (Gráfico 2.2). Por cierto, ese impresionante aumento no dice nada acerca de la calidad de la educación.

Los aumentos en la matrícula son especialmente notables si se consideran en términos absolutos (Gráfico 2.3), puesto que coinciden con una época de restricción fiscal general y, en muchas regiones, de rápido crecimiento demográfico. En Europa oriental y Asia central, el período de educación normal es de nueve o diez años. En Asia oriental y en América Latina y el Caribe, la educación primaria es casi universal. Los países de Asia meridional y del Oriente Medio y Norte de África también están progresando, aunque a los países de Asia meridional aún les queda mucho camino por delante. La situación en la región de África al sur del Sahara no es tan buena.

Al haber aflojado las presiones demográficas, y gracias a los aumentos ya logrados en materia de acceso, especialmente a nivel primario, las perspectivas futuras parecen alentadoras. Sin embargo, las tendencias que se indican a continuación producen cierto desánimo:

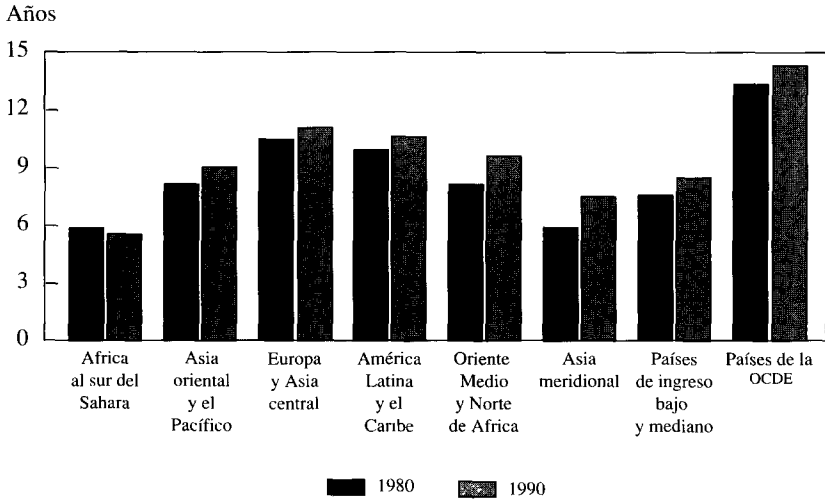
GRAFICO 2.1 TASAS BRUTAS DE MATRICULA POR REGION Y NIVEL DE EDUCACION, 1980 Y 1990



Nota: La tasa bruta de matrícula es la proporción entre la matrícula total, sin tener en cuenta la edad, en un nivel dado de enseñanza y la población en el grupo de edad que corresponde a la edad oficial a que se imparte ese nivel de educación en un país dado.

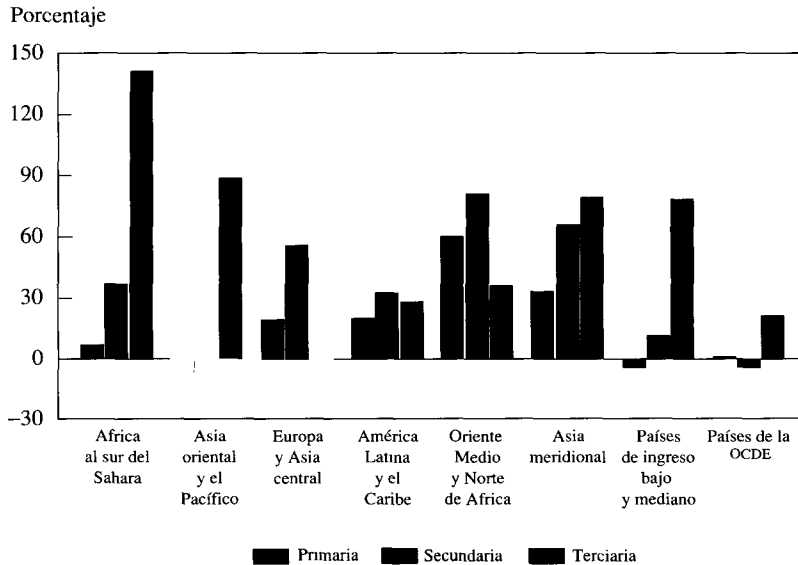
Fuentes: Basado en datos de Donors to African Education 1994 y UNESCO 1993a y 1993b.

GRAFICO 2.2 AÑOS PREVISTOS DE ESCOLARIDAD POR REGION, 1980 Y 1990



Fuentes. Basado en datos de Donors to African Education 1994 y UNESCO 1993a y 1993b.

GRAFICO 2.3 AUMENTO PORCENTUAL DE LA MATRICULA POR REGION Y NIVEL DE EDUCACION, 1980-90



Fuentes: Basado en datos de Donors to African Education 1994 y UNESCO 1993a y 1993b.

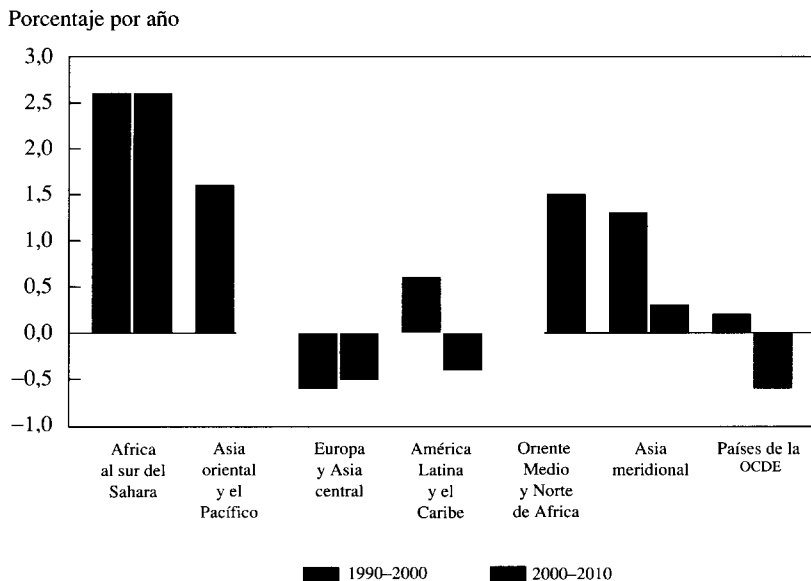
- Es probable que en todo el mundo el número absoluto de niños que no reciben ninguna educación aumente en los próximos 20 años.
- Solamente las dos terceras partes de los alumnos de escuela primaria terminan este ciclo.
- Es probable que la alfabetización de los adultos siga siendo un grave problema, especialmente para las mujeres.
- En parte a causa de los éxitos obtenidos a nivel primario, la demanda de educación secundaria y superior está aumentando con más rapidez que la capacidad de muchos sistemas de educación para satisfacerla.
- La diferencia de educación entre los países de la OCDE y las economías en transición de Europa oriental y Asia central se está agrandando.

Presiones demográficas

Las presiones demográficas sobre la matrícula seguirán siendo fuertes en el próximo decenio, pero comenzarán a aflojar en el siglo venidero a medida que vaya decreciendo la tasa de aumento. La población en edad escolar primaria de los países en desarrollo aumentará aproximadamente en 89 millones de niños entre 1990 y 2000, pero sólo en 22 millones entre 2000 y 2010. Según el momento en que han comenzado la transición demográfica, algunos países están experimentando actualmente una declinación absoluta de su población en edad escolar. Esa disminución ya se está produciendo en Europa oriental y Asia central y ocurrirá en el primer decenio del siglo XXI en Asia oriental y América Latina (Gráfico 2.4). Muchos países de esas regiones, por ejemplo, Colombia, Corea e Indonesia, tendrán una disminución de la población en edad escolar incluso antes que la región en su conjunto. Esto explica la disminución de la matrícula absoluta al nivel primario y secundario en Asia oriental que se observa en el Gráfico 2.3. En Africa se observa la tendencia contraria; la matrícula absoluta al nivel primario ha aumentado, pero no tanto como la población en edad escolar, y ha disminuido en consecuencia la tasa bruta de matrícula. En Africa, Asia meridional y el Oriente Medio y Norte de Africa, la población en edad escolar continuará aumentando, pero más lentamente en el primer decenio del siglo XXI que en el de 1990.

Las mayores presiones demográficas sobre la matrícula se seguirán produciendo en las tres regiones con las tasas más bajas de matrícula femenina y los niveles más altos de fecundidad, a saber, Africa, Asia meridional y el Oriente Medio y Norte de Africa. Se proyecta que entre 1990 y 2010 la población en edad de asistir a la escuela primaria en Africa aumente en 59

GRAFICO 2.4 AUMENTO DE LA POBLACION EN EDAD ESCOLAR PRIMARIA (6 A 11 AÑOS), 1990-2000 Y 2000-2010



Fuente: Proyecciones del Banco Mundial.

millones, en 28 millones en Asia meridional y en 16 millones en el Oriente Medio y Norte de Africa.

La población que no asiste a la escuela

En 1990, aproximadamente 130 millones de niños en edad escolar primaria —niñas en el 60% de los casos— no estaban matriculados en la escuela. (En los años ochenta, el número ascendía a 160 millones.) A las tres regiones donde las presiones demográficas son mayores les corresponden alrededor de los dos tercios del total de niños no matriculados en la escuela. En Africa, el 50% de todos los niños en edad escolar primaria están en esta categoría, en Asia meridional el 27% y en el Oriente Medio y Norte de Africa el 24%. Las cifras absolutas más grandes corresponden a Asia meridional, debido a su gran población (Cuadro 2.1). La población en edad escolar está aumentando en las tres regiones, pero con rapidez casi dos veces mayor en Africa que en otras partes

(véase el Gráfico 2.4). Las tasas de matrícula en África son bajas y en general están disminuyendo; sólo el 46% de las niñas en edad escolar asisten a la escuela primaria. Por el contrario, las tasas de matrícula en la enseñanza primaria de niños y niñas están aumentando en Asia meridional y el Oriente Medio, aunque siguen siendo bajas. A menos que se acelere el ritmo, es probable que el número absoluto de niños que nunca asisten a la escuela aumente en los próximos dos decenios, por primera vez desde 1960, y llegue a 145 millones en 2000 y 162 millones en 2015 (véase el Cuadro 2.1). Este resultado se debería a las tasas persistentemente elevadas de crecimiento demográfico, sumadas a la disminución de las de matrícula en algunos países. A pesar de los buenos resultados generales, por lo menos 42 países de ingreso bajo y mediano tienen tasas brutas de matrícula en la educación primaria inferiores a 90% (Cuadro 2.2). Esos países están concentrados en África y Asia meridional, en donde se encuentran los 12 países con coeficientes brutos inferiores al 50% y 21 de los 30 países con coeficientes de entre 50% y 90%. Esas son también las dos regiones que tienen la tasa más alta de crecimiento de la población en edad escolar. Aunque en las tasas brutas de matrícula están comprendidos los niños de más de 11 años de edad, ellas revelan las tendencias, si no el cambio absoluto. Las tasas netas de matrícula, es decir, la proporción de niños en edad de asistir a la escuela primaria que están efectivamente matriculados, sería una mejor medida de los que no asisten a la escuela, pero no están disponibles.

Es especialmente alarmante la disminución de las tasas de matrícula primaria en África y, en algunos países, las de matrícula absoluta. Esto no ha ocurrido en todos los países africanos. En 20 de los 35 países respecto de los cuales existen datos razonablemente fiables, las tasas brutas de matrícula primaria aumentaron entre 1980 y 1990. Sin embargo, en otros 14, entre los que se cuentan los que tienen mayor población, las tasas disminuyeron, generalmente en medida considerable. En consecuencia, la tasa media regional (calculada como promedio de los coeficientes de los países), no ponderada por población, disminuyó solamente del 79% al 78%. Quizás parezca poco, pero fue la única región del mundo que registró una tasa decreciente. Debido a que muchos de los países en que la tasa disminuyó tienen poblaciones muy grandes, la tasa media ponderada regional decreció del 80% al 69%.

No hay indicaciones claras acerca de las razones de la disminución de la matrícula en muchos países africanos. Los disturbios civiles y la guerra explican tanto la declinación de las cifras absolutas como la de las tasas en varios países, como Angola y Mozambique. La población está creciendo rápidamente, a pesar de la alta incidencia de VIH/SIDA (Recuadro 2.1), y en muchos países la oferta de educación no ha podido mantenerse a la altura de la demanda, lo que ha dado como resultado una disminución de los coeficientes de matrícula. La reducción del número de alumnos mayores de 11 años de edad matriculados

CUADRO 2.1 NIÑOS ENTRE 6 Y 11 AÑOS DE EDAD QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA, 1960-90, Y PROYECCIONES PARA 2000 Y 2015
(millones)

Región	1960		1980		1990		2000		2015	
	Total	Niñas	Total	Niñas	Total	Niñas	Total	Niñas	Total	Niñas
Todos los países en desarrollo	165 (52)	96 (62)	158 (31)	94 (38)	129 (24)	77 (29)	145 (22)	85 (27)	162 (23)	92 (27)
África al sur del Sahara ^a	25 (75)	14 (82)	26 (43)	15 (49)	41 (50)	22 (54)	59 (51)	32 (55)	83 (51)	45 (55)
Oriente Medio ^a	9 (61)	5 (72)	9 (33)	6 (43)	9 (24)	5 (31)	10 (21)	6 (27)	12 (21)	7 (26)
América Latina y el Caribe	15 (42)	7 (43)	9 (17)	5 (18)	8 (13)	4 (13)	7 (11)	4 (12)	7 (11)	4 (11)
Asia oriental	67 (47)	39 (56)	55 (25)	32 (30)	26 (14)	14 (16)	27 (13)	15 (14)	21 (12)	11 (12)
Asia meridional	49 (56)	30 (71)	59 (40)	38 (53)	48 (27)	32 (28)	47 (23)	31 (32)	46 (20)	29 (27)

Nota: Los números entre paréntesis se refieren al número de niños que asisten a la escuela como proporción del total de todos los niños o de las niñas. La suma de los totales regionales no equivale al total de los países en desarrollo debido a que no se han incluido todas las regiones. Estas cifras no se han ajustado para tener en cuenta los países en que la educación primaria se inicia a los 7 años de edad.

a. Hay cuatro países del Norte de África incluidos a la vez en África al sur del Sahara y en el Oriente Medio.

Fuente: UNESCO 1993a.

**CUADRO 2.2 PAISES CON TASAS BRUTAS DE MATRICULA PRIMARIA INFERIORES
A 90%, 1990**

<i>Región y país</i>	<i>Tasa bruta de matrícula</i>	<i>Región y país</i>	<i>Tasa bruta de matrícula</i>
<i>Entre 50% y 90%</i>			
<i>Africa al sur del Sahara</i>		<i>Oriente Medio y Norte de Africa</i>	
Benin	67	Arabia Saudita	77
Burundi	73	Marruecos	65
Chad	64	República Árabe del Yemen ^a	76
Comoras	75	Yemen Democrático ^a	88
Côte d'Ivoire	69		
Gambia	64	<i>América Latina y el Caribe</i>	
Ghana	77	Bolivia	85
Guinea-Bissau	60	El Salvador	79
Malawi	66	Guatemala	79
Mauritania	51	Haití	56
Mozambique	64		
Nigeria	72	<i>Inferior a 50%</i>	
República Centroafricana	68	<i>Africa al sur del Sahara</i>	
Rwanda	71	Burkina Faso	37
Senegal	58	Djibouti	44
Sudán	50	Etiopía	39
Tanzanía	69	Guinea	37
Uganda	80	Liberia	30
Zaire	76	Malí	24
		Níger	29
<i>Asia oriental y el Pacífico</i>		Sierra Leona	48
Papua Nueva Guinea	72	Somalia	10
<i>Asia meridional</i>		<i>Asia meridional</i>	
Bangladesh	77	Afganistán	24
Nepal	82	Bhután	25
		Pakistán	42

a. Antes de la unificación.

Fuentes: Donors to African Education 1994; UNESCO 1993b.

tampoco explica la disminución; en seis de los siete países con tasas brutas decrecientes respecto de los cuales se dispone de coeficientes netos, está confirmada la tendencia a la baja. Sin embargo, cuando ha disminuido la matrícula absoluta, también lo ha hecho la demanda debido a la calidad deficiente, las pocas perspectivas de empleo, la necesidad de que los niños ayuden en las tareas domésticas y las dificultades para pagar los derechos de matrícula y otros gastos relacionados con la enseñanza (Banco Mundial 1988). Cualquiera que sea la explicación, incluso si se detiene la disminución de las tasas de matrícula, ello no bastará para impedir un aumento absoluto del número de niños africanos que no asisten a la escuela. En resumen, la tasa de aumento de la población en edad escolar es superior a la tasa de aumento de la matrícula.

Bajas tasas de terminación de la escuela primaria

Alrededor del 30% de los niños de los países en desarrollo que se matriculan en la escuela primaria no terminan el ciclo. Más de la mitad de los países de Asia oriental y el Oriente Medio tienen tasas de terminación superiores al 80%, al igual que todos los países de Europa y Asia central. En comparación, sólo la tercera parte de los países de América Latina y la quinta parte de los países de África y de Asia meridional tienen tasas de terminación superiores al 80% (UNESCO 1993b). Las bajas tasas de terminación significan que la proporción de niños que llegan al quinto grado es aproximadamente la misma en África, Asia meridional y América del Sur, a pesar de que las tasas de matrícula en primer grado son muy diferentes (Gráfico 2.5).

RECUADRO 2.1 EL SIDA Y LA EDUCACION

El virus de la inmunodeficiencia humana (VIH), el virus que causa el SIDA, está aumentando. Según proyecciones de la Organización Mundial de la Salud, para 2000 hasta 26 millones de personas podrían ser portadoras del virus y 1,8 millones morirán víctimas de SIDA cada año. La mayoría de ellas son jóvenes, en sus años de máxima productividad en el trabajo. Estas muer-

tes podrían tener profundas repercusiones sobre la demanda de educación. Los niños cuyos padres mueren de SIDA suelen verse obligados a abandonar la escuela para sobrevivir. En Tanzania, por ejemplo, la prevalencia generalizada del VIH/SIDA está vinculada al retiro de las niñas de la escuela y al matrimonio a una edad precoz, lo que menoscaba en gran medida los progresos logrados en la educación de las niñas (Ainsworth, Over y Rwegarulira 1992; Shaeffer 1993).

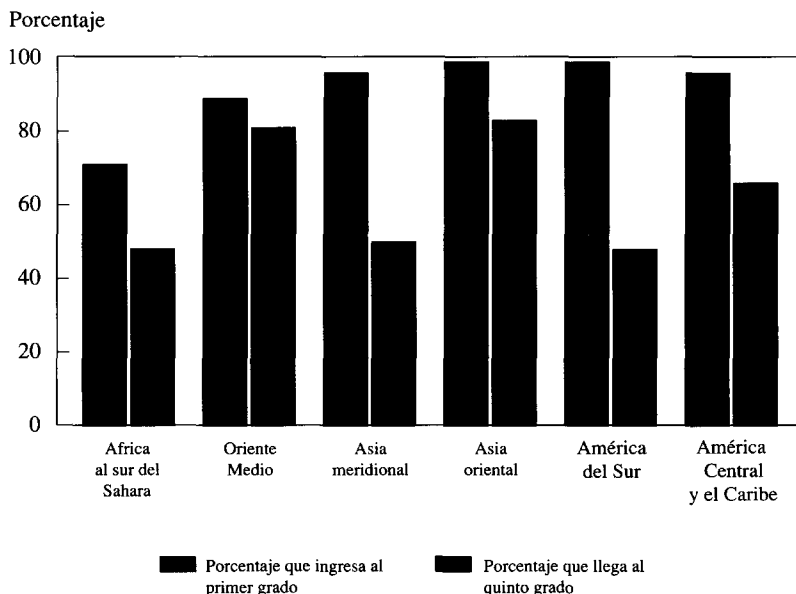
Las bajas tasas de terminación de la enseñanza primaria son consecuencia de tasas altas de repetición y deserción. La repetición y la deserción están estrechamente vinculadas entre sí, pues la primera suele dar lugar a la segunda, aunque sus causas son en general diferentes. Por el lado de la oferta, las bajas tasas de terminación pueden deberse a problemas de calidad de la instrucción. Por el lado de la demanda, es posible que las familias necesiten que los niños trabajen (por ejemplo, en la producción agrícola) y los retiren temporalmente, o incluso permanentemente, de la escuela, especialmente a las niñas, lo que da origen a la repetición. La deserción afecta claramente los resultados del aprendizaje, pero tal vez no sea así en el caso de la repetición si los alumnos aprenden más repitiendo un grado (Eisemon, Schwille y Prouty 1992; Psacharopoulos y Vélez 1993). La repetición evidentemente resulta costosa para el sistema. Además, si un alumno repite un grado más de una vez, termina con frecuencia por desertar.

Analfabetismo de adultos

El aumento del número absoluto de niños que no asisten a la escuela, por una parte, y las bajas tasas de terminación de la escuela primaria, por la otra, significan que en los países más pobres el sistema de educación formal probablemente siga siendo inadecuado como mecanismo para superar el analfabetismo. Las tasas globales de analfabetismo disminuyeron de aproximadamente el 55% de todos los adultos en los países de ingreso bajo y mediano en 1970 a aproximadamente el 35% en 1990, pero este porcentaje aún representa más de 900 millones de analfabetos, un alza en relación con los 840 millones de 1970. Entre ellos hay muchas más mujeres que hombres, lo que revela claramente las disparidades que sigue habiendo entre hombres y mujeres en muchos países. Además, aunque las tasas de analfabetismo de los adultos están disminuyendo, seguían siendo de 50% aproximadamente en Africa, el Oriente Medio y Asia meridional en 1990, y no estarán muy por debajo del 40% en esas regiones para el año 2000 (UNESCO 1990) si no hay nuevas intervenciones.

Aumento de la demanda no satisfecha de educación secundaria y terciaria.

En la mayoría de los países de ingreso bajo y mediano, el número de alumnos que desean ingresar a las instituciones de enseñanza secundaria y superior es considerablemente mayor que el número de plazas disponibles, y la proporción entre los candidatos y los que efectivamente ingresan está aumentando. (Para información detallada sobre Asia, por ejemplo, véase Tan y Mingat 1992.) En el nivel superior, esa diferencia se debe en parte a que la educación pública es

GRAFICO 2.5 MATRICULA Y RETENCION EN LA ESCUELA PRIMARIA, POR REGION, ALREDEDOR DE 1990

Nota: Los datos no incluyen a los niños mayores de 11 años y se han proyectado a partir de análisis de cohortes reconstruidas. Las regiones son las que usa el UNICEF.

Fuente: UNICEF 1993.

gratuita o está fuertemente subvencionada. En la Universidad de Punjab, en el Pakistán, el 94% de los candidatos que se presentaron en 1986 no fueron admitidos, en comparación con el 91% cinco años antes (Butt y Sheikh 1988). En muchos países, como Corea y Tailandia, los padres suelen contratar profesores particulares fuera del horario escolar para aumentar las probabilidades de ingreso de sus hijos. La repetición del último año de un nivel como forma de esperar turno para ingresar al próximo nivel también es común. En Mauricio, más del 40% de los estudiantes secundarios repiten por lo menos un grado para mejorar sus probabilidades de ingreso a la educación superior; en Burundi, más del 70% de los estudiantes primarios repite el último grado del ciclo.

La diferencia cada vez mayor entre la demanda y la oferta en la educación secundaria es resultado del crecimiento de la población, de la mayor proporción de estudiantes que terminan la escuela primaria, de las dificultades que experimentan los gobiernos para financiar un sistema público ampliado, de las dificultades de los padres que carecen de medios para pagar los gastos de escolaridad, y de las restricciones a la enseñanza privada. Hay pruebas contundentes en los

países en desarrollo de que muchos de los niños de entre 12 y 17 años de edad no asisten a la escuela secundaria no por falta de interés sino por falta de plazas (Holsinger y Baker 1993). En Tanzania, por ejemplo, los candidatos aceptados en escuelas secundarias públicas representaban el 11% de los egresados de la enseñanza primaria en 1970, pero sólo el 1% en 1984, porque no se permitía que se establecieran escuelas secundarias privadas ni se ampliaba la escuela pública. Desde que Tanzania comenzó a autorizar el establecimiento de escuelas privadas, a mediados del decenio de 1980, la matrícula se ha multiplicado y actualmente es superior a la de las escuelas públicas. Este fuerte aumento demuestra que anteriormente la demanda de educación secundaria no estaba satisfecha. La comparación con Kenya demuestra claramente que el fomento de las escuelas privadas puede ayudar a satisfacer la demanda de educación secundaria (Knight y Sabot 1990). El mismo fenómeno se observa en la educación superior. En Rumania, los egresados de la enseñanza secundaria aumentaron en más de 20% por año durante el decenio de 1980. Ese aumento estimuló una enorme demanda hasta entonces reprimida de educación superior, que ha dado origen a la aparición de más de 60 universidades privadas desde que se legalizó el establecimiento de ese tipo de instituciones (Banco Mundial 1991b).

La creciente diferencia entre los países de la OCDE y las economías en transición

Hay una gran diferencia entre los países de la OCDE y las economías en transición de Europa oriental y central en lo que respecta a los años de educación. El promedio de "años previstos de escuela" que se supone que cursará un niño de seis años es considerablemente menor en las economías en transición que en los países de la OCDE (véase el Gráfico 2.2) y ese promedio se modifica constantemente, ya que en los países de la OCDE aumentó de 13,4 en 1980 a 14,3 en 1990 y seguirá aumentando en los años noventa. En Europa oriental y central, el número previsto de años de escolaridad aumentó durante el decenio de 1980, pero hay indicaciones iniciales de que en este decenio está disminuyendo en las economías en transición. Al aumentar el nivel de escolaridad en los países de la OCDE y disminuir en las economías en transición, la disparidad se está haciendo mayor.

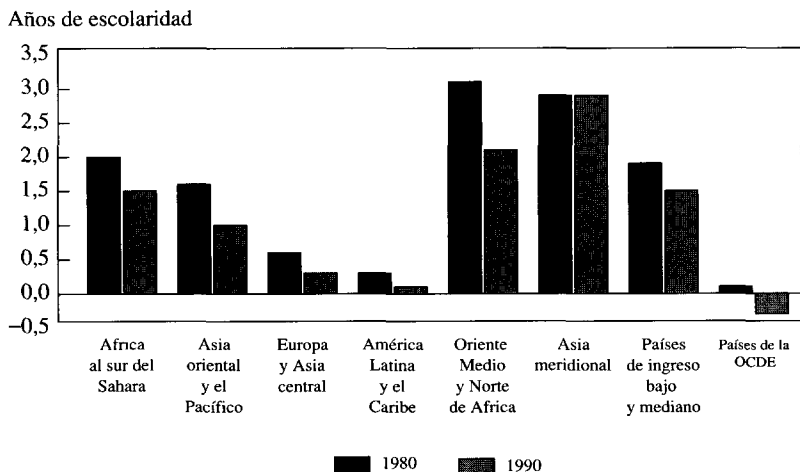
Equidad

Las niñas, los pobres de las zonas rurales, los niños pertenecientes a minorías lingüísticas y étnicas, los nómadas, los refugiados, los niños de la calle y los que trabajan y los niños con necesidades especiales asisten a la escuela menos que otros. Esto se debe en parte a que el acceso es limitado y en parte a la menor demanda. Pese a un aumento general de la proporción de niñas matriculadas en la escuela, sigue siendo más probable que se matriculen los

niños. En 1990, una niña de seis años de edad de un país de ingreso bajo o mediano tenía expectativas de asistir a la escuela durante 7,7 años, en comparación con 6,7 años en 1980. Las expectativas de un niño de seis años eran de 9,3 años. La mayor disparidad entre niños y niñas se encuentra en Asia meridional, donde las niñas tenían expectativas de cursar seis años de instrucción y los niños, 8,9 años, y en el Oriente Medio, donde las niñas tenían expectativas de obtener 8,6 años de educación, y los niños, 10,7 años. La diferencia en razón del sexo es actualmente muy pequeña en Europa oriental y central y en América Latina, aunque indudablemente las generalizaciones regionales ocultan excepciones, como la de Turquía. En todas las regiones, con excepción de Asia meridional, las desigualdades en razón del sexo están disminuyendo (Gráfico 2.6).

Las diferencias de matrícula escolar entre niños y niñas no son, por cierto, sólo cuestión de acceso. Además de una escasez de plazas escolares para las niñas, en muchos países la demanda de los padres de educación para sus hijas es baja debido a normas culturales y también a que las niñas trabajan en el hogar. Los padres instruidos tienen más tendencia a matricular a sus hijas en la escuela

GRAFICO 2.6 DIFERENCIA DE AÑOS PREVISTOS DE ESCOLARIDAD ENTRE NIÑAS Y NIÑOS, POR REGION, 1980 Y 1990



Fuentes: Basado en datos de Donors to African Education 1994 y UNESCO 1993a y 1993b.

que los analfabetos y, en consecuencia, las regiones con la proporción más alta de adultos analfabetos son también aquellas con las diferencias de matrícula más grandes entre niños y niñas. Para superar las desigualdades será necesario no sólo crear plazas escolares para las niñas sino también acabar con la ignorancia de muchos padres acerca de los beneficios que les reportará la matrícula de sus hijas en la escuela.

Las poblaciones rurales tienen menos educación que las urbanas. Sólo el 3% de la población urbana de Indonesia no había recibido ninguna instrucción en 1980, en comparación con el 10% de la población rural. En Venezuela, el 95% de la población urbana de entre 10 y 14 años de edad estaba matriculada en la escuela en 1991, pero sólo lo estaba el 86% de los niños de la misma edad de las zonas rurales (Banco Mundial 1993e). Las diferencias entre los sexos son especialmente agudas si se desglosan por residencia urbana o rural. En el Pakistán en 1991, la proporción de niñas y niños de entre 7 y 14 años de edad que habían asistido a la escuela alguna vez era, respectivamente, de 73% y 83% en las zonas urbanas, y de 40% y 74% en las zonas rurales (Sathar y Lloyd 1993). En Egipto, el 35% de la población rural sabe leer y escribir, en comparación con el 61% de la urbana (Banco Mundial 1991c). Aproximadamente el 60% de los estudiantes urbanos en Colombia terminan la escuela primaria, mientras que sólo la terminan el 20% de los estudiantes de las zonas rurales (Banco Mundial 1990b).

La tendencia a una matrícula relativamente más baja entre los pobres es más pronunciada en la educación superior, en gran parte como consecuencia de las inequidades en los niveles primario y secundario. Por ejemplo, a fines del decenio de 1980, el 63% de los alumnos de la enseñanza superior en Chile provenía de familias en el cuartil más alto de la escala de distribución de ingresos, y el 92% de los alumnos en Indonesia y el 77% en Venezuela provenían de familias en el quintil más alto (Tilak 1989; Banco Mundial 1993c, 1993e).

Las minorías lingüísticas también tienen matrículas relativamente más bajas, debido a que generalmente son pobres y también a las normas sobre idiomas. La mayoría de los países son multilingües, ya sea oficialmente o en la práctica. En el mundo se hablan más de 5.000 idiomas y dialectos, entre ellos más de 200 en México y más de 400 en la India y Nigeria. La diversidad lingüística es reflejo de la diversidad étnica y suele estar vinculada a un alto nivel de analfabetismo. En Guatemala, el 80% de la población indígena rural es analfabeta, y los hombres indígenas en la fuerza de trabajo tienen en promedio sólo 1,8 años de educación. En las zonas rurales del Perú, donde la mayoría de la población es indígena, el 70 % de las personas de habla quechua de más de cinco años de edad jamás han asistido a la escuela, en comparación con sólo el 40% de los peruanos no indígenas (Psacharopoulos y Patrinos 1994).

Otros grupos que tienen dificultades para asistir a la escuela son los nómadas, los refugiados, los niños de la calle y los que trabajan, y los niños con dificultades de aprendizaje e impedimentos físicos. Los refugiados son víctimas de la renuencia de los gobiernos receptores a financiar los gastos de los inmigrantes provisionales. Los niños de la calle sufren a causa de la falta de orientación de los padres y los niños que trabajan tienen que contribuir al ingreso familiar. En los países en desarrollo, las enfermedades y la malnutrición son causa de la elevada proporción de niños con dificultades de aprendizaje e impedimentos físicos, calculada entre el 10% y el 12% de todos los niños menores de 15 años. La mayoría de los niños con impedimentos provienen de familias pobres, y la mayoría de ellos no tienen acceso a la escuela. Las estimaciones oficiales de los países en desarrollo sugieren que sólo un niño con necesidades especiales de cada cien recibe algún tipo de instrucción (Mittler, Brouillette y Harris 1993).

Calidad

La calidad de la educación es difícil de definir y de medir. En una definición satisfactoria deben incluirse los resultados obtenidos por los alumnos. Además, la mayoría de los educadores incluiría también en la definición la naturaleza de las experiencias educacionales que ayudan a producir esos resultados, o el ambiente pedagógico (véase Ross y Mählck 1990). En ambos casos, la calidad de la educación de todos los niveles en los países de ingreso bajo y mediano no es la misma que en los países de la OCDE, aunque la falta de series cronológicas de datos sobre resultados hace imposible discernir las tendencias en materia de calidad. Además, los estudiantes de los países de ingreso bajo y mediano desertan y repiten más que los de países de ingreso alto.

Un indicador importante de la calidad de la educación es el valor agregado de la enseñanza —una medida del resultado. (Bridge, Judd y Moock 1979, Lockheed y Hanushek 1988). El valor agregado consiste en la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos. (El valor agregado de la educación superior también incluye la productividad de la investigación.) Los conocimientos adquiridos se pueden medir mediante pruebas de rendimiento. La medición de los cambios en las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos es extremadamente difícil porque en ella influyen también los cambios en la demanda de trabajo en una economía. Por ejemplo, un estudiante universitario puede recibir una buena educación en lenguas antiguas, pero puede ocurrir que no haya demanda de ese tipo de conocimientos.

Recientemente se han hecho comparaciones internacionales entre el rendimiento de los alumnos de 9 a 14 años de edad en lectura y en matemáticas y

ciencias. Aunque el grueso de los países incluidos en las comparaciones pertenece a la OCDE, se ha incluido un número suficiente de países en desarrollo para demostrar que los puntajes obtenidos en estos países son inferiores, en algunos casos en más de una desviación estándar, a la media internacional para todos los países comparados. Los resultados de la prueba de lectura de los estudiantes de 14 años de Botswana, Filipinas, Tailandia, Trinidad y Tabago, Venezuela y Zimbabwe presentados en el Gráfico 2.7 ilustran esta conclusión. En Burkina Faso y otros países del Sahel, los puntajes medios son a veces prácticamente aleatorios, lo que indica que los estudiantes están aprendiendo muy poco (Jarousse y Mingat 1993).

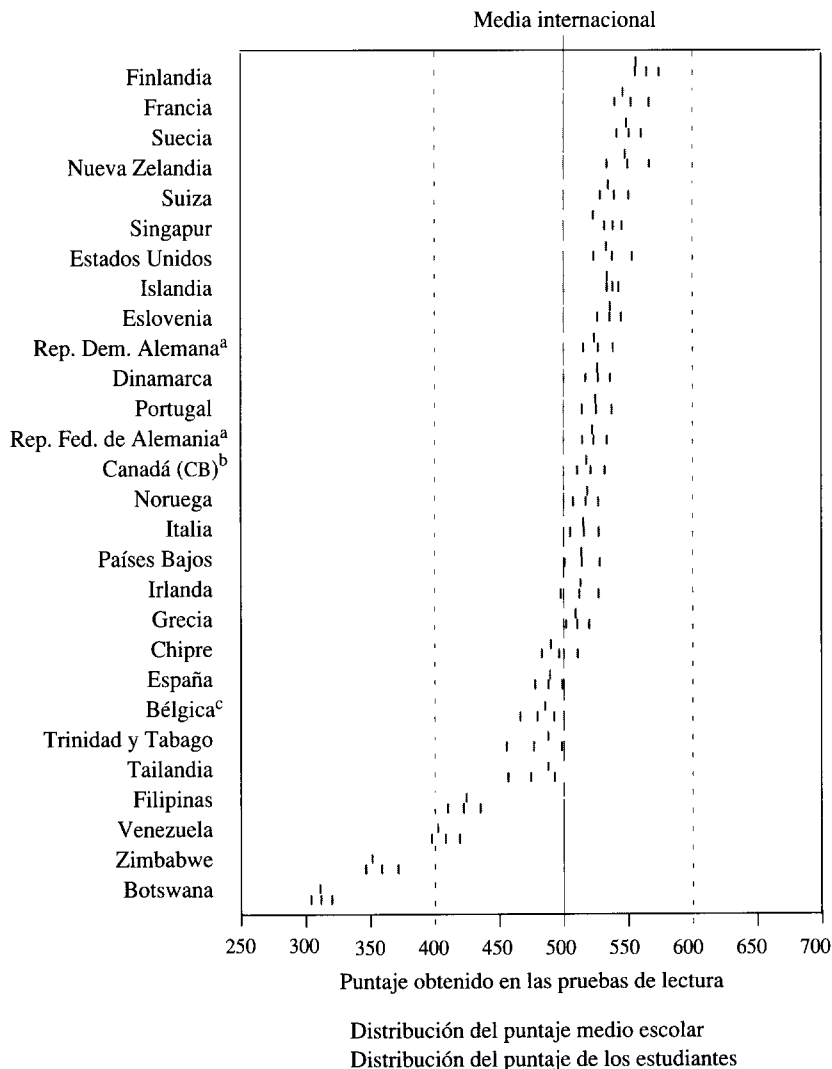
Tan notable como el puntaje medio más bajo en los países en desarrollo es la mayor variación alrededor de la media, tanto de los puntajes de los estudiantes como de las escuelas. Algunos estudiantes venezolanos, por ejemplo, obtienen puntajes tan altos como la media internacional en las pruebas de lectura, mientras que otros caen en el decil más bajo. En Filipinas el 15% de las escuelas obtuvo resultados superiores a la media de todos los países en una prueba de rendimiento general en ciencias (Lockheed, Fonacier y Bianchi 1989). La variación en los resultados de la prueba de lectura de los países en desarrollo parece estar relacionada con las diferencias entre las escuelas urbanas y rurales, que son muchas veces más pronunciadas que en los países adelantados (Gráfico 2.8). Por consiguiente, para mejorar la calidad no sólo será necesario aumentar el rendimiento medio sino además reducir las variaciones entre estudiantes y entre escuelas mejorando especialmente las condiciones de aprendizaje y el rendimiento en las escuelas con los peores resultados.

Demoras en la reforma de la educación

Un problema más general y muy perturbador es el tiempo que media entre la reforma de los sistemas económicos de los países y la de sus sistemas de educación. Como se indicó en el Capítulo 1, los avances tecnológicos se están acelerando y junto con ellos se aceleran los cambios en las estructuras económicas. En esas circunstancias, las demoras en reformar el sistema de educación para que avance al mismo ritmo que el económico pueden significar menos crecimiento y más pobreza que en otros casos. Esta dinámica es especialmente pronunciada en las antiguas economías socialistas de Europa oriental y central, donde gran parte del impresionante legado educacional del período comunista se encuentra amenazado actualmente por la austeridad, la incertidumbre y la reacción demasiado lenta del sistema de educación ante los cambios políticos y económicos (véase el Recuadro 2.2).

Los sistemas educacionales heredados del período socialista en Europa oriental y central estaban concebidos para una economía de planificación cen-

GRAFICO 2.7 VARIACION INTERNACIONAL DE LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE LECTURA PARA NIÑOS DE 14 AÑOS DE EDAD EN ALGUNOS PAISES, 1990-91



Nota. Para cada país, la línea vertical en cada barra indica la media. Las líneas paralelas a la línea del centro representan errores estándar del muestreo de +1,96 y -1,96. Los extremos de cada recuadro indican los puntos de los percentiles 25 y 75, y los extremos de las líneas horizontales que salen de los recuadros trazan los puntos de los percentiles 10 y 90. Las líneas verticales punteadas indican una desviación estándar de +1 y de -1 con respecto al puntaje medio internacional de los estudiantes.

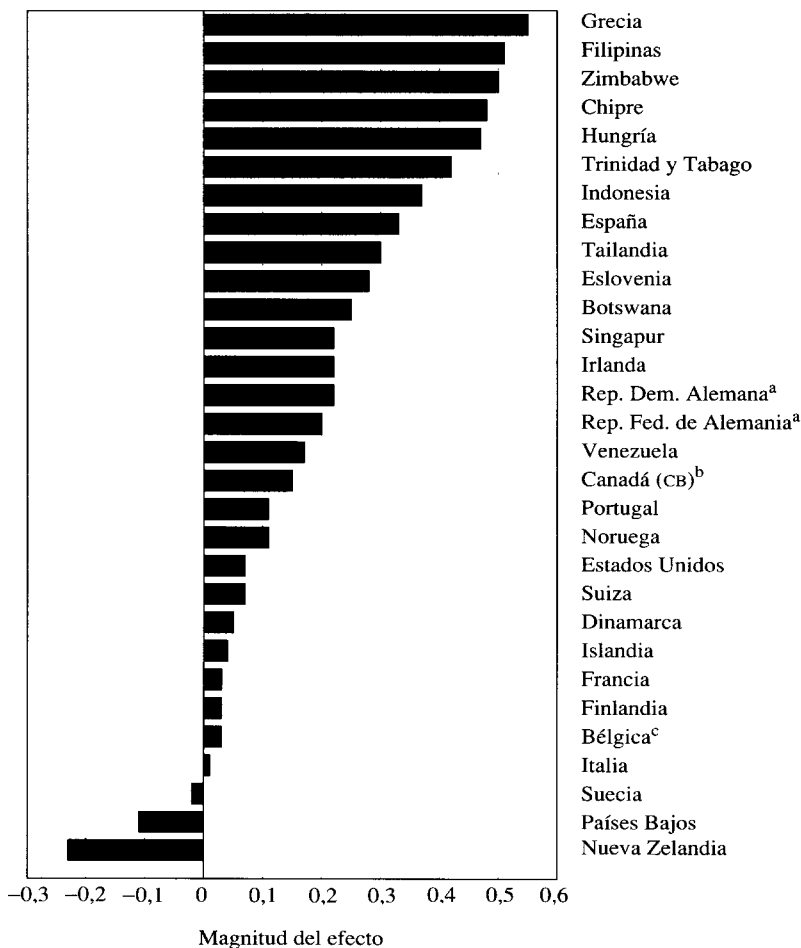
a. Antes de la unificación.

b. Columbia Británica.

c. Zona de habla francesa.

Fuente: Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar 1994.

GRAFICO 2.8 DISPARIDAD ENTRE LAS ESCUELAS URBANAS Y RURALES EN LOS RESULTADOS DE LAS PRUEBAS DE LECTURA PARA NIÑOS DE 14 AÑOS DE EDAD EN ALGUNOS PAISES, 1990-91



Nota: La magnitud del efecto mide la diferencia entre los puntajes medios de los estudiantes de las zonas urbanas y rurales en relación con la desviación estándar combinada. Un índice inferior a 0,2 se puede considerar insignificante; una diferencia de entre 0,2 y 0,5 pequeña, y una superior a 0,5, entre moderada y grande.

a. Antes de la unificación.

b. Columbia Británica.

c. Zona de habla francesa.

Fuente: Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar 1994.

RECUADRO 2.2 LA EDUCACION EN EUROPA ORIENTAL Y CENTRAL DURANTE LA TRANSICION POLITICA Y ECONOMICA

A pesar de la escasez de series de datos cronológicos confiables, hay muestras de la declinación de importantes indicadores educacionales en las economías en transición en el decenio de 1990. En Rusia, por ejemplo, la matrícula en la educación superior disminuyó en 5% y la matrícula en instituciones técnicas y profesionales en 9% y 7%, respectivamente. La matrícula en establecimientos preescolares se redujo en 22% entre 1991 y 1993. Sólo entre 1992 y 1993, el total de gastos en educación disminuyó en 29% en términos reales. En un país donde el control estatal produjo un alto grado de uniformidad en el financiamiento educacional, las variaciones de los gastos educacionales de las localidades ricas y pobres están aumentando.

En Polonia, tal como en Rusia, los gastos educacionales han disminuido como proporción de un PIB cada vez menor, aunque actualmente la economía de Polonia está creciendo. En Bulgaria, Hungría, Rumania y varios otros países de Europa oriental y central, los presupuestos de educación han estado mejor protegidos pero los gastos públicos han disminuido en términos reales. En Rumania, los gastos por estudiante en la educación pública superior disminuyeron en 36% entre los ejercicios de 1990 y 1993 pese a que la matrícula aumentó aproximadamente en 44%.

En Bulgaria, Estonia, Rumania, Rusia y otros países se ha desarrollado un vigoroso sector de educación privada como alternativa a la educación obligatoria y la educación superior suministradas por el Estado. Los programas de estudios de muchas de esas instituciones dan especial importancia a la enseñanza de idiomas extranjeros, administración y otros conocimientos orientados al mercado. No obstan-

tralizada que requería mano de obra con conocimientos especializados de orden profesional y técnico. Como resultado de ello proliferaron los programas de capacitación de alcance muy restringido. Debido a que la distribución de los recursos se determinaba con arreglo a los objetivos de un plan políticamente establecido, había poca necesidad de administradores capacitados, de una fuerza laboral calificada, o de ciudadanos capaces de demostrar iniciativa personal. Se desalentaba el estudio de las ciencias sociales aplicadas y las humanidades. Las prácticas de enseñanza y aprendizaje dejaban relativamente poco margen para el estudio independiente y para el desarrollo del pensamiento crítico.

No obstante, el legado educacional del socialismo es impresionante. Consiste en la erradicación casi total del analfabetismo de los adultos, el acceso universal a la educación primaria y a la secundaria de primer ciclo, altos niveles medios de instrucción, una reducción significativa de la desigualdad de acceso

te, sólo últimamente se ha introducido legislación para acreditar a las instituciones privadas y reconocer los títulos que ellas otorgan en algunos países, como en Rumania, que en 1994 tenía ya 66 universidades privadas.

Durante los primeros años de la transición las medidas de reforma se centraron en la despolitización de los programas de estudio y la administración de las escuelas, el restablecimiento de la autonomía política de las universidades, la redefinición de los derechos educacionales de las minorías étnicas y lingüísticas y, especialmente en Rusia, el aumento del control local de la enseñanza. Las garantías de empleo de que gozaban anteriormente los egresados del sistema educacional quedaron abolidas, al igual que las políticas que obligaban a las empresas de propiedad estatal a suministrar y financiar diversas actividades educacionales y de capacitación. Se adoptó el principio de la participación en los cos-

tos en la educación no obligatoria, ya sea formalmente a través de legislación o informalmente mediante la introducción del pago de nuevos derechos.

Sin embargo, en la mayoría de los países de Europa oriental y central, las estructuras de administración y distribución de los fondos públicos para educación se han mantenido prácticamente sin cambios, a pesar de la abundancia de propuestas de reforma. Una de las consecuencias de la falta de reformas amplias es la tendencia cada vez mayor a administrar los sistemas educacionales sobre la base de decretos y reglamentos. En Rumania, que aún no ha aprobado una ley orgánica de educación, el gobierno ha estimado necesario emitir más de 2.000 decretos y reglamentos provisionales desde 1990 para administrar el subsector de educación superior (Eisemon y colaboradores, de próxima aparición; Laporte y Schweitzer 1994; Vlasceanu 1993; Banco Mundial 1994i, 1994j).

en razón del sexo, del origen étnico, de la residencia en zonas rurales y de la situación socioeconómica, el suministro de educación obligatoria de alta calidad y el establecimiento de una amplia red de establecimientos preescolares, así como un nivel de excelencia internacional en muchas esferas de la capacitación y la investigación científica avanzada. Esos logros se encuentran ahora amenazados por la austeridad, por la incertidumbre política y económica, y especialmente por la lenta reacción de los sistemas educacionales de toda la región ante la aparición de sistemas políticos participatorios y economías de mercado y la consiguiente demanda de nuevos tipos de conocimientos.

El problema del ajuste de los sistemas educacionales es igualmente grave, aunque no tan manifiesto, en los países de otras regiones frente a una competencia económica mundial en aumento y a mercados más abiertos. Esos cambios subrayan la necesidad de que la fuerza de trabajo posea un nivel medio de especialización

y conocimientos aún más alto y de que esa especialización esté distribuida en forma más pareja entre la población. Los países de Asia oriental, que generalmente han realizado fuertes inversiones en capital humano básico tanto masculino como femenino, son ejemplos sobresalientes de lo que se puede lograr cuando el sistema de educación se reforma conjuntamente con el económico.

Apéndice. La escasez de datos sobre educación

Los datos y las investigaciones sobre educación son generalmente insuficientes para la vigilancia, la adopción de políticas y la asignación de recursos. Por ejemplo, en Siria completaron recientemente la escuela secundaria un 50% más de estudiantes que lo que se había estimado, con enormes repercusiones para el sistema de enseñanza superior. Las estimaciones del Ministerio de Hacienda de Uganda indicaban que había 85.000 maestros de escuela primaria en el sistema en 1992, mientras que según el Ministerio de Educación había 140.000 (Puryear 1995). En Mauricio, los fundamentos en que se basó la reforma de la enseñanza básica en los años noventa estaban menoscabados por la mala calidad y el análisis deficiente de los datos sobre educación (Bhowon y Chinapah 1993).

Los problemas surgen principalmente por las siguientes razones:

- Las estadísticas existentes sobre educación generalmente no son confiables.
- Las estadísticas están a menudo anticuadas y en consecuencia tienen poca utilidad para la elaboración de decisiones de política.
- Las estadísticas se recogen con frecuencia de manera rutinaria, con muy poca reflexión crítica sobre el marco teórico básico, la perspectiva de comparación y los fines a que están destinados los datos.
- La información recogida se concentra más en el recuento de los insumos que en la evaluación de los logros y la vigilancia de los resultados en el mercado de trabajo.
- Generalmente no se dispone de investigaciones sobre educación o esas investigaciones no se usan para complementar las estadísticas en la vigilancia de los sistemas de educación.

Se están haciendo esfuerzos para mejorar la situación en muchos países. La iniciativa de la OCDE de elaborar un conjunto limitado de indicadores comparables de los sistemas nacionales de educación es un gran proyecto cooperativo destinado a mejorar la confiabilidad, la actualidad, la pertinencia para las polí-

ticas y la comparabilidad de un conjunto básico de estadísticas esenciales sobre financiamiento de la educación, gastos y rendimiento de los estudiantes (OCDE 1993; Tuijnman y Bottani 1994). Se han adoptado iniciativas similares en otros sitios, en particular en Asia, y algunos países de América Latina cuentan con datos razonablemente buenos.

Aunque encomiables, estos esfuerzos no son suficientes porque no hacen frente a las causas principales del problema dentro de una perspectiva global. En la mayoría de los países hay poco incentivo, y a menudo pocos fondos, para la recolección y el análisis de datos, especialmente de los que se necesitan para la evaluación del aprendizaje y para la vigilancia y la evaluación del desarrollo de la educación. En muchos países, el temor de las repercusiones políticas que podría tener la comunicación de tendencias negativas y de deficiencias en el sistema de educación constituye un impedimento. A nivel internacional, no hay una dirección global. Por ejemplo, la UNESCO reúne estadísticas internacionales proporcionadas por sus países miembros, pero no las verifica. Se ha iniciado recientemente un importante esfuerzo cooperativo internacional, encabezado por la UNESCO y el Banco Mundial, para mejorar los datos y las investigaciones sobre educación en los países en desarrollo. Esta labor es posiblemente similar a los esfuerzos de los años cincuenta que llevaron al consenso internacional sobre la utilidad de usar el sistema de cuentas económicas nacionales de las Naciones Unidas, una práctica que continúa hasta el presente.

C A P Í T U L O 3

El financiamiento público como medio de lograr la eficiencia y la equidad

EL FINANCIAMIENTO público es el principal instrumento para implementar las prioridades del sector público, y hay razones de peso que justifican su intervención en el financiamiento de la educación. En general, la inversión pública representa alrededor de las dos terceras partes del gasto total en educación, aunque esa proporción varía entre el 93% en Hungría y menos del 50% en Uganda (Cuadro 3.1). Sin embargo, el gasto público en educación suele ser ineficiente cuando está mal distribuido entre los niveles y dentro de éstos, y no es equitativo cuando los candidatos calificados no se pueden matricular en las instituciones de enseñanza porque no hay oportunidades educacionales disponibles o porque no pueden pagar el costo ni obtener financiamiento.

Razones que justifican el financiamiento público

Las altas tasas de rentabilidad privada de las inversiones en todos los niveles de educación justifican que las personas hagan inversiones considerables. Justifican también que las familias o los estudiantes autofinancien la educación mediante la participación en los costos, sea inmediata o diferida. Pero a pesar de la alta rentabilidad privada y de la justificación del financiamiento privado, también hay argumentos convincentes en favor de la intervención pública, especialmente en la educación básica, basados en la distribución del ingreso, las imperfecciones del mercado de capitales, la asimetría de la información y las externalidades. De hecho, la mayoría de los gobiernos intervienen mucho en todos los niveles de educación, y esa actividad absorbe en muchos casos una porción considerable del gasto público.

Distribución de los ingresos

La educación puede reducir las desigualdades de los ingresos cuando promueve el aumento de la productividad en la agricultura y facilita la absorción de la mano de obra por el sector industrial moderno. La igualdad de distribución de la educación generalmente da como resultado la igualdad de distribución de los ingresos. La educación abre nuevas oportunidades para los pobres y aumenta así la movilidad social. Es indudable que el gasto público en educación básica favorece a los grupos de bajos ingresos, por dos razones. En primer lugar, porque los pobres tienden a tener familias numerosas, de manera que las familias pobres reciben un subsidio mayor que las ricas. En segundo lugar, porque los ricos pueden optar por obtener

CUADRO 3.1 GASTOS EN EDUCACION POR FUENTE DE FONDOS EN ALGUNOS PAISES EN TODOS LOS NIVELES COMBINADOS, 1991

(porcentaje)

<i>Grupo y país</i>	<i>Fuentes públicas</i>	<i>Fuentes privadas</i>
<i>Países de la OCDE</i>		
Alemania	72,9	27,1
Australia	85,0	15,0
Canadá	90,1	9,9
Dinamarca	99,4	0,6
España	80,1	19,9
Estados Unidos	78,6	21,4
Finlandia	92,3	7,7
Francia	89,7	10,3
Irlanda	93,4	6,6
Japón	73,9	26,1
Países Bajos	98,0	2,0
<i>Países de ingreso mediano y bajo</i>		
Haití	20,0	80,0
Hungría	93,1	6,9
India	89,0	11,0
Indonesia ^a	62,8	37,2
Kenya ^b (1992/93)	62,2	37,8
Uganda (1989/90)	43,0	57,0
Venezuela (1987)	73,0	27,0

a. Instituciones públicas únicamente. Las fuentes privadas sólo se refieren a los hogares.

b. Niveles primario y secundario únicamente. Las fuentes privadas sólo se refieren a los hogares.

Fuentes: Noss 1991; OCDE 1993; Tilak 1993; Banco Mundial 1993c, 1993e, 1994e, 1994k.

educación privada, con lo que también aumenta la cantidad de subsidio que beneficia a los pobres.

No todos los grupos de la sociedad pueden pagar los costos directos e indirectos relacionados con la inversión en educación, y el Estado debe intervenir por eso para promover la igualdad de oportunidades. Si la educación se suministrara en condiciones de mercado, sólo se podrían matricular los que tuvieran medios para pagar los derechos de matrícula. No sólo habría subinversión desde el punto de vista social, sino que la desigualdad de los ingresos se mantendría de una generación a otra, ya que la propia educación es un factor determinante del ingreso que se percibe durante toda la vida.

Imperfecciones del mercado de capitales

La adquisición privada de educación, especialmente de educación superior, está fuera del alcance de muchas familias pobres. La mayoría de los mercados de crédito no ofrecen una solución eficaz, porque la existencia de grandes imperfecciones reduce la participación, especialmente de los muy pobres. En principio, las restricciones presupuestarias se pueden superar obteniendo préstamos, dadas las altas tasas de rentabilidad de la educación. Sin embargo, el financiamiento de la educación trae aparejados grandes riesgos, tanto para los prestatarios como para los prestamistas, y los bancos no aceptan la promesa de ingresos futuros como garantía. En consecuencia, la ineficiencia del mercado de capitales afecta no sólo a los grupos de ingresos más bajos sino también a los grupos de ingresos medianos que no pueden financiar la educación terciaria sin recurrir al crédito.

Asimetría de la información

Los padres con poca educación tienden a estar menos informados que los más instruidos acerca de los beneficios o de la calidad de la educación. En el Reino Unido, los padres de clase trabajadora no suelen alentar las aspiraciones de sus hijos en cuanto a recibir una educación universitaria (Barr 1993). El mercado de capitales para educación está muy lejos de ser perfecto. Los estudiantes de familias pobres se resisten, con razón, a cargarse de deudas o a asumir obligaciones fijas porque no saben cuál será su ingreso futuro. Además, los que provienen de familias pobres tienden a subestimar sus perspectivas. Los prestamistas se muestran renuentes a aceptar riesgos respaldados únicamente por los inciertos ingresos futuros de los que se endeudan a su pesar (Arrow 1993).

Externalidades

Los beneficios de la educación llegan no sólo a quienes los reciben directamente sino también a la sociedad en general. Cuando no hay suministro público de educación, el gasto en educación se reduce más de lo conveniente. Según una versión adaptada de la nueva teoría del crecimiento, no sólo el propio capital humano del trabajador, sino también el nivel medio de capital humano, afecta la productividad de los trabajadores (Lucas 1988). Es posible que la educación pública generalizada a nivel básico sea un umbral para el desarrollo. La distribución óptima de la educación para maximizar los efectos secundarios asociados con el capital humano y aprovechar esos posibles umbrales parecería ser una distribución equitativa. Los efectos externos en la salud y la fecundidad no se maximizan sobre la base únicamente del gasto privado, pero la sociedad puede captarlos mediante el gasto público.

Distribución desacertada entre los subsectores de educación

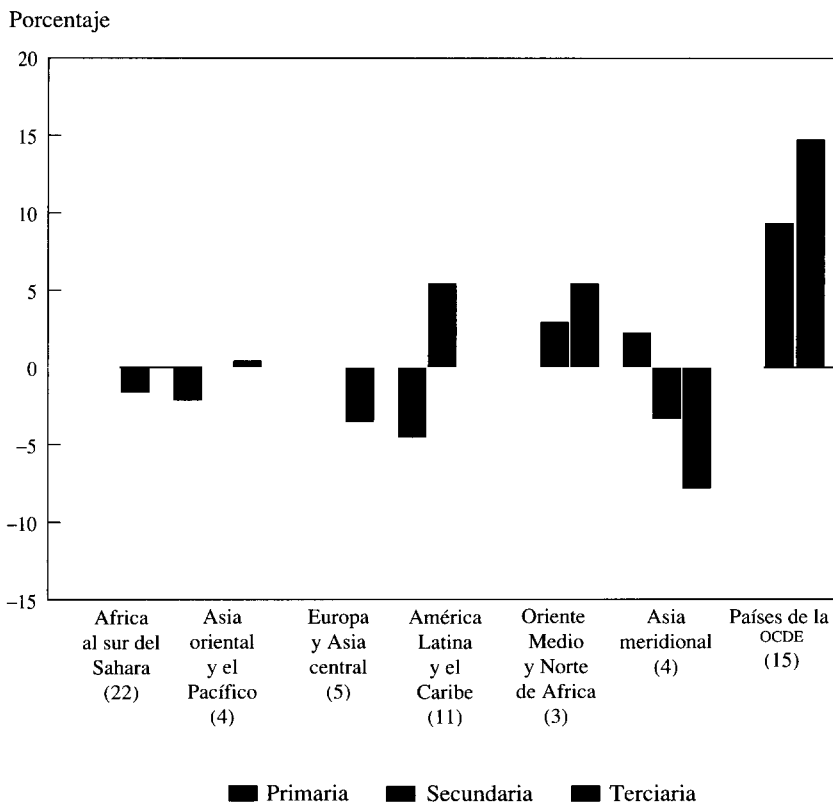
En los países de ingreso bajo y mediano, las tasas de rentabilidad de las inversiones en educación básica (primaria y secundaria de primer ciclo) son generalmente más altas que las de la educación superior. En consecuencia, la educación básica debería constituir generalmente una prioridad para el gasto público en educación en los países que aún no han alcanzado una matrícula casi universal en la educación básica. En muchos países la mayor proporción del gasto público en educación se destina efectivamente al nivel primario (Cuadro 3.2).

CUADRO 3.2 GASTO PÚBLICO ORDINARIO EN EDUCACION POR NIVEL, 1990
(porcentaje)

<i>Región</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Terciaria</i>
Países de ingreso bajo y mediano			
Africa al sur del Sahara (22)	42,9	28,0	19,7
Asia oriental y el Pacífico (4)	41,3	30,5	14,8
Europa y Asia central (5)	49,3	26,8	15,9
América Latina y el Caribe (11)	39,4	28,5	18,4
Oriente Medio y Norte de Africa (3)	36,0	41,5	16,1
Asia meridional (3)	41,5	30,4	13,9
Países de la OCDE (15)	30,7	39,0	20,6

Nota: Promedios no ponderados; las cifras entre paréntesis se refieren al número de países en la muestra regional.
Fuentes: Donors to African Education 1994; base de datos de la UNESCO.

GRAFICO 3.1 CAMBIOS EN LA DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO ORDINARIO EN EDUCACION POR REGION Y NIVEL, 1980-90



Nota: Los porcentajes son promedios no ponderados. Las cifras entre paréntesis se refieren al número de países en la muestra regional.

Fuentes: Donors to African Education 1994; base de datos de la UNESCO.

En todas las regiones excepto Asia meridional, la proporción del gasto público destinado a la educación secundaria aumentó en el decenio de 1980 (Gráfico 3.1), como resultado del aumento de la matrícula y del logro de la educación primaria casi universal en varias regiones. Pocos países de ingreso bajo y mediano, con excepción de los de Europa y Asia central y algunos países de Asia oriental y el Oriente Medio, han logrado la educación secundaria casi universal. De allí que sea poco probable que el aumento de la proporción del gasto público destinado a la educación superior durante los años ochenta en las regiones sin tasas

elevadas de matrícula en la enseñanza primaria y secundaria sea eficiente, ya que las tasas de rentabilidad de esta enseñanza probablemente sean más altas en la mayoría de los países. De manera análoga, la menor proporción del gasto público destinada a la educación superior en la región de Europa y Asia central podría ser inapropiada, dependiendo de la rentabilidad de la inversión en los distintos niveles de educación.

Aunque el gasto por alumno en la enseñanza superior disminuyó como proporción del gasto por estudiante primario en todas las regiones (Cuadro 3.3), los subsidios de la educación superior siguen siendo muy altos. Dichos subsidios aumentan la demanda de educación superior, aunque ésta es generalmente menos eficiente para la sociedad en general en los países que aún no han alcanzado la educación primaria y secundaria universales. El problema de los subsidios de la educación superior es más agudo en Africa. Aunque las tasas de rentabilidad privada de la educación superior son 2,5 veces más altas que las tasas de rentabilidad social (Cuadro 1.1), el gasto público por alumno de enseñanza superior en Africa es aproximadamente 44 veces superior al gasto por alumno primario. La proporción del gasto público en educación que corresponde a la educación terciaria es mayor en Africa que en ninguna otra región, y está al mismo nivel que en los países de la OCDE, según la base de datos de la UNESCO.

Distribución desacertada dentro de cada uno de los subsectores de educación

Las ineficiencias existentes dentro de todos los subsectores de educación son resultado de una combinación ineficiente de los insumos, como el personal docente y los materiales de enseñanza. También se pueden producir como

CUADRO 3.3 GASTO PUBLICO POR ESTUDIANTE: LA EDUCACION SUPERIOR COMO MULTIPLO DE LA EDUCACION PRIMARIA, 1980-90

<i>Región</i>	<i>1980</i>	<i>1990</i>
Países de ingreso bajo y mediano		
Africa al sur del Sahara (8)	65,3	44,1
Asia oriental y el Pacífico y Asia meridional (4)	30,8	14,1
América Latina y el Caribe (4)	8,0	7,4
Oriente Medio y Norte de Africa (2)	14,6	8,2
Países de la OCDE (15)	3,0	2,5

Nota: Promedios no ponderados; las cifras entre paréntesis se refieren al número de países en la muestra regional.
Fuente: Base de datos de la UNESCO.

resultado de tasas de repetición y deserción elevadas. Para que el aprendizaje sea eficaz, esa combinación de insumos inevitablemente varía de un país a otro y de una institución a otra, de conformidad con las condiciones locales. Sin embargo, las comparaciones internacionales y entre escuelas pueden proporcionar importantes indicaciones generales acerca de la eficiencia interna de los sistemas de educación, especialmente en lo que respecta a la relación profesor-alumnos y a los edificios escolares.

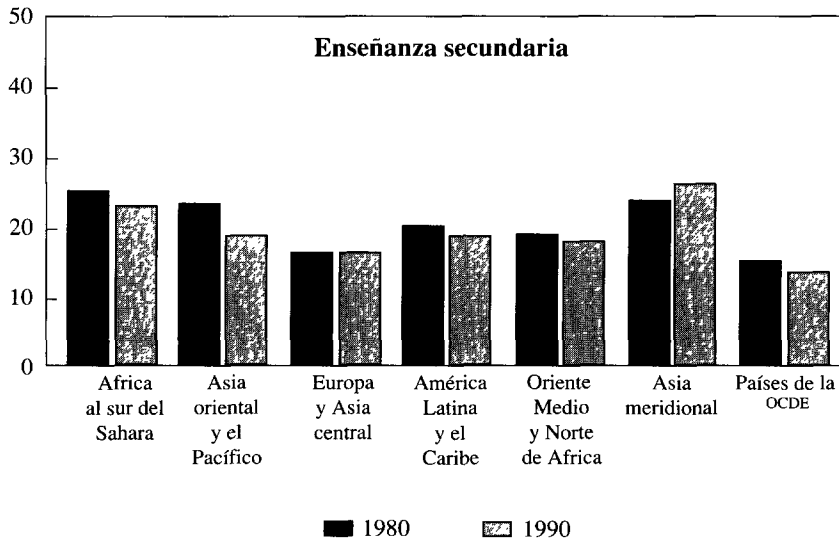
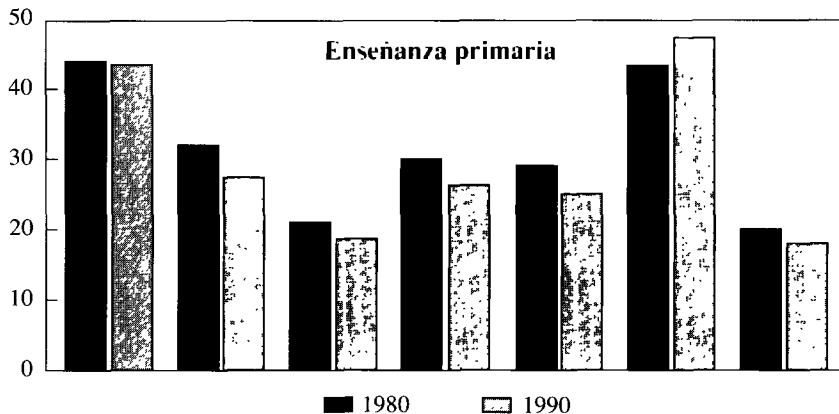
La relación profesor-alumnos es una medida global de la eficiencia del personal, aunque excluye al personal no docente e indica los promedios de todo el sistema y no el tamaño efectivo de las clases. En China, por ejemplo, la relación profesor-alumnos es de 25:1 a nivel primario y de 17:1 a nivel secundario, en comparación con un promedio de 34:1 y 23:1, respectivamente, en Asia. En China los profesores dan clases solamente durante 12 a 18 horas por semana, en comparación con 20 a 25 horas semanales en otros países (Tsang 1993). Las escuelas de los países de ingreso bajo y mediano podrían ahorrar costos y mejorar el aprendizaje aumentando el coeficiente profesor-alumnos. Utilizarían así menos maestros y podrían asignar los recursos a otros insumos que mejoran el rendimiento, como los libros de texto y la formación en el servicio de los maestros, según se analiza en el Capítulo 4. (En la práctica, esos ahorros rara vez se asignan a otros insumos.) Sin embargo, en todas las regiones con excepción de Asia meridional, el coeficiente profesor-alumnos está disminuyendo en la enseñanza primaria y secundaria (Gráfico 3.2). En Africa, el número de maestros aumentó en 24% entre 1985 y 1990, en tanto que la tasa de matrícula disminuyó en 3% (Donors to African Education 1994).

Las posibilidades de mejorar la eficiencia a través de un modesto aumento del coeficiente profesor-alumnos son enormes, porque los gastos en personal docente normalmente representan alrededor de las dos terceras partes del gasto en educación (UNESCO 1993b). En Botswana, se podría ganar un año de aprendizaje por grado al nivel de la escuela secundaria de primer ciclo reduciendo el tamaño de las clases (para lo que se necesitarían más maestros) a un costo de \$9.414 por grado, utilizando materiales de lectura suplementarios a un costo de \$727, o impartiendo más capacitación en el servicio a los maestros a un costo de \$328 (Fuller, Hua y Snyder 1994). Algunos países, como Bangladesh, Malawi y Namibia, donde en los dos primeros grados suelen haber más de 60 alumnos por maestro, obtendrían grandes beneficios de la reducción considerable, y no del aumento, del tamaño de las clases.

Las edificios escolares no son del todo necesarios para obtener los resultados académicos deseados. En efecto, la primera "academia" de Europa fue una arboleda pública donde enseñaba Platón. Hoy día, el aprendizaje se logra todavía en muchos países sin que haya edificios, como ocurre en algunas zonas rurales de la India. Sin embargo, en todas partes se reconoce que los edificios escolares

GRAFICO 3.2 RELACION PROFESOR-ALUMNOS EN LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA, 1980 Y 1990

Número de alumnos por maestro^a



a. Promedios no ponderados.

Fuente: Basado en datos de UNESCO 1993b.

son los lugares destinados convencionalmente a la enseñanza y el aprendizaje. Hay muchas oportunidades de aumentar la eficiencia en la construcción y utilización de edificios, y de ahorrar así recursos para otros fines. Muchos países, especialmente los de Africa con un pasado colonial, adoptan costosas normas sobre diseño y utilizan materiales de construcción importados. Esto es evidente en las comparaciones de los costos de construcción de los proyectos de educación postsecundaria del Banco Mundial en Africa y Asia a comienzos del decenio de 1980: el costo total de construcción estimado por plaza de internado en la educación de nivel no universitario de Africa occidental era casi el doble del de Asia meridional y superior en 50% al de Asia oriental y el Pacífico (Singh 1990). En algunos países africanos, los costos de inversión anualizados de los nuevos locales escolares representan hasta el 80% de los costos ordinarios anuales (Banco Mundial 1988).

Los costos de construcción se pueden reducir simplificando los diseños y utilizando materiales apropiados y mano de obra comunitaria, supervisada por ingenieros capacitados para cumplir las normas sobre seguridad (por ejemplo, edificios a prueba de terremotos en ciertas regiones). Es corriente la participación de las comunidades en los costos de construcción de las escuelas, especialmente a nivel primario. Esos métodos han reducido hasta en 50% los costos de proyectos del Banco Mundial en la India, México y Senegal. La utilización de diagramas de planta flexibles también puede mejorar el uso del espacio al permitir adaptarlo a los cambios en el número de alumnos matriculados. Por ejemplo, los edificios escolares de "uso múltiple" de Bangladesh tienen tabiques móviles para permitir que haya clases de tamaños diferentes y para la realización de grandes reuniones escolares y comunitarias. La flexibilidad y la eficacia de la instrucción presentan, sin embargo, ventajas relativas.

También es fundamental mantener la planta física y el equipo de los edificios y, sin embargo, generalmente no se asignan fondos suficientes para ese fin. Ese descuido ha sido un problema especialmente serio en Africa, donde la responsabilidad por el mantenimiento de los locales escolares incumbe normalmente al gobierno central, y no al gobierno local (Banco Mundial 1988).

El uso más intensivo de los locales escolares existentes puede reducir la necesidad de construir nuevas escuelas. En Jordania, un programa sistemático de consolidación escolar ha causado el cierre de aproximadamente 1.000 escuelas. En Tailandia, actualmente también se dan clases de secundaria de primer ciclo en locales que anteriormente se usaban sólo como escuelas primarias. Otra forma de utilizar más intensivamente las escuelas es adoptar sistemas de turnos múltiples, que reducen los costos de inversión por estudiante. En Jamaica, por ejemplo, los costos por estudiante de la construcción y el equipamiento de locales escolares son de J\$1.500 para las escuelas de turno único, J\$1.139 para las escuelas de turno doble parcialmente superpuesto y J\$1.027 para las escuelas

de turno doble sucesivo, en que el segundo turno comienza después de que se van los alumnos del primero (Bray 1990; Leo-Rhynie 1981). Las estimaciones realizadas durante la preparación de proyectos en Zambia demuestran que la utilización al máximo de turnos múltiples entre los grados primero y séptimo de primaria puede reducir a la mitad los costos de construcción por estudiante (Bray 1990; Kelly y colaboradores 1986).

Sin embargo, los turnos múltiples pueden reducir el rendimiento si se traducen en una reducción del tiempo de instrucción por estudiante. Por esa razón, las escuelas de turnos múltiples suelen aumentar el número de días de asistencia a la escuela por año para compensar la reducción del número de horas diarias. Esas técnicas se han utilizado extensamente y con buen resultado en Corea, Malasia y otros países de Asia oriental. Si se mantienen las horas anuales de instrucción, no se produce una pérdida significativa de calidad en comparación con las escuelas de turno único (Bray 1990; Leo-Rhynie 1981).

La enseñanza simultánea de varios grados, en que un maestro da clases a más de un grado, también puede ser eficaz en términos de costo en las zonas rurales, donde los profesores suelen ser escasos y las clases suelen ser pequeñas porque hay pocos niños en cada grado. El programa Escuela Nueva de Colombia es un buen ejemplo de este sistema (Thomas y Shaw 1992). La enseñanza simultánea de varios grados puede reducir los costos de repetición y deserción si permite que los estudiantes sólo repitan las partes del programa de estudios que encontraron difíciles. El costo total de la enseñanza simultánea es, sin embargo, más alto que el de los sistemas de enseñanza de un solo grado, debido a que es preciso impartir capacitación especial a los maestros, y a que se necesitan guías de estudio y materiales didácticos especiales. En Colombia, esas necesidades aumentan los costos unitarios entre 5% y 10% con respecto a los costos de la enseñanza de grado único, en gran parte debido a que la formación de los maestros es tres veces más cara. Pero como el rendimiento en lenguaje y matemáticas es más alto, los costos adicionales se justifican desde el punto de vista de la relación costo-beneficio (Psacharopoulos, Rojas y Vélez 1993). En Colombia y otros países de América Latina, las escuelas con enseñanza simultánea tienden a obtener mejores resultados que las escuelas con enseñanza de un solo grado (Vélez, Schiefelbein y Valenzuela 1993). Sin embargo, la enseñanza simultánea no da buen resultado cuando consiste simplemente en aplicar las técnicas de la enseñanza de un solo grado a una clase de grados múltiples, como ocurre en el Pakistán.

En el nivel superior, a veces se puede prescindir totalmente de los locales. Por ejemplo, las universidades abiertas para estudiantes de enseñanza superior motivados cuestan mucho menos que las universidades convencionales. En Corea, los costos unitarios de la educación a distancia ascienden sólo al 10% de los costos para los estudiantes internos. Se observaron resultados similares en

Tailandia (14%), Pakistán (22%) y China (50%) (Lockheed, Middleton y Nettleton 1991). Los costos más bajos son resultado de una relación alumnos-personal docente mucho más alta. Las tasas de deserción son muy altas en los cursos de enseñanza superior a distancia, normalmente del 50% o más, y los costos por graduado equivalen por eso al doble de los costos por estudiante. En China, donde las tasas de deserción en la enseñanza superior a distancia son de 69%, el costo unitario por graduado es más alto que en una universidad convencional. Para hacer una comparación adecuada entre la educación superior a distancia y la educación superior convencional habría que calcular la rentabilidad de cada una. Esto no se ha hecho en general, en gran parte porque no se dispone de datos sobre los ingresos de los graduados por tipo de institución de enseñanza superior. No obstante, esa rentabilidad se ha calculado en Tailandia, donde el costo por estudiante en las universidades abiertas asciende sólo a la quinta parte del costo en las universidades convencionales, pero los ingresos de los graduados de las universidades abiertas son en promedio inferiores sólo en un 2% a los de los graduados de las universidades privadas (Tan 1991).

La repetición y la deserción son otro resultado de la ineficiencia, aunque sus causas son complejas y en algunos casos la repetición incluso puede mejorar el rendimiento. Son más pronunciadas en Africa y América Latina, pero están disminuyendo en ambas regiones. Una forma sencilla de resolver el problema de la repetición es la introducción de la promoción automática. Sin embargo, esa solución no es posible en muchos casos, cuando la repetición es una forma de mantenerse a la espera de ingresar al próximo nivel de enseñanza, ni conveniente, si se debe a que los estudiantes no han logrado dominar ciertos conocimientos. El mejoramiento del acceso y de la calidad son en general soluciones más apropiadas para los problemas de la repetición y la deserción.

Gasto público no equitativo

Aunque el gasto público en educación primaria generalmente beneficia a los pobres, el total de gasto público en educación de los países de ingreso bajo y mediano suele favorecer a los ricos, en gran parte porque el número de niños pobres que asiste a las instituciones de enseñanza secundaria y superior es relativamente menor. En los países en desarrollo en su conjunto, el 71% de los niños en edad escolar recibe sólo el 22% de los recursos públicos globales destinados a educación, en tanto que el 6% que recibe enseñanza superior recibe el 39% de los recursos públicos (Mingat y Tan 1985).

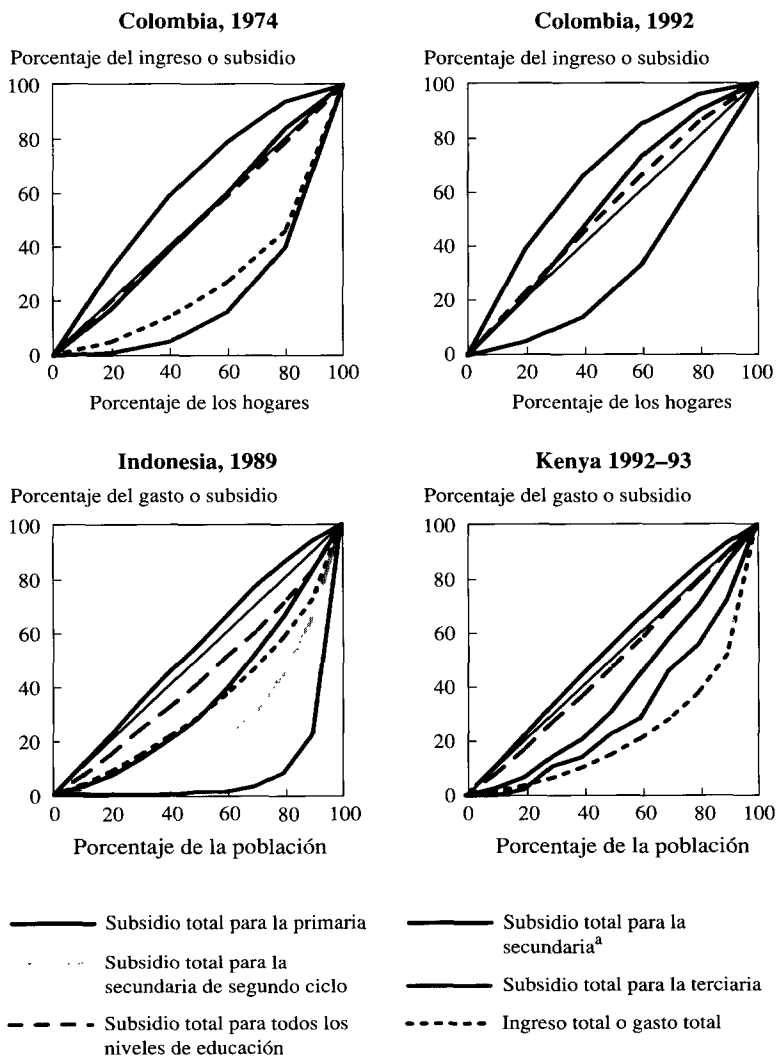
Se pueden utilizar varios criterios para evaluar el efecto del gasto público sobre la equidad. Un criterio técnico no muy eficiente consiste en determinar si la proporción de subsidio financiero que reciben los pobres es mayor que la

proporción del ingreso nacional que les corresponde. Si es así, la distribución del subsidio mejora la distribución del ingreso real, y el tamaño relativo del subsidio per cápita expresado como proporción del ingreso per cápita es más grande para los pobres que para los que no lo son. Un criterio técnico más sólido consiste en determinar si la proporción del subsidio que reciben los pobres es mayor que la proporción de la población que representan, lo que significa que la magnitud absoluta del subsidio por cápita es mayor para los pobres. Un criterio aún más convincente y mejor consiste en determinar si el gasto público, incluidas las garantías de los préstamos, está organizado de tal manera que ningún estudiante calificado se vea imposibilitado de matricularse en la enseñanza de cualquier nivel debido a su falta de capacidad de pago. No hay una manera sencilla de medir este criterio, que se basa en la existencia de un mecanismo de selección apropiado en la enseñanza postobligatoria que puede utilizarse para definir lo que se entiende por "calificado". A falta de tal mecanismo, el criterio técnico menos eficiente se puede utilizar como criterio mínimo.

En Indonesia en 1989, en Kenya en 1992 y en Colombia en 1974, las curvas de Lorenz de la distribución del subsidio de educación en comparación con la distribución del ingreso personal muestran trayectorias similares (Gráfico 3.3). El subsidio total de educación está distribuido en forma más pareja que el ingreso personal; su curva de Lorenz está por encima de la curva de distribución del ingreso. Sin embargo, en general, el subsidio de educación favorece sólo ligeramente a los pobres porque está por debajo de la diagonal de 45° que indica partes iguales del subsidio total. En los tres casos, la única línea que está por encima de la diagonal es la curva relativa a la educación primaria, que indica una distribución marcadamente favorable a los pobres; las personas de ingresos más bajos reciben una proporción mayor del subsidio de la enseñanza primaria que la proporción de la población en general que les corresponde. Los subsidios de la enseñanza secundaria y terciaria no favorecen ni siquiera remotamente a los pobres debido a que hay muy pocos niños pobres matriculados en esos niveles. El gasto público en educación secundaria y terciaria no sólo favorece a los más ricos en términos absolutos (sus curvas de Lorenz están por debajo de la diagonal de 45°), sino que es menos equitativo incluso que la distribución del ingreso personal. Las familias ricas reciben una proporción mayor de los subsidios de la enseñanza postprimaria que la proporción del ingreso total que les corresponde. Dados esos resultados, según los criterios técnicos relativamente deficientes, es evidente que el gasto público en educación es muy poco equitativo según el criterio más intuitivo de que ninguna persona calificada debería quedar excluida de la enseñanza a causa de su falta de capacidad de pago.

Se puede redistribuir el gasto público total fomentando la matrícula de los pobres a fin de que los gastos no sigan tendiendo a favorecer a los ricos. Durante los años setenta y ochenta, Colombia aumentó la matrícula de las familias

GRAFICO 3.3 DISTRIBUCION DE LOS SUBSIDIOS PARA LA EDUCACION EN COLOMBIA, INDONESIA Y KENYA, AÑOS SELECCIONADOS



a. En el caso de Indonesia, secundaria de ciclo básico. El subsidio para la educación secundaria de segundo ciclo se indica para Indonesia solamente.

Fuentes: Colombia, 1974, Selowsky 1979; Colombia, 1992, Banco Mundial 1994a; para Indonesia, Banco Mundial 1993c; para Kenya, Banco Mundial 1994d.

pobres y mejoró la focalización de sus gastos en educación secundaria y terciaria. Como resultado, en 1992 el gasto en educación en su conjunto benefició a los pobres, aun cuando en el nivel terciario siguió favoreciendo a las clases socioeconómicas más altas (Gráfico 3.3).

El gasto público tampoco favorece a la población rural. Esa tendencia concuerda con el sesgo en contra de los pobres, pues la pobreza suele ser más frecuente en las zonas rurales que en las urbanas. Por ejemplo, en Indonesia en 1989 el subsidio mensual para todos los programas de educación ascendía en promedio a Rp 1.520, pero el promedio para la población urbana era de Rp 1.894, en comparación con Rp 1.366 para la población rural (Banco Mundial 1993c). En China, el financiamiento de la educación primaria en las zonas rurales, donde vive el 70% de la población, corre principalmente por cuenta de los padres y las comunidades mediante contribuciones en efectivo y en especie a los sueldos de los profesores y la construcción de escuelas. Las escuelas primarias y secundarias urbanas son financiadas por los gobiernos provinciales, municipales y de distrito. Antes de 1989, las universidades chinas no cobraban derechos de matrícula (Tsang 1993).

El gasto en educación superior también es un ejemplo del sesgo en contra de los pobres. La asignación de más fondos públicos por estudiante de enseñanza superior que por estudiante primario es ineficiente en la mayoría de los países porque la rentabilidad social de la enseñanza superior es generalmente menor que la de la enseñanza primaria, por lo menos en los países que no han logrado la matrícula universal en el nivel primario y secundario. Además, es inequitativo: los estudiantes que logran acceso a la enseñanza superior reciben un subsidio absoluto mayor que los estudiantes de los niveles inferiores y una cantidad desproporcionada de estudiantes de enseñanza superior proviene de familias más ricas (Cuadro 3.4), que tienen más capacidad de pagar por la educación superior. Sin embargo, la educación superior pública es gratuita, o casi gratuita, para los estudiantes de la mayoría de los países. En sólo 20 países en desarrollo los derechos de matrícula representan más del 10% de los gastos ordinarios. Hay importantes diferencias regionales en lo que respecta al cobro de derechos. Los países de Africa, el Oriente Medio y Europa oriental y Asia central tienen poca o ninguna costumbre de recuperar los costos de la enseñanza superior. Sin embargo, en la mitad de los países de Asia y en la quinta parte de los países de América Latina, la recuperación de los costos equivale a más del 10% de los gastos ordinarios en la educación pública superior (Banco Mundial 1995b).

Posibilidades de aumentar la eficiencia y la equidad

El aumento del gasto público en educación no es necesario en muchos casos debido a las enormes posibilidades de aumentar la eficiencia con el nivel de

gastos actual. Esto se observa mediante una simple comparación entre regiones. El gasto público en educación en Africa, cuya tasa de matrícula es la más baja de todas las regiones, representa una proporción mayor del PNB (4,2%) que en Asia oriental (3,4%) y América Latina (3,7%), donde la educación primaria es casi universal (véase la parte superior del Gráfico 3.4). En 1990, un niño de 6 años de Asia oriental o del Oriente Medio y Norte de Africa podía esperar terminar más de 9 años de escuela. Sin embargo, el gasto público en educación por países en el Oriente Medio y Norte de Africa representaba el 5,2% del PNB, comparado con sólo el 3,4% en Asia oriental. Parte de la diferencia, aunque no la mayor parte, se debe a las estructuras demográficas.

No existe una proporción teóricamente apropiada del PNB o del gasto público que se deba destinar a la educación. Sin embargo, en muchos países se podría lograr un nivel de instrucción mucho más alto con un gasto público igual o incluso menor, especialmente si se sigue la norma de Asia oriental de concentrar el gasto público en los niveles inferiores de enseñanza y aumentar su eficiencia interna (Cuadro 3.5), y de recurrir en mayor medida al financiamiento privado en los niveles superiores. En el Gráfico 3.5 se compara el gasto público en educación como porcentaje del PNB con las tasas brutas de matrícula en una muestra de países. Aunque las tasas netas de matrícula serían una medida mejor, la comparación internacional a partir de las tasas brutas ayuda a determinar cuáles son los países en que el gasto público parece estimular niveles relativamente bajos de formación de capital humano. Mauritania y Marruecos, por ejemplo, muestran resultados especialmente

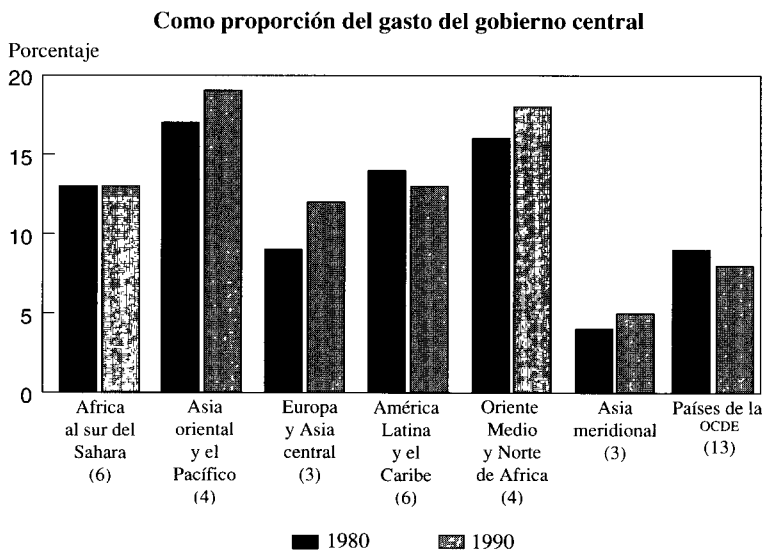
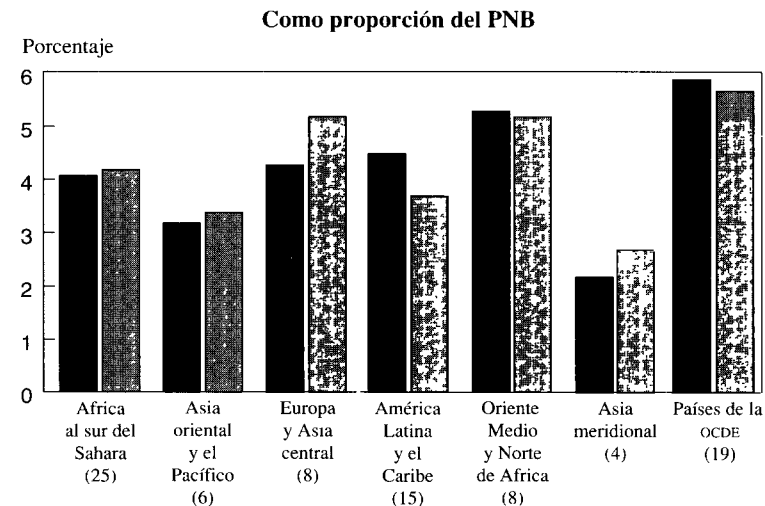
CUADRO 3.4 ESTUDIANTES DE NIVEL SUPERIOR POR INGRESO FAMILIAR

(porcentaje de la matrícula total)

<i>País y año</i>	<i>Estudiantes provenientes de familias comprendidas en el 20% de ingresos más altos</i>
Chile, 1987	63 ^a
Colombia, 1979	67
Estados Unidos, 1987	37
India, 1987	45
Indonesia, 1989	92
Japón, 1987	46
Malasia, 1979	48
Venezuela, 1986	77

a. Familias comprendidas en el 25% de ingresos más altos.
 Fuentes: Tilak 1989, 1994; Banco Mundial 1993c, 1993e.

GRAFICO 3.4 GASTO PUBLICO EN EDUCACION COMO PROPORCION DEL PNB Y DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL, 1980 Y 1990



Nota: Los porcentajes son promedios no ponderados. Las cifras entre paréntesis se refieren al número de países en la muestra regional.

Fuente: Base de datos del FMI y base de datos de la UNESCO.

CUADRO 3.5 DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS DE LA EDUCACION EN ASIA ORIENTAL, 1985

<i>Economía</i>	<i>Gasto público en educación como porcentaje del PNB</i>	<i>Gasto público en educación primaria y secundaria como porcentaje del PNB</i>	<i>Porcentaje del presupuesto de educación asignado a la educación superior</i>	<i>Porcentaje del presupuesto de educación asignado a la educación primaria y secundaria</i>
Corea, Rep. de	3,0	2,5	10	84
Hong Kong	2,8	1,9	25	69
Indonesia	2,3	2,0	9	89
Malasia	7,9	5,9	15	75
Singapur	5,0	3,2	31	65
Tailandia	3,2	2,6	12	81

Fuente: Banco Mundial 1993a.

deficientes a pesar del alto nivel de gasto público en educación; su gasto público en educación es muy ineficiente, en comparación con el de Jamaica, Jordania y Túnez. De modo similar, Senegal y Tailandia son ineficientes en comparación con Siria.

Esas comparaciones demuestran además que en algunos países el gasto público es muy bajo en relación con la media internacional. En el Paraguay, por ejemplo, el gasto público parece ser relativamente eficiente en comparación con el de Colombia y Tailandia, que tienen los mismos resultados pero destinan más del doble de la proporción del PNB a este sector. Probablemente el Paraguay podría aumentar el nivel de instrucción si gastara más fondos públicos en educación.

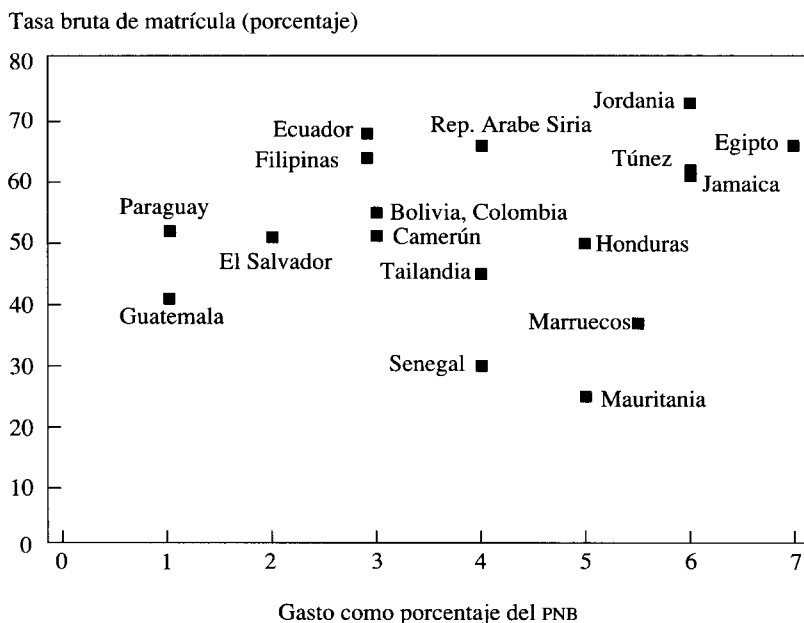
Financiamiento de la educación

Esas frecuentes ineficiencias y faltas de equidad del gasto público en educación, sumadas a la expansión de la matrícula en todos los niveles de enseñanza del sector público, han aumentado la proporción del PNB que representa el gasto público en educación en muchas regiones, especialmente debido a que los costos unitarios por estudiante son más altos para los estudiantes secundarios y terciarios que para los primarios. (Las excepciones son América Latina y el Oriente Medio.) Con frecuencia, esa tendencia ha acrecentado al mismo tiempo las presiones sobre los fondos públicos, ya que muchos países, especialmente de Europa oriental y de África, han experimentado dificultades fiscales genera-

les. De hecho, las dificultades macroeconómicas de algunos países han sido causadas en parte por los problemas fiscales derivados del gasto en educación. En Kenya, por ejemplo, este gasto aumentó del 30% del presupuesto fiscal en 1980 a casi el 40% en 1990, principalmente debido a que el ingreso a las universidades públicas se cuadruplicó.

Durante el decenio de 1980, el gasto público en educación aumentó o se mantuvo igual como proporción del PNB y subió como proporción del gasto total del gobierno central en todas las regiones del mundo en desarrollo, salvo en América Latina debido a la recesión inducida por la deuda (véase el Gráfico 3.5). Aún más significativo que el gasto total es el gasto por estudiante, aunque los datos al respecto son especialmente limitados en cuanto a su disponibilidad y confiabilidad. El gasto público real por estudiante disminuyó al nivel primario, no sólo en siete de los nueve países latinoamericanos respecto de los cuales se dispone de datos, sino también en 13 de los 20 países africanos. En Africa

GRAFICO 3.5 RELACION ENTRE EL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y LA TASA BRUTA DE MATRICULA DE LA POBLACION DE ENTRE 6 Y 23 AÑOS DE EDAD, PAISES SELECCIONADOS, 1990



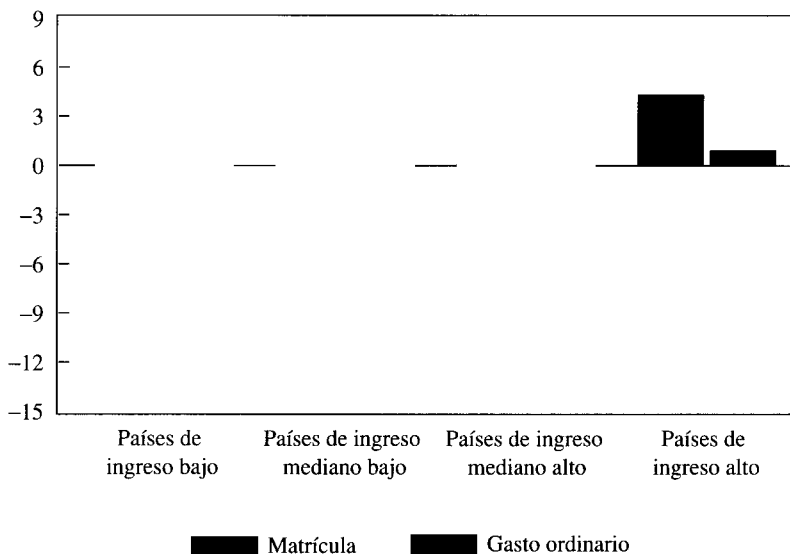
Fuente: Mingat y Tan 1994.

también disminuyó el gasto real por estudiante secundario en 18%. Al nivel terciario, el rápido aumento de la matrícula en los años ochenta, sumado a la disminución de los gastos ordinarios, dio como resultado una reducción del gasto real por estudiante (Gráfico 3.6) que fue especialmente fuerte en Africa, donde llegó al 34%. Entre los países de la OCDE, por el contrario, sólo en uno de los 14 sobre los cuales se dispone de datos aumentó el gasto real por estudiante a nivel tanto primario como secundario durante los años ochenta, y en la mitad de ellos aumentó el gasto a nivel terciario (Donors to African Education 1994; base de datos de la UNESCO).

Las medidas orientadas a aumentar la eficiencia del gasto público en educación pueden liberar fondos para una inversión en educación más productiva. Por ejemplo, la proporción que representa la educación superior en el gasto del gobierno central y los gobiernos estatales en la India se redujo del 21% al 19% entre 1976 y 1991; si bien la educación primaria, que recibe el 48%, sigue

GRAFICO 3.6 AUMENTO DE LA MATRICULA Y DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION SUPERIOR, POR GRUPO DE INGRESOS, 1980-88

Cambio medio anual (porcentaje)



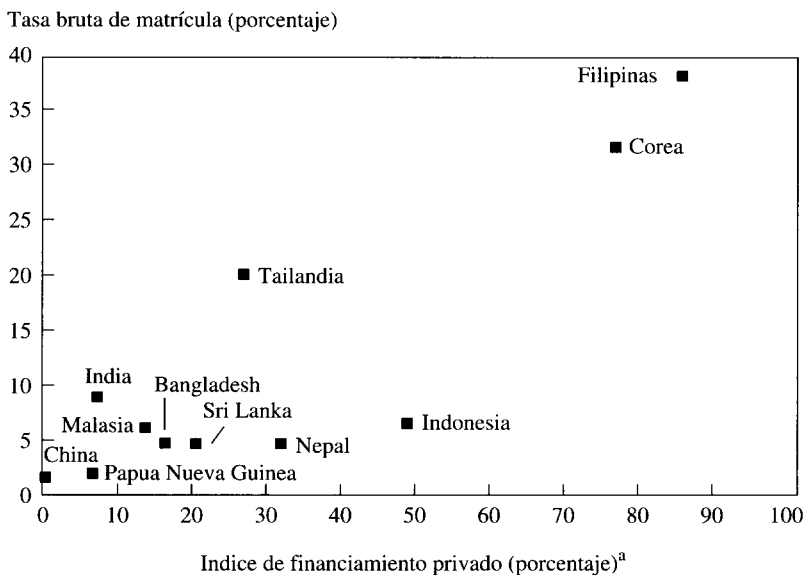
Fuente: Salmi 1991.

estando insuficientemente financiada en comparación con la educación secundaria, que recibe el 33%. Esa redistribución tal vez no sea suficiente y es posible que se necesiten otras fuentes de fondos, especialmente cuando el gasto público total disminuye. En Burkina Faso, por ejemplo, la proporción del gasto en educación destinada a la educación primaria aumentó de 23% a 42% entre 1980 y 1990, pero disminuyó en términos absolutos, ya que los gastos disminuyeron del 2,9% al 2,3% del PNB. En esas circunstancias, algunos países han decidido destinar una proporción mayor del gasto público a la educación en lugar de a otras actividades financiadas con fondos públicos, como la defensa y las empresas públicas ineficientes que el sector privado puede administrar mejor. Otros países han decidido que sus políticas macroeconómicas tienen posibilidades de ampliar el gasto en educación mediante el aumento de los ingresos del gobierno. En muchos países en desarrollo los gastos militares son superiores a los de educación, pues se han quintuplicado en dólares constantes entre 1960 y 1991 —el doble de la tasa de aumento del ingreso per cápita— y sólo ligeramente inferiores al total combinado de los gastos en educación y en salud (McNamara 1992). Uganda redujo sus gastos de defensa de 3,8% del PNB en 1989 a 1,5% en 1992, y aumentó el gasto en educación de 1,4% a 1,7% del PNB y el gasto en salud de 0,5% a 0,8% (Banco Mundial 1994k). Varios estados de la India aumentaron el gasto en educación de alrededor del 2,5% del producto interno estatal a mediados del decenio de 1970 a más del 4% en 1990. Ghana aumentó la proporción del gasto público en educación de 27% en 1984 a 36% en 1988.

No todos los países podrán redistribuir recursos, por ejemplo, de la defensa a la educación, ni obtener más ingresos. Algunos países han tratado de complementar los fondos públicos para la educación con fondos privados. Los fondos privados pueden aumentar la matrícula, sea que se utilicen en instituciones privadas o con financiamiento público. En Asia, por ejemplo, cuanto mayor es la proporción de los costos de la enseñanza superior que se financian mediante el cobro de derechos a los alumnos, mayor es la cobertura del sistema de enseñanza (Gráfico 3.7).

La existencia de escuelas y universidades privadas promueve la diversidad y proporciona una competencia útil para las instituciones públicas, especialmente al nivel de la enseñanza superior. Sin embargo, algunos países prohíben el establecimiento de escuelas y universidades privadas y otros las someten a reglamentación excesiva. Como las escuelas privadas se suelen financiar principalmente mediante el pago de derechos por las familias, esas restricciones impiden el gasto privado en educación que podría haber reemplazado al gasto público, lo que a su vez permitiría que más estudiantes se matricularan en las escuelas financiadas con fondos públicos. En Irán, por ejemplo, la matrícula en establecimientos privados de enseñanza terciaria aumentó desde que se estableció la Universidad Islámica Azad en el sector

GRAFICO 3.7 RELACION ENTRE LAS TASAS BRUTAS DE MATRICULA EN LA EDUCACION SUPERIOR Y LA CANTIDAD DE FINANCIAMIENTO PRIVADO, EN ALGUNOS PAISES DE ASIA, ALREDEDOR DE 1985



a. Refleja la tasa de recuperación de los costos en todos los tipos de institución, ponderada por la parte que le corresponde de la matrícula total.

Fuente: Tan y Mingat 1992.

privado en 1983; hay actualmente más de 300.000 estudiantes matriculados, lo que representa el 40% de la matrícula en la enseñanza superior. Estos estudiantes pagan derechos de enseñanza; los de las universidades públicas no los pagan.

El cobro de derechos de matrícula a los alumnos en las instituciones financiadas con fondos públicos plantea problemas difíciles de equidad, eficiencia, acceso y tributación. Si se cobran algunos derechos a todos los alumnos que asisten a las escuelas públicas de todos los niveles, los pobres resultarán especialmente perjudicados, lo que desalentará la matrícula. Los sistemas de becas y otros sistemas utilizados para contrarrestar este problema son inherentemente muy difíciles de administrar en los niveles inferiores de enseñanza. En el segundo ciclo de la educación secundaria y en la educación superior se justifica mucho más el pago de derechos. La diferencia entre la rentabilidad privada y la rentabilidad social de la educación es generalmente mucho mayor en la educa-

CUADRO 3.6 KENYA: GASTO PUBLICO Y FAMILIAR EN EDUCACION, POR NIVEL, 1992-93
(porcentaje del PIB)

<i>Nivel</i>	<i>Público directo</i>	<i>Familiar directo</i>	<i>Recuperación diferida de los costos^a</i>	<i>Total</i>
Primaria	2,63	1,19	0	3,82
Secundaria	0,78	1,26	0	2,04
Universidad pública	0,79	0,06	0,14	0,99
Otros/no asignado	0,37	1,99	0	2,36
Total	4,57	4,50	0,14	9,21

a. Plan de crédito educacional.

Fuente: Banco Mundial 1994e.

ción superior que en la educación básica; es decir, el subsidio para el estudiante es mayor en comparación con los ingresos futuros (véase el Cuadro 1.1). Esta ineficiencia se puede superar cobrando derechos al alumno, ya sea con cargo al ingreso familiar actual o con cargo a los ingresos futuros mediante un plan de préstamos o a través del sistema tributario. Sin embargo, con demasiada frecuencia el financiamiento de la educación por las familias se concentra más en los niveles inferiores que en los niveles superiores. En Kenya, por ejemplo, las familias absorben alrededor del 31% de los costos de la educación primaria y el 62% de los costos de la educación secundaria, pero sólo alrededor del 20% de los de la educación superior (Cuadro 3.6).

C A P I T U L O 4

Mejoramiento de la calidad

LA CALIDAD de la educación está determinada tanto por las condiciones de aprendizaje como por los resultados obtenidos por los estudiantes. Hay una gran variedad de políticas y de insumos que, adaptados a condiciones concretas, pueden dar por resultado una enseñanza eficaz. Aunque la disponibilidad de recursos afecta sin duda la calidad, la investigación y la experiencia en materia educacional demuestran que las políticas y las inversiones públicas pueden influir en la calidad de la educación. En general, estas conclusiones no se aplican debido a las modalidades predominantes de gastos y administración de la educación y a los intereses creados conexos.

Los resultados de la educación se pueden mejorar mediante la adopción de cuatro importantes medidas: a) el establecimiento de normas sobre los resultados de la educación; b) la prestación de apoyo a los insumos que, según se sabe, mejoran el rendimiento; c) la adopción de estrategias flexibles para la adquisición y la utilización de los insumos; y d) la vigilancia de los resultados. En este capítulo se examinan las tres primeras medidas a nivel de la escuela, principalmente en la enseñanza primaria. La vigilancia de los resultados, que es un complemento esencial de esas tres medidas, se trata en el Capítulo 6. El mejoramiento de la calidad a nivel de la enseñanza superior se realiza comúnmente a través de mecanismos de financiamiento (véase el Capítulo 10).

Establecimiento de normas

Los gobiernos pueden mejorar los logros académicos estableciendo objetivos de aprendizaje claros y normas estrictas para las materias básicas. Las normas han dado buenos resultados en los sistemas escolares de países industrializados

como Alemania, Australia, Francia y Japón (Tuijnman y Postlethwaite 1994). Las normas de rendimiento son importantes en todos los niveles de la enseñanza, pero se han descuidado con frecuencia en la enseñanza primaria. En muchos países, las normas para los niveles secundario y superior están incorporadas en los exámenes de certificación.

Muchos países están comenzando a establecer normas de rendimiento al nivel primario. Por ejemplo, la India ha fijado niveles mínimos de aprendizaje para las asignaturas de cada uno de los cinco grados de nivel primario. En matemáticas, por ejemplo, se espera que los alumnos de primer grado puedan contar de 1 a 20 utilizando objetos e ilustraciones; el alumno competente de cuarto grado reconoce y escribe los números de 1.000 a 10.000 (NCERT 1994).

Las normas de rendimiento eficaces son resultado del consenso de los educadores profesionales, los padres, los estudiantes y, con frecuencia, el proceso político. Los padres son los que mejor pueden determinar cuáles son los conocimientos y habilidades que desean que la escuela imparta a sus hijos, en tanto que los educadores profesionales pueden aportar conocimientos técnicos esenciales acerca de cuáles son los objetivos de rendimiento apropiados desde el punto de vista del desarrollo y las estrategias eficaces para lograr esos objetivos. En los niveles secundario y superior, es preciso tener en cuenta la demanda de conocimientos de los estudiantes. En la mayoría de los países con sistemas eficaces de normas sobre rendimiento, la creación de consenso es parte del proceso de establecimiento de normas. El programa de reforma educacional de Jordania, que se inició con una conferencia general sobre desarrollo educacional en 1987, incluía un sistema participatorio para el establecimiento de normas nacionales.

El establecimiento de normas puede ser un proceso prolongado en los países con poblaciones heterogéneas y con culturas regionales y étnicas distintas. La delineación cuidadosa de las materias básicas como aspecto central para el establecimiento de normas sobre rendimiento puede ayudar a resolver las diferencias entre grupos. También es importante tener presente el peligro de que las normas mínimas se conviertan en el máximo a que aspiran los profesores (Madaus y Greaney 1985), cosa que parece haber ocurrido en Filipinas.

Apoyo de los insumos eficaces

Una vez determinados los objetivos de aprendizaje, entra en juego la "tecnología" del aprendizaje. El aprendizaje requiere cinco tipos de insumos:

- La capacidad y motivación del alumno para aprender
- La materia que se ha de aprender

- Un maestro que conoce la asignatura y es capaz de enseñarla
- Tiempo para el aprendizaje
- Las herramientas necesarias para la enseñanza y el aprendizaje.

Las abundantes publicaciones sobre educación demuestran que las intervenciones orientadas a aumentar las oportunidades de aprendizaje que proporciona cualquiera de los insumos afectarán la cantidad y rapidez del aprendizaje del alumno, especialmente a nivel primario y secundario y en los casos en que el nivel inicial de insumos es bajo (Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991). En las publicaciones se proporciona además una enorme variedad de datos específicos acerca de cada tipo de insumo y acerca de la forma en que se puede suministrar, comenzando por el hogar.

Capacidad y motivación de los estudiantes para aprender

La capacidad y motivación de los estudiantes para aprender están determinadas por la calidad del medio familiar y escolar, el estado de salud y nutrición del estudiante y sus experiencias de aprendizaje previas, inclusive el grado de estímulo por parte de los padres. La principal fuente de capacidad y motivación para aprender de los niños es la familia, a través de las dotes genéticas y del suministro directo de nutrientes, de atención de la salud y de estímulo. Para los niños cuyas familias no pueden suministrar los insumos necesarios, los programas preescolares y escolares de salud y nutrición pueden servir de sustitutos. El beneficio a largo plazo de las intervenciones durante los años preescolares es significativo. Los estudios que comparan los efectos de la influencia de la escuela y la familia llegan a la conclusión de que más del 60% de las diferencias de rendimiento de los estudiantes se pueden atribuir a características individuales y familiares (Lombard 1994; Bryant y Ramey 1987; Schaeffer 1987; Schweinhart y Koshel 1986).

PROGRAMAS PREESCOLARES. Los programas que se concentran en el desarrollo físico, cognoscitivo y emocional de los niños pequeños aumentan la probabilidad de que se matriculen posteriormente en la escuela, mejoran su rendimiento escolar y tienen beneficios más amplios para el individuo y la sociedad. Los datos obtenidos en Brasil, Estados Unidos, India, Perú y Turquía demuestran que las intervenciones preescolares pueden aumentar la preparación para la escuela y reducir las deserciones y las repeticiones (Berg 1989; Chaturvedi y colaboradores 1987; Myers y colaboradores 1985; Kagitcibasi, Sunar y Bekman 1987; Barnett 1992). Los primeros años de vida son fundamentales para la

formación y el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social, y los programas integrados de salud, nutrición y estímulo de las facultades cognoscitivas dirigidos al niño pequeño pueden hacer que los niños desfavorecidos comiencen la escuela en mejores condiciones. Los programas preescolares deben vigilar el estado de salud del niño, proporcionar suplementos alimentarios cuando se necesitan y contar con planes de estudio, actividades y materiales apropiados para la edad de los niños a fin de estimular el desarrollo cognoscitivo. Deben tener también una estructura que permita que cada niño reciba atención todos los días. Se debe fomentar la participación de los padres y de la comunidad (Young 1994). Los proyectos a que presta asistencia el Banco Mundial están comenzando a incluir programas de este tipo. En Colombia, por ejemplo, un proyecto ayuda a las mujeres a reparar y renovar sus casas a fin de que puedan ofrecer servicios de guardería infantil para la comunidad. Un proyecto en Bolivia ayuda a ampliar los servicios de guardería infantil basados en el hogar en las zonas urbanas y periurbanas pobres, y un proyecto en México presta apoyo a un programa de educación de los padres destinado a beneficiar a los pobres de las zonas rurales y a los indígenas de los estados con el ingreso per cápita más bajo. En la India, se suministran servicios de salud, nutrición y educación temprana a más de 12 millones de niños de entre seis meses y seis años de edad.

PROGRAMAS DE NUTRICION Y SALUD. El hambre, la malnutrición crónica, la carencia de micronutrientes, las infecciones parasitarias y los defectos de la vista y el oído reducen el rendimiento escolar de los niños (Levinger 1992; Pollitt 1990). Se sabe actualmente que la mayoría de los niños con malnutrición y mala salud crónicas son capaces de rendir satisfactoriamente en la escuela si se toman medidas para compensar sus deficiencias. (Las deficiencias graves de la salud o la nutrición que causan alteraciones profundas en el cerebro o daño físico irreversible no pueden remediarse tan fácilmente.) Para muchos de los problemas de nutrición y salud que afectan a los niños, existen intervenciones eficaces, seguras y relativamente baratas. Cuando los costos son más elevados, las intervenciones se pueden orientar específicamente a los pobres necesitados.

Los escolares que sufren simultáneamente de malnutrición y mala salud rinden menos y asisten con menos regularidad, lo que lleva a repeticiones de curso y a deserciones. El suministro en la escuela de suplementos de vitamina A, hierro y yodo y el suministro masivo a través de la escuela de medicamentos para la eliminación de lombrices son tal vez los métodos más eficaces en función de los costos para mejorar la capacidad de aprender de los niños mediante el mejoramiento de su nutrición y su salud. Estos remedios son baratos y no es necesario que los que los administran tengan formación médica, pero la distribución y la infraestructura logística deben estar bien organizadas.

La eliminación de parásitos cuesta menos de \$1,50 por niño por año; los suplementos de vitamina A, menos de \$0,50; las tabletas de sulfato ferroso para tratar la carencia de hierro, entre \$2,00 y \$4,00, y los suplementos de yodo por vía oral, menos de \$0,50 (Bundy y colaboradores 1990; Banco Mundial 1994b). La integración de los programas puede reducir todavía más los costos, y los programas de educación encaminados a modificar determinadas prácticas de nutrición y salud, o a aumentar los conocimientos de los niños, pueden complementar y a la vez sustentar las intervenciones a más corto plazo.

Es posible identificar a los niños que tienen defectos de la vista o problemas de oído utilizando simplemente escalas tipográficas y pruebas de “susurro”, a un costo ínfimo. Se pueden proporcionar entonces anteojos y aparatos auditivos, o los maestros pueden por lo menos trasladar a los niños afectados a la parte delantera de la sala de clases o adoptar otras medidas similares.

Los episodios de hambre afectan también la capacidad de los niños de prestar atención y tienen así efectos perjudiciales en el aprendizaje. Muchos gobiernos mantienen grandes y costosos programas de alimentación escolar. Se puede mejorar la relación costo-beneficio de esos programas destinándolos específicamente a los pobres, ofreciendo desayunos o refrigerios antes de las clases, en lugar de una comida más grande más adelante en la jornada, y seleccionando alimentos enriquecidos o con alto contenido de micronutrientes esenciales.

Un número cada vez mayor de los proyectos a que presta asistencia el Banco Mundial están concebidos para mejorar la calidad de la enseñanza primaria mediante intervenciones de nutrición y salud en la escuela. Un proyecto en el Brasil apoya el mejoramiento del programa de alimentación escolar, la determinación del estado de salud y de nutrición de los escolares, la integración de la salud y la nutrición en el programa de estudios, y programas piloto de distribución de suplementos de vitamina A y hierro en la escuela. Un proyecto en Guinea está estableciendo un programa nacional de eliminación de parásitos y suministro de suplementos de yodo a través de las escuelas. Otro, en la República Dominicana, está prestando asistencia a la implementación de un programa de refrigerios escolares en las zonas urbanas pobres, un censo nacional de estatura de los alumnos de primer grado, una encuesta sobre carencias de micronutrientes, y programas piloto de entrega de suplementos de hierro y vitamina A en las escuelas.

PLANES DE ESTUDIO. El plan de estudio determina las materias que se han de enseñar y proporciona orientación general acerca de la frecuencia y la duración de la instrucción. En algunos casos está acompañado de un programa de estudios detallado que especifica con más precisión lo que se habrá de enseñar y lo que se

habrá de evaluar. Los planes de estudio y los programas escolares deben estar estrechamente vinculados a las normas sobre rendimiento y la medición de los resultados. Normalmente el plan de estudio comprende menos materias en los niveles inferiores y más en los niveles superiores. A nivel primario, hay similitudes generales a nivel internacional en cuanto a la importancia relativa que se atribuye a unas ocho asignaturas principales; la lectura, la escritura y las matemáticas constituyen el 50% del contenido principal (Benavot y Kamens 1989). Dentro de cada materia, la extensión, el orden cronológico y la frecuencia de los subtemas puede variar ampliamente entre países y dentro de éstos. A nivel secundario, los países difieren en cuanto al número de asignaturas que se enseñan, el equilibrio entre las materias de carácter general y profesional, la designación de asignaturas obligatorias y facultativas, y el orden cronológico de éstas.

Las variaciones nacionales entre sistemas de educación relativamente satisfactorios demuestra claramente que no hay un plan de estudio único apropiado para todos o la mayoría de los países de ingreso bajo y mediano. Las variaciones deliberadas entre países y dentro de éstos se deben a diferencias en cuanto a los resultados deseados, las teorías de instrucción y las condiciones locales. Esas diferencias pueden afectar no sólo las asignaturas que se enseñan sino también el momento en que se introducen y el tiempo durante el cual se dictan. Por ejemplo, las escuelas de Burundi tienen relativamente menos horas de instrucción y hacen más hincapié en el lenguaje y las matemáticas que las de Kenya, en que el año escolar es más largo, abarca más asignaturas y hace hincapié en las ciencias (Eisemon y Schwille 1991; Eisemon, Schwille y Prouty 1989). En el Japón, la enseñanza de matemática avanzada, inclusive estadística, se introduce en sexto grado y se enseña precálculo y cálculo en los grados séptimo a noveno, en tanto que en los Estados Unidos esas materias se enseñan en los grados undécimo y duodécimo.

Hay otro tipo de variación no deliberada de los planes de estudio: la discrepancia entre el plan oficial y el que se aplica realmente en las escuelas y las aulas. Esta variación tiene dos causas principales. La primera es técnica: en muchos países, los sistemas educacionales, las escuelas y las aulas no pueden proporcionar los ingredientes esenciales para el aprendizaje, a saber, un maestro capaz de dictar la asignatura, tiempo para aprender, y los instrumentos necesarios para la enseñanza y el aprendizaje. En segundo lugar, distintos incentivos (o desincentivos) pueden afectar el número de horas que los maestros o los estudiantes están en la escuela y la atención que se presta a determinados temas. Los costos de oportunidad del tiempo de los estudiantes y los maestros son el principal desincentivo para cumplir las normas oficiales sobre tiempo de instrucción. La deserción escolar en Ghana era mayor cuando alcanzaban su punto máximo los costos directos e indirectos para la familia de la asistencia de los niños a la escuela: los costos directos durante épocas de hambruna y los

indirectos durante el apogeo de la temporada agrícola. En Jamaica, el ausentismo escolar es más alto los días de mercado. El ausentismo de los profesores puede deberse a que tienen empleos múltiples o tienen que viajar distancias largas para llegar a las escuelas a que están asignados. Los exámenes de selección proporcionan un fuerte incentivo para dejar de lado ciertas asignaturas en favor de las que son objeto de los exámenes. Por ejemplo, en Jamaica los estudiantes de quinto y sexto grado dedican un tiempo desproporcionado a estudiar listas de vocabulario y problemas de matemáticas para prepararse para el examen común de ingreso a la enseñanza secundaria, en desmedro de otras asignaturas no comprendidas en ese examen.

El desarrollo de los niños y niñas se ve afectado por muchos aspectos del medio escolar, como los planes de estudio y los materiales didácticos. Aunque la mayoría de los países tienen planes de estudio nacionales en que se procura que niños y niñas reciban enseñanza en las mismas materias, se siguen dictando cursos diferenciados según el sexo en muchas escuelas. Suele haber más niños que niñas en los cursos de matemáticas, ciencias y mecánica, en tanto que en muchos países ocurre lo contrario en las clases de economía doméstica. Es posible, en consecuencia, que las niñas tengan malos resultados en las pruebas cuantitativas, lo que desalienta las expectativas de logro académico (Martin y Levy 1994). Un sesgo marcado en los planes de estudio hacia conocimientos mal remunerados para las niñas, como la costura, el tejido y las tareas de secretaría, puede también influir mucho en el empleo futuro de éstas y limitar el acceso de las mujeres a empleos mejor remunerados (Herz y colaboradores 1991).

Se ha observado que los libros de texto y otros materiales de enseñanza de muchos países tienen un sesgo pronunciado en que se muestra a las mujeres como admiradoras pasivas e impotentes, capaces de desempeñar solamente funciones tradicionales. Se presenta en cambio a los hombres como inteligentes y capaces de trabajar en muchos campos interesantes y rentables (Recuadro 4.1). Estos mensajes pueden reforzar los estereotipos negativos y desalentar a las niñas de que se vean a sí mismas como buenas estudiantes, inteligentes, o capaces de dedicarse a ocupaciones distintas de las tradicionales (Herz y colaboradores 1991).

Muchos planes de estudio de nivel primario comprenden demasiadas materias, lo que reduce el tiempo disponible para impartir los conocimientos lingüísticos y aritméticos básicos. Además, muchos planes de estudio requieren la enseñanza de varios idiomas (el idioma nativo, el idioma de instrucción nacional o regional, el idioma metropolitano, etc.). El aprendizaje es más eficaz, y se ahorra tiempo si en los primeros grados la instrucción se imparte en el idioma nativo del niño. Este método permite que se adquiera un dominio del primer idioma y promueve el desarrollo cognoscitivo

**RECUADRO 4.1 LAS DIFERENCIAS
BASADAS EN EL GENERO EN LOS
LIBROS DE TEXTO**

Desde mediados de los años setenta, la presión de los padres sobre los editores ha llevado a que se reduzcan las diferencias basadas en el género en los libros de texto en los países industrializados, pero en los países en desarrollo la situación ha cambiado poco (Stromquist 1994). En un estudio realizado en Zambia se observó que los libros de texto trataban sistemáticamente las actividades de los hombres como admirables, pero las mujeres, si figuraban de alguna forma, se mostraban en funciones domésticas y se las presentaba como estúpidas, ignorantes y pasivas (Hyde 1989). En un análisis de los libros de texto estatales y comerciales de Costa Rica hecho en 1985 se encontró que el 75% de las imágenes eran de hombres y el 25% de mujeres. Los hombres se presentaban generalmente como

figuras históricas, dedicados a actividades intelectuales o a la agricultura y la ganadería, en tanto que normalmente se mostraba a las mujeres realizando tareas domésticas y dedicadas al cuidado de los niños. En un cuento, una pobre vendedora callejera deja caer su canasta mientras hace planes para el futuro. El texto "¿Qué debería hacer esta mujer en lugar de soñar con las posibilidades para el futuro?" tiene connotaciones negativas para la imaginación de la mujer. Costa Rica ha introducido desde entonces una nueva serie de libros en un esfuerzo por reducir la discriminación (González-Suárez 1987; Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991). Se han encontrado estas discrepancias en la representación de hombres y mujeres en los libros de texto en toda la gama de regiones y culturas, por ejemplo, en Arabia Saudita, Colombia, Egipto, India, Kuwait, Líbano, Qatar, Túnez y Yemen (Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991; Stromquist 1994).

apropiado necesario para aprender un segundo idioma (Dutcher 1994). Una vez que se ha adquirido un conocimiento sólido del primer idioma, se puede aprender el idioma nacional, regional o metropolitano en los grados superiores de primaria como preparación para la enseñanza secundaria. Sin embargo, la producción de libros de texto en los idiomas nativos puede aumentar los costos de la educación.

El "capital lingüístico", es decir, la capacidad de hablar, leer y escribir en uno o más idiomas, es un aspecto importante del capital humano. La formación del capital lingüístico empieza temprano, con el desarrollo de la fluidez oral en el idioma nativo. El desarrollo del capital lingüístico en el idioma nativo continúa en la escuela y en otros sitios. Sin embargo, el idioma nativo de la mayoría de los grupos minoritarios pobres no es el idioma dominante ni el que habla la mayoría en el país. El hecho de no conocer el idioma dominante puede limitar las oportunidades de capacitación y la movilidad en el empleo y reducir por

ende los ingresos y las oportunidades de escapar de la pobreza de las personas. En consecuencia, existe un incentivo basado en el mercado de trabajo para aprender el idioma dominante (Chiswick 1991; Chiswick y Miller 1995).

Aunque el plan de estudio de la educación primaria es relativamente uniforme en todos los países, el de la secundaria suele variar en cuanto a la duración (de dos a seis años), al uso de programas de internados, a la diferenciación por grupos (ciencias, formación pedagógica, enseñanza profesional, etc.) y al número de cursos ofrecidos (entre 10 y 200). La enseñanza de las ciencias y la educación profesional plantean cuestiones especialmente complejas debido a la importancia que se les atribuye y a su costo.

La enseñanza de las ciencias es importante para el desarrollo económico y se está incorporando cada vez más en los planes de estudio. Los cursos avanzados de ciencias requieren laboratorios y equipo costosos y la formación de profesores de ciencias es cara. Muchos países consideran que todos los cursos de ciencias de la enseñanza secundaria, tanto de primer ciclo como de segundo, son "avanzados" y limitan el acceso a ellos. En Filipinas, por ejemplo, sólo se enseña ciencias en escuelas especiales. Sin embargo, como se ha reconocido en los países de la OCDE, la instrucción basada en el laboratorio no es esencial para la enseñanza de las ciencias al nivel primario o secundario de primer ciclo. Una vez que se reduce o elimina el uso de laboratorios, los costos de la enseñanza de las ciencias ya no son mucho más altos que los de otras materias, como se ha demostrado en Dinamarca. Esto significa que no es preciso restringir la enseñanza de una materia básica en razón de su costo. Es importante con todo que los alumnos de los niveles inferiores trabajen con objetos concretos sencillos y empiecen a usar gráficos porque necesitan más ayuda para la conceptualización que los estudiantes de más edad.

El mejor lugar para impartir conocimientos profesionales y técnicos después de la educación general es el lugar de trabajo. El sector privado debe participar directamente en el suministro, financiamiento y gestión de las escuelas profesionales. En la enseñanza secundaria, la educación profesional y la general se están aproximando a medida que asignaturas como ciencias, tecnología, matemáticas e inglés se añaden al plan de estudio profesional y que la enseñanza secundaria general incluye cada vez más conocimientos de tecnología básica. Esta convergencia aún no se ha evaluado desde el punto de vista de los resultados en el mercado de trabajo. Se ajusta, sin embargo, a la tendencia hacia mercados de trabajo en rápida evolución que atribuyen mayor importancia a la posibilidad de capacitación. Es también coherente con comparaciones anteriores que demostraron claramente que la rentabilidad social de la inversión en educación secundaria profesional muy especializada era menor que la de la inversión en educación secundaria general, en gran parte debido a los costos mucho más altos de la primera (Psacharopoulos 1989).

Las políticas de reforma de los planes de estudio generalmente se centran en la modificación del plan previsto: el tipo de cursos que se ofrecen, el nivel en que se han de introducir y su duración. Por ejemplo, en Malawi se introduce la educación sanitaria ya en el segundo grado y la reforma estructural y de los planes de estudio de la enseñanza realizada en Kenya a mediados de los años ochenta introdujo varias asignaturas nuevas, con lo que se elevó a 13 el número objeto de exámenes al final del primer ciclo. Sin embargo, es probable que las reformas de los planes de estudio que se centran en la revisión de los cursos y calendarios sin revisar al mismo tiempo las normas y directrices, los materiales de enseñanza, las prácticas docentes y los incentivos proporcionados por las pruebas y los exámenes tengan poco efecto.

Muchos países han adoptado un enfoque en dos niveles para la reforma de los planes de estudio. Se establecen primero las normas sobre rendimiento del aprendizaje y se miden los resultados mediante exámenes o evaluaciones nacionales. Se fomenta luego, dentro del plan de estudio general, la variación local en el uso de los materiales, los métodos de enseñanza y la asignación del tiempo. En Kenya, por ejemplo, existe un plan nacional pero las escuelas determinan el idioma de instrucción en los primeros cuatro grados de primaria. En la India, el Departamento de Educación ha elaborado un programa de estudios basado en la competencia, que gira en torno al concepto de niveles mínimos de aprendizaje, pero los estados y distritos son responsables de adaptar los materiales y la formación pedagógica a las condiciones locales.

¿Cuáles son los insumos necesarios?

Hay varias políticas y prácticas, elegidas para adaptarse a las circunstancias locales, que pueden producir una enseñanza eficaz. En los países de ingreso bajo y mediano, las características de la escuela y del aula explican sólo alrededor del 40% de las diferencias de rendimiento; el resto, como se ha señalado antes, debe atribuirse a características individuales y familiares que normalmente no se prestan a intervenciones a nivel de la escuela.

Los análisis recientes de lo que se ha escrito sobre las correlaciones del aprendizaje en los países de ingreso bajo y mediano revelan que los efectos más sistemáticamente positivos corresponden al conocimiento de la asignatura por el profesor, el tiempo de instrucción, los libros de texto y los materiales de enseñanza (Fuller y Clarke 1994; Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991; Harbison y Hanushek 1992; Vélez, Schiefelbein y Valenzuela 1993). Los insumos en esas categorías tendrían la primera prioridad para el gasto. Sin embargo, la composición exacta del conjunto de insumos y su importancia relativa en una escuela determinada variarán mucho según las condiciones locales. Por ejemplo, un estudio reciente de los resultados de las pruebas de lectura en 25 países (Postlethwaite y

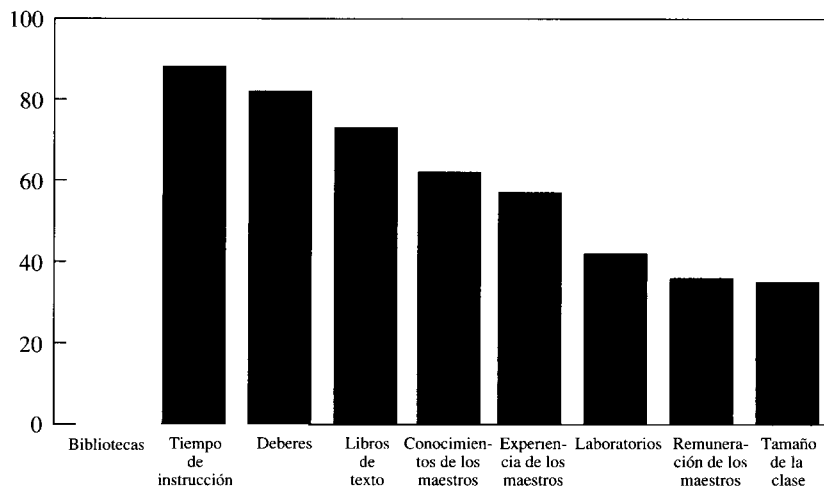
Ross 1992) determinó que de 56 insumos examinados sólo 11 habían contribuido al aprendizaje en por lo menos tres de los cuatro países en desarrollo incluidos (Hungría, Indonesia, Trinidad y Tabago y Venezuela).

En muchos países, los sistemas de educación han establecido la práctica de invertir en insumos que aumentan el acceso (por ejemplo, contratación de más profesores a fin de reducir el tamaño de la clase) en lugar de en otros que producen un efecto demostrable de mejora del aprendizaje (Hanushek 1994). Sin embargo, los insumos como las clases más pequeñas y la remuneración más alta de los profesores en razón de su antigüedad y sus calificaciones académicas se citan con menos frecuencia en los trabajos de investigación y es posible en consecuencia que merezcan una prioridad inferior (Gráfico 4.1). Además, los insumos caros, como los laboratorios, no son eficaces.

CONOCIMIENTOS Y COMPETENCIA DE LOS DOCENTES. El conocimiento que tienen los docentes de la asignatura, uno de los resultados previstos de la formación anterior al servicio, tiene una relación estrecha y sistemática con el rendimiento de los alumnos. Los profesores con un conocimiento más profundo de la

GRAFICO 4.1 FACTORES DETERMINANTES DE LA EFECTIVIDAD DEL APRENDIZAJE EN EL NIVEL PRIMARIO

Porcentaje de estudios que indican un efecto positivo



Nota: Los estudios abarcan más de 25 países.

Fuente: Fuller y Clarke 1994.

asignatura y con mayor competencia lingüística verbal y escrita tienen alumnos con mejor rendimiento (Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991; Harbison y Hanushek 1992, respecto del Brasil; Ross y Postlethwaite 1989, respecto de Indonesia; Warwick y Reimers 1992, respecto del Pakistán; Bashir 1994, respecto de la India). Tanto en el Brasil como en el Pakistán, el conocimiento de la asignatura y la educación formal de los propios docentes tenían más repercusiones en el rendimiento de los alumnos que la formación anterior al servicio (Warwick y Reimers 1992). Los estudios indican que en muchos países el nivel general de conocimientos pertinentes es insuficiente en el nivel primario. Por ejemplo, en la India menos de la mitad de los maestros de cuarto grado pudo responder correctamente al 80% de las preguntas de las pruebas de conocimientos de matemáticas de su curso (Bashir 1994). Tal vez sea necesario revisar el plan de estudio de la educación anterior al servicio a fin de hacer hincapié en el conocimiento de la asignatura. El conocimiento pedagógico del maestro está relacionado con su conocimiento de la materia. Aunque no hay una práctica pedagógica concreta que sea universalmente eficaz, los docentes con un amplio repertorio de técnicas de enseñanza son al parecer más eficaces que los que cuentan con un repertorio limitado.

La estrategia más eficaz para asegurar que los profesores tengan un conocimiento adecuado de la asignatura consiste en contratar personal debidamente capacitado cuyos conocimientos se hayan evaluado. La evaluación de los resultados del aprendizaje en la enseñanza superior, incluida la formación pedagógica, es tan importante como en los niveles primario y secundario. De hecho, se suele poner a prueba el conocimiento de la asignatura de los profesores de enseñanza secundaria y superior, pero no de los docentes primarios. Hay algunas excepciones, como México, donde el conocimiento de los profesores está relacionado con la remuneración en todos los niveles de enseñanza. Harbison y Hanushek (1992) sugieren que se establezca un examen nacional docente, sobre la base de sus conclusiones respecto del Brasil y otros países. Como mínimo, la contratación de los maestros primarios y secundarios podría ser más similar a la de los profesores de la enseñanza superior, que se basa casi totalmente en el conocimiento de las asignaturas pertinentes, como ocurre en Francia y el Japón, donde la contratación es sumamente selectiva.

La formación en el servicio permanente y bien concebida es otra estrategia para mejorar el conocimiento de los docentes de la asignatura y las prácticas pedagógicas conexas. Entre los elementos reconocidamente eficaces de formación en el servicio se cuentan la presentación de nuevas teorías o técnicas, las demostraciones de su aplicación, la práctica, el intercambio de información, y el entrenamiento continuado (Joyce y Showers 1985, 1987, 1988; Joyce, Hersh y McKibbin 1983; Joyce 1991). Como lo indican esos elementos, la formación en el servicio es más eficaz cuando está directamente vincu-

lada a la práctica en el aula (Walberg 1991; Nitsaisook y Anderson 1989) y cuando la imparte el jefe de docentes (Raudenbush, Bhumirat y Kamali 1989). El efecto de la formación en el servicio sobre el rendimiento de los estudiantes ha quedado demostrado en el programa Escuela Nueva de Colombia (Colbert, Chiappe y Arboleda 1993), en la enseñanza de las ciencias en Filipinas (Lockheed, Fonacier y Bianchi 1989) y en la enseñanza de las matemáticas en Botswana (Fuller, Hua y Snyder 1994). Los programas de educación a distancia para la formación pedagógica en el servicio (y anterior al servicio) suelen ser más eficaces en función de los costos que los programas de enseñanza en internados. Por ejemplo, en Sri Lanka, los programas de educación a distancia de hasta cuatro años de duración tienen una eficacia más de cinco veces mayor en función de los costos que los programas de dos años en institutos pedagógicos o escuelas normales superiores (Nielsen y Tatto 1991). En Botswana, la formación en el servicio es un modo más eficiente de aumentar el rendimiento que la reducción del tamaño de la clase o el suministro de materiales de lectura suplementarios (Fuller, Hua y Snyder 1994).

TIEMPO. La cantidad de tiempo dedicado efectivamente al aprendizaje se relaciona sistemáticamente con el rendimiento. La dedicación de más tiempo a las asignaturas incluidas en el plan de estudio da como resultado un aumento del aprendizaje y una reducción de las variaciones entre niveles de rendimiento (Stevenson y Baker 1991; McKnight 1971). A nivel internacional se prevé que el año escolar tenga un promedio de 880 horas de instrucción anual en la enseñanza primaria. Sin embargo, en los países de ingreso bajo y mediano la duración oficial del año escolar en la enseñanza primaria es menor que en los países industrializados. Además, los estudiantes de los países de ingreso bajo y mediano pasan mucho menos tiempo recibiendo instrucción que los de los países de la OCDE, como consecuencia de los cierres imprevistos de las escuelas, las ausencias de profesores y alumnos y otras perturbaciones varias (Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991).

La primera estrategia para aumentar la cantidad de tiempo de instrucción es prolongar la duración del año escolar oficial, si es considerablemente inferior a la norma. Sin embargo, nada garantiza que las escuelas pondrán en práctica el año escolar oficial, especialmente si no se tienen en cuenta las condiciones locales que pueden afectar la participación de profesores y alumnos. En muchos países, se permite a las escuelas o regiones programar en forma flexible la jornada, la semana o el año escolar a fin de ajustarse a las variaciones de la demanda vinculadas al estado del tiempo, las temporadas agrícolas, las fiestas religiosas y las tareas domésticas de los niños. Esta estrategia ha resultado eficaz tanto en los programas no formales de educación básica como en los programas formales a que presta apoyo el Banco Mundial en Bangladesh, Colombia, Costa Rica y Ecuador. Una segunda estrategia

para aumentar el tiempo de aprendizaje consiste en asignar tareas para hacer en el hogar. Este método ha resultado eficaz en los países de la OCDE.

INSTRUMENTOS Y TECNOLOGIA. Los materiales de enseñanza comprenden toda la variedad de instrumentos didácticos, desde la tiza hasta las computadoras. Después de las pizarras y la tiza, los libros de texto son el material de instrucción más común y más importante en la mayoría de los países. La disponibilidad de materiales de enseñanza a todos los niveles en los países de ingreso bajo y mediano es limitada, especialmente al nivel primario. En algunos países los libros de texto están complementados por bibliotecas, otros materiales impresos y gráficos, audiocasetes, películas, aparatos de radio y televisión y computadoras (Lockheed, Middleton y Nettleton 1991). Especialmente importante para mejorar el nivel de lectura es el suministro de materiales suplementarios, ya que la lectura voluntaria y el uso de bibliotecas, conjuntamente con la educación de los maestros, están correlacionados con los resultados en este aspecto (Lundberg y Linnakyla 1992; Postlethwaite y Ross 1992). De allí la importancia de las bibliotecas en el Gráfico 4.1.

Casi todos los estudios de los libros de texto de los países de ingreso bajo y mediano demuestran que los libros tienen un efecto positivo en el rendimiento de los alumnos (Heyneman, Farrell y Sepúlveda-Stuardo 1978; Fuller y Clarke 1994). Además, se ha determinado que la instrucción interactiva por radio tiene un efecto positivo y eficaz en función de los costos en el aprendizaje de matemáticas, ciencias e inglés en el nivel primario en Bolivia, Honduras, Lesotho y Papua Nueva Guinea (Tilson 1991).

Las nuevas tecnologías podrán aumentar la eficiencia de la educación mediante programas de computadoras que mejoren el rendimiento de los estudiantes y nuevos medios de suministrar instrucción y recursos educacionales a las poblaciones subatendidas. Las computadoras mejoran el rendimiento y las actitudes de los alumnos en todos los niveles (Thompson, Simonson y Hargrave 1992) y se han llevado a cabo experimentos en pequeña escala con instrucción basada en computadoras en varios países de ingreso bajo y mediano, entre ellos Chile, México y Filipinas. En los países industrializados, se están realizando novedosas combinaciones de tecnologías en los niveles primario y secundario para aumentar la eficacia de la instrucción. El uso de sistemas de instrucción inteligentes, de CD-ROM, de medios múltiples y otras aplicaciones ha mejorado el rendimiento de los alumnos en todas las disciplinas (Sivin-Kachala y Bialo 1994), desde los programas preescolares hasta las clases de preparación para la universidad. Las tecnologías de radio y televisión permiten que los profesores con conocimientos especializados (como los de japonés o de ruso) y los recursos educacionales (como las bibliotecas de acceso electrónico) lleguen más allá de los límites tradicionales de las aulas y las escuelas. Los profesores pueden llegar a los alumnos por medio de

la televisión interactiva, teleconferencias, conferencias por computadora, audiográficos, sistemas de transmisión de voz y datos, pizarras electrónicas compartidas y lápices luminosos, fax, correo acústico, tableros de anuncios en computadoras y correo electrónico. Los sistemas de transmisión incluyen satélites, sistemas de microonda, de fibra óptica y de cable interactivos, y microcomputadoras conectadas a las redes locales e internacionales.

A nivel terciario, la tecnología puede sustituir, al menos en parte, a los profesores. Por ejemplo, los cursos por correspondencia y las universidades a distancia pueden aumentar la eficacia en función de los costos. La tecnología de satélites y de computadoras permite transmitir cursos interactivos de alta calidad directamente a los lugares de trabajo, en cooperación con las empresas que desean mejorar los conocimientos de sus empleados. Los estudiantes ahorran tiempo considerable que les tomaría el traslado de ida y vuelta a la escuela y no dejan de percibir ingresos al interrumpir el empleo para conseguir un título más avanzado. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la National Technological University (NTU) ofrece anualmente 1.000 cursos de nivel de maestría vía satélite a más de 100.000 estudiantes regulares y de educación permanente. El consorcio de enseñanza de la NTU comprende 43 universidades acreditadas y más de 200 empresas (National Technological University 1994). Este modelo se está copiando para proporcionar instrucción a distancia tanto en países industrializados como en desarrollo.

Aun en los países industrializados, muchos programas que emplean tecnología educativa están todavía en una etapa experimental y dependen de donaciones para su financiamiento. Los costos iniciales son generalmente altos y los de adición de nuevos usuarios son bajos, pero todos están estrechamente vinculados a la idiosincrasia de las distintas tecnologías y a la calidad y disponibilidad de infraestructura de telecomunicaciones local. Por regla general, esos programas dependen de conexiones de telecomunicaciones fiables y de alta calidad (Derfler 1992), que raras veces existen en los países en desarrollo. Incluso cuando los programas son técnicamente viables, los países de ingreso bajo y mediano pueden carecer del apoyo pedagógico y técnico experimentado necesario para aplicarlos con éxito. La necesidad de utilizar los escasos recursos para otros materiales didácticos y para mejorar los programas educacionales existentes, junto con la falta de apoyo institucional y de información sobre tecnologías apropiadas, durables y eficaces en función de los costos, han limitado el empleo en gran escala de tecnología educativa avanzada en muchos países de ingreso bajo y mediano. Si no se incrementa el uso de esa tecnología se corre el riesgo de aumentar todavía más la diferencia entre esos países y los industrializados.

El Banco Mundial ha apoyado los esfuerzos de los gobiernos para diseñar, imprimir y distribuir libros de texto en forma interna. Actualmente en los proyectos del Banco Mundial se suelen incluir fondos para libros de texto; éstos

representaron el 6% de todos los préstamos para educación en los ejercicios de 1990 a 1994, en comparación con el 3% diez años antes. El financiamiento para libros de texto está desglosado actualmente en fondos para elaboración, producción, distribución y uso. La elaboración de los libros de texto debe estar estrechamente vinculada a la de los programas de estudios. Es mejor dejar la gestión de la producción y la distribución a cargo del sector privado, aunque los gobiernos necesitan ayuda en materia de normas sobre adquisiciones y medidas para asegurar la calidad. La utilización eficaz de los libros de texto requiere el adiestramiento de los profesores en el uso de los nuevos libros y el suministro de manuales. Algunos gobiernos han proporcionado también conjuntos de materiales didácticos, como gráficos murales, juegos, modelos anatómicos y estuches de experimentación científica. En México, por ejemplo, se han suministrado esos materiales en dos proyectos consecutivos de educación primaria ejecutados con asistencia del Banco Mundial; los materiales del segundo proyecto se modificaron sobre la base de la experiencia obtenida con el primero.

Flexibilidad en el suministro de insumos

El establecimiento de normas y el apoyo de los insumos eficaces son medidas importantes para mejorar el nivel de instrucción. Todavía más importante es la flexibilidad para decidir localmente cómo combinar y administrar los insumos suministrados a las escuelas y otras instituciones educacionales. Los gobiernos pueden fomentar esa flexibilidad a través de sus métodos de suministro de los insumos y estimulando las condiciones que se ha demostrado que promueven el aprendizaje de los alumnos. Los gobiernos han empleado principalmente dos estrategias para suministrar insumos a las escuelas y a las instituciones de enseñanza superior, y ambas han recibido apoyo del Banco Mundial. La primera ha sido el suministro directo de insumos. La experiencia demuestra que si se los proporciona en forma centralizada, los insumos no se utilizan a menos que se ajusten a las condiciones locales, que los maestros sepan cómo utilizarlos, y que las políticas relacionadas con su uso no actúen como desincentivos. La segunda estrategia ha consistido en hacer transferencias presupuestarias para permitir que las escuelas y otras instituciones compren lo que es más adecuado para las condiciones locales existentes.

No existe un conjunto único de insumos que pueda considerarse "el más eficaz" o el mejor en función de los costos para todas las escuelas o para todas las condiciones preexistentes, y es difícil especificar por anticipado qué dará resultado en una situación determinada. El personal de la escuela es el que conoce más de cerca las condiciones preexistentes y el que está en mejores condiciones para seleccionar el conjunto de insumos más apropiado. Aunque no se hayan delegado facultades presupuestarias en ese personal, sus conoci-

mientos se pueden aprovechar para adaptar los conjuntos de insumos a las condiciones locales. En Jamaica, el Banco Mundial está prestando apoyo a una reforma amplia de la educación secundaria, que incluye la revisión del plan de estudio de los grados séptimo a noveno, la capacitación de los docentes en los objetivos del plan, el suministro de instrumentos y tecnología para su aplicación y la evaluación del aprendizaje de los alumnos en las asignaturas básicas. Antes de recibir los materiales didácticos para una asignatura básica, el personal escolar confecciona un inventario de los materiales de que ya dispone la escuela, y sólo se proporcionan los que faltan. Ello permite reducir considerablemente los costos en relación con la alternativa de proporcionar todos los materiales a todas las escuelas.

**RECUADRO 4.2 UNA POSIBILIDAD
PROMETEDORA: LA FUNCIÓN
RECTORA DE LA ESCUELA**

Las características de las escuelas que tienen importancia para lograr un buen rendimiento giran en torno a su administración. Las instituciones de enseñanza eficaces de los países industrializados tienen una administración capaz de asegurar la disponibilidad de recursos, de comunicar una visión de la escuela que incluye altas expectativas respecto de los estudiantes y un entorno ordenado, y de proporcionar orientación pedagógica y apoyo a los maestros. No es necesario que ese apoyo incluya la plena autonomía respecto del presupuesto, el plan de estudio o el personal.

A nivel institucional, el personal docente debe fomentar condiciones de enseñanza que han demostrado que promueven el aprendizaje. Los alumnos de los profesores que tienen grandes expectativas respecto de sus estudiantes y ofrecen recompensas e incentivos por el rendimiento académico aprenden más. Además, cuan-

do los métodos de enseñanza responden al estilo de comportamiento y de aprendizaje de los estudiantes y cuando las clases mantienen la disciplina de manera de disponer de más tiempo para el aprendizaje, el rendimiento de los estudiantes generalmente es mayor.

Los gobiernos pueden fomentar la función rectora de las escuelas y las condiciones de enseñanza propicias para el aprendizaje velando por que esos factores tengan prioridad en lo relativo a la selección y la capacitación de maestros, directores y administradores de escuela y sean objetivos centrales de las actividades de supervisión, inspección y apoyo (Brookover y Lezotte 1979; Brubaker y Partine 1986; Carter y Klotz 1990; Chubb y Moe 1990; Dalin 1992; Frederick 1987; Gibbs 1989; Hallinger 1989; Joyce, Hersh y McKibbin 1983; Levine 1990; Levine y Lezotte 1990; Lezotte y colaboradores 1980; Lezotte y Bancroft 1985; Purkey y Smith 1983; Scheerens y Creemers 1989; Smith y Andrews 1989; Steller 1988; Wynne 1980).

En algunos países, las escuelas están autorizadas para tomar decisiones respecto de los planes de estudio y los libros de texto, pero no del presupuesto ni del personal. En la mayoría de los países de ingreso alto los profesores y las escuelas seleccionan los libros de una lista aprobada. Esta práctica se está introduciendo gradualmente en otras partes, en especial en las economías en transición de Europa y Asia central. Sólo en unos pocos casos tienen los funcionarios escolares plena autonomía y atribuciones sobre todos los aspectos críticos de la administración escolar, a saber, el presupuesto, el plan de estudio y el personal docente. Sin embargo, tampoco esta práctica da necesariamente por resultado un aumento del rendimiento de los alumnos. Las evaluaciones preliminares de la administración basada en la escuela en los Estados Unidos y el Canadá no indican ningún efecto, ni positivo ni negativo, de esta reforma sobre el rendimiento (Summers y Johnson 1994; GAO 1994). Un método más prometedor, ensayado hasta ahora sólo en los países industrializados, es la asignación a las escuelas de una función rectora que asegura un clima propicio para el aprendizaje (Recuadro 4.2). Aún más fácil de lograr es la asignación de los mejores directores a las escuelas más necesitadas, como las escuelas rurales de grados múltiples y las escuelas situadas en los barrios de tugurios urbanos.

Muchos sistemas de educación de los países de ingreso bajo y mediano son rígidos y están administrados en forma centralizada; por ejemplo, la selección y compra de libros de texto se hace en forma central y se imparte orientación centralizada acerca de la instrucción en la sala de clases. A pesar de ello, muchas escuelas gozan de una considerable autonomía de facto, al menos con respecto al método de instrucción, si no con respecto a la distribución del personal docente. No obstante, los vínculos administrativos y de supervisión son generalmente débiles y los profesores trabajan aislados, especialmente en las escuelas pequeñas. La consecuencia de ese aislamiento es que no se cumple el plan de estudio, se reduce el tiempo de instrucción y no se utilizan los instrumentos para la enseñanza. Se necesitan tres elementos para superar esos problemas: un consenso local sobre los resultados deseados, profesionalismo entre los maestros y autonomía de las escuelas. Esos tres factores se combinan para hacer que la escuela y su personal docente respondan ante los padres y las comunidades de los resultados obtenidos en el contexto de los indicadores nacionales o regionales de rendimiento, como los exámenes y las evaluaciones del aprendizaje.

SEGUNDA PARTE

Seis reformas esenciales

SE PUEDE HACER frente a los problemas de la educación descritos en el Capítulo 2 si se introducen reformas acordes con la modificación del financiamiento y la administración de la educación indicadas en los Capítulos 3 y 4. Hay seis reformas que, aplicadas en forma conjunta, contribuirán en buena medida a que los países de ingreso bajo y mediano puedan resolver los problemas de acceso, equidad, calidad y rapidez de la reforma que experimentan actualmente. Esas reformas consisten en dar más prioridad a la educación; prestar atención al rendimiento; concentrar eficientemente la inversión pública en la educación básica y recurrir en mayor medida al financiamiento familiar de la enseñanza superior; prestar atención a la equidad; intensificar la participación de los hogares en el sistema de educación, dar autonomía a las instituciones a fin de permitir una combinación flexible de los insumos educacionales.

Como esos problemas educacionales tienen distinta envergadura en los diferentes países, no todas las reformas tendrán la misma prioridad en todas partes. Además, aunque gran parte del análisis realizado se refiere necesariamente al establecimiento de prioridades subsectoriales, no hay que olvidar que el sistema de educación es, por cierto, un sistema y que las modificaciones e inversiones que se hagan en uno de los subsectores tendrá repercusiones en los demás y en el sistema en su conjunto.

Las seis reformas esenciales propuestas en este informe contribuirán a mejorar la educación y, en los países más pobres, a reducir el analfabetismo en el futuro. Sin embargo, no contribuirán mucho a la solución del problema actual del analfabetismo de adultos, en un mundo en que hay más de 900 millones de analfabetos. Los programas de educación de adultos son necesarios, pero esos programas tienen un historial poco satisfactorio. En un estudio se demostraba

que la tasa de eficacia ha sido sólo de 13% para las campañas de alfabetización realizadas en los últimos 30 años (Abadzi 1994), y se han hecho muy pocos trabajos de investigación sobre los beneficios y los costos de los programas de alfabetización. Sin embargo, hay varios métodos nuevos de alfabetización de adultos que parecen prometedores, en gran parte porque tienen en cuenta la motivación, que es el factor principal de todos los programas exitosos. Los programas de alfabetización de adultos tienen mejores probabilidades de lograr buenos resultados cuando: a) tienen un objetivo inicial distinto de la alfabetización, por ejemplo, la lectura de obras sagradas como el Corán, la adquisición de información sobre salud, o la prestación de asistencia a la educación de los niños; b) se hace una distinción entre los adolescentes y los adultos, ya que estos últimos aprenden de manera diferente; c) se incluye a las mujeres, además de los hombres (las campañas de menos éxito se han centrado en temas masculinos); y d) se utiliza una pedagogía participatoria que toma en cuenta el medio ambiente local. En el programa REFLECT, que se está desarrollando con ayuda de la organización no gubernamental ActionAid en Bangladesh, El Salvador y Uganda, se alienta a las comunidades pobres a preparar mapas, calendarios, matrices y diagramas basados en las circunstancias locales y se les ayuda a analizar y sistematizar sus conocimientos. El alfabeto y la alfabetización se convierten así en un medio más complejo de representar este conocimiento local, y la alfabetización está mucho más vinculada a otros aspectos del desarrollo en el ámbito local. Estos nuevos métodos se examinarán en detalle en un futuro documento del Banco Mundial, preparado a raíz del cuestionamiento de la opinión de que los programas de alfabetización en gran escala generalmente no dan buen resultado. En el documento se analizarán también los costos y los beneficios de los programas de alfabetización y los factores que han tenido importancia para la ejecución satisfactoria de los programas que han sido ampliados de pequeños experimentos a programas a escala nacional. Esta cuestión no se examina en el presente informe, que se ocupa principalmente de la educación formal.

C A P I T U L O 5

Más prioridad para la educación

LOS GOBIERNOS y las poblaciones de casi todos los países necesitan prestar más atención a la educación. La educación incumbe normalmente al ministerio de educación, y a veces también a un ministerio de educación superior, y los demás sectores del gobierno tienden a dejarla en manos de ese órgano. Este método es deficiente por tres razones:

- El cambio constante en las economías y los mercados laborales es actualmente un fenómeno normal, como resultado de la permanente reforma económica y del adelanto tecnológico, que requieren que se preste una atención renovada y permanente a las inversiones en capital físico y humano.
- La tasa de rentabilidad de las inversiones en educación es alta comparada con la de otras inversiones.
- Existen importantes relaciones sinérgicas entre las inversiones en educación y otros aspectos de la formación de capital humano, especialmente la nutrición, la salud y la fecundidad.

Durante el decenio de 1980 y a comienzos del de 1990, muchos países iniciaron la reestructuración de sus economías, impulsados por los desequilibrios macroeconómicos, una deuda externa excesiva y una economía mundial cada vez más competitiva. Los programas de reforma económica han dado resultados positivos en las dos regiones en que eran más necesarios; el crecimiento económico se ha reanudado en África y en América Latina. Los países africa-

nos han hecho grandes progresos en muchos aspectos fundamentales de la reforma macroeconómica, pero esos esfuerzos se deben mantener y ampliar, especialmente en lo que se refiere al logro del equilibrio fiscal. El aumento del comercio internacional y la movilidad cada vez mayor del capital y la tecnología han llevado a una mayor apertura de casi todas las economías y han creado un clima más competitivo para atraer inversiones de todo el mundo. China y la India son los dos ejemplos más importantes de países muy grandes con economías cada vez más competitivas y abiertas. (La trayectoria de Asia oriental se examinó en el Capítulo 1.) Las economías en transición de Europa y Asia han experimentado cambios todavía más espectaculares y se están reorientando en bloque hacia estructuras económicas de mercado.

Ahora que la reforma económica se está convirtiendo en un proceso permanente, es importante que los gobiernos se concentren también en los factores que son necesarios para mantener el crecimiento y reducir la pobreza, y no sólo en las políticas macroeconómicas apropiadas. Los países que cuentan con la infraestructura física necesaria y con fuerzas de trabajo flexibles atraen cada vez más inversiones en producción y servicios. En consecuencia, todos los gobiernos deben prestar renovada atención a las inversiones en infraestructura y en recursos humanos si quieren estimular las inversiones del sector privado y, por ende, el crecimiento. Las inversiones apropiadas en infraestructura física y en capital humano serán diferentes de un país a otro de acuerdo con el nivel de desarrollo económico y educacional. Las inversiones en capital humano son especialmente críticas debido al desfase que existe entre las inversiones en educación y el ingreso de nuevos trabajadores a la fuerza laboral. En consecuencia, las demoras en reformar los sistemas de educación corren el riesgo de reducir el crecimiento económico futuro.

Las inversiones en todos los niveles de educación tienen altas tasas de rentabilidad, superiores al costo de oportunidad del capital, que generalmente se estima entre el 8% y el 10%, y comparables (o, en los niveles inferiores de la educación, superiores) a las tasas de rentabilidad de las inversiones en la agricultura, la industria y la infraestructura (Cuadro 5.1). Además, esas tasas de rentabilidad social de la educación están subestimadas porque excluyen beneficios tales como el mejoramiento de la salud y la reducción de la fecundidad, al igual que economías externas, como los efectos de umbral y la adquisición y el desarrollo de tecnología. Las inversiones en capital físico y humano se complementan; sin las inversiones en educación, las inversiones en activos físicos tendrán tasas de rentabilidad más bajas, y viceversa.

El mejor conocimiento de las relaciones que existen entre la educación, la nutrición, la salud y la fecundidad justifica que se preste más atención a la educación. Los padres, y especialmente las madres, con mayor nivel de educación proporcionan mejor nutrición a sus hijos, tienen hijos más sanos, son

CUADRO 5.1 TASAS DE RENTABILIDAD DE LAS INVERSIONES EN DIFERENTES SECTORES DE LA ECONOMIA

	1974-82	1983-92	1974-92
<i>Inversiones en educación</i>			
Primaria			20
Secundaria			14
Superior			11
<i>Proyectos del Banco Mundial</i>			
Agricultura	14	11	
Industria	15	12	
Infraestructura	18	16	
Todos los proyectos	17	15	

Fuentes: Psacharopoulos 1994; Banco Mundial 1994; base de datos del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial.

menos fecundas y tienen más interés en que sus hijos se eduquen. La educación, en particular la de las niñas es, pues, fundamental para reducir la pobreza y se debe considerar parte de la estrategia general de salud de los países en la misma medida que, por ejemplo, los programas de inmunización y el acceso a los consultorios médicos.

La educación es, por todo esto, más importante para el desarrollo económico y la reducción de la pobreza de lo que era, o de lo que se creía que era. Merece que los gobiernos, es decir, no sólo los ministerios de educación, sino también los ministerios de hacienda y de planificación, le asignen mayor prioridad. Desde hace tiempo lo han entendido así los países de Asia oriental, y lo están entendiendo cada vez más otros países, especialmente los de América Latina y la India. Es importante que otros países también presten más atención a la educación, especialmente los de Africa, Asia meridional, el Oriente Medio y los ex países socialistas de Europa y Asia, la mayoría de los cuales han estado preocupados hasta hace poco, como es lógico, por los problemas a más corto plazo de la reforma económica. La vuelta a un enfoque a más largo plazo del desarrollo y la reducción de la pobreza implica que se asigne más prioridad a la educación, y las circunstancias de cada país determinarán cuáles serán las políticas y prioridades concretas dentro del sector de educación. Al mismo tiempo, es necesario no pretender demasiado de la educación. Su contribución a la reducción de la pobreza dependerá críticamente de las políticas macroeconómicas complementarias y de las inversiones en activos físicos.

C A P I T U L O 6

Atención a los resultados

LA ORIENTACION hacia los resultados significa que las prioridades de la educación se determinan mediante el análisis económico, el establecimiento de normas y la medición del cumplimiento de las normas. Para establecer prioridades se necesita un enfoque sectorial. Aunque los gobiernos determinan las prioridades por diversas razones, el análisis económico de la educación en general, y el análisis de la tasa de rentabilidad en particular, constituye un instrumento de diagnóstico con el cual comenzar el proceso de establecer prioridades y considerar otros medios de lograr los objetivos dentro de un enfoque sectorial. Las razones para determinar las prioridades varían de un país a otro, e incluso de un gobierno a otro, y la propuesta que aquí se hace de que se preste más atención a los efectos de los resultados educacionales no significa que esas otras razones sean inapropiadas. Se sostiene en cambio que generalmente se presta atención insuficiente a los resultados, ya sea que se definan en relación con el mercado laboral o en términos del aprendizaje.

Utilización de los resultados para establecer y vigilar las prioridades públicas

La mayoría de los gobiernos definen implícitamente cuánta educación debería estar al alcance de todos a través de la legislación relativa a la edad de iniciación de la escuela, las leyes de asistencia obligatoria, las normas sobre la edad mínima para trabajar, las estipulaciones constitucionales y las convenciones internacionales ratificadas por el país. Los países no cumplen sus objetivos (Cuadro 6.1) en gran parte porque no asignan suficientes recursos para lograr-

CUADRO 6.1 EDUCACION OBLIGATORIA, TASAS DE MATRICULA Y EDAD MINIMA PARA TRABAJAR EN ALGUNOS PAISES, DECENIO DE 1990

<i>País</i>	<i>Educación obligatoria (duración en años)</i>	<i>Tasa bruta de matrícula primaria, 1990 (porcentaje)</i>			<i>Edad mínima para trabajar (1992)</i>
		<i>Total</i>	<i>Niños</i>	<i>Niñas</i>	
Bangladesh	5	77	83	71	12
Côte d'Ivoire	6	69	81	58	14
El Salvador	9	79	78	79	14
Guatemala	6	79	84	74	14
Guinea-Bissau	6	60	77	42	14
Malawi	8	66	73	60	14
Marruecos	9	65	77	53	12
Senegal	6	58	68	49	14

Fuentes. OIT 1992; UNESCO 1993b.

los. Sin embargo, incluso cuando se dispone de recursos, es un error atribuir importancia exclusivamente a los años de instrucción. Sería más apropiado hacer hincapié en los conocimientos y las actitudes. La asistencia a la escuela es un medio, no un fin; contribuye a la adquisición de aptitudes, conocimientos y actitudes. Lo importante es lo que los estudiantes aprenden.

La enseñanza básica constituye la máxima prioridad en todos los países porque proporciona las aptitudes y conocimientos básicos necesarios para el orden cívico y para la plena participación en la sociedad, así como para todas las formas de trabajo. Las aptitudes y conocimientos adquiridos en la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la superior, por el contrario, se aplican más explícitamente en el mercado de trabajo, y el análisis económico puede contribuir a orientar las inversiones del sector público en esos niveles.

El análisis económico aplicado a la educación se centra en la comparación entre los beneficios y los costos, para las personas y para la sociedad en conjunto. Se comparan los costos de las distintas intervenciones para lograr un objetivo educacional determinado y se mide la relación entre los beneficios y los costos, generalmente calculando la tasa de rentabilidad, considerando como el beneficio la mayor productividad de la mano de obra, medida por las diferencias de salarios (véase el Recuadro 1.1). Tanto la tasa de rentabilidad social como las diferencias entre las tasas de rentabilidad social y privada pueden contribuir a establecer las prioridades del sector público. Las prioridades en materia de inversión pública determinadas por este tipo de análisis económico son aquellas en que la tasa de rentabilidad social es más alta y el nivel de subsidio público es más bajo.

El contraste entre la rentabilidad social y privada de la inversión en educación, utilizando las diferencias de remuneración como medida del beneficio, pone de relieve el alcance del subsidio público a la educación (véase el Cuadro 1.1). Es posible calcular un índice de subsidio público (el porcentaje en que la tasa privada es superior a la tasa social). En la mayoría de los países, la enseñanza superior es el nivel de educación que recibe más subsidios. En el Paraguay, por ejemplo, las tasas de rentabilidad privada y social de la enseñanza primaria son, respectivamente, 23,7% y 20,3%, en tanto que en el caso de la enseñanza superior son 13,7% y 10,8%. El índice de subsidio público en este caso es 27% para la enseñanza superior y sólo 17% para la enseñanza primaria (Psacharopoulos, Vélez y Patrinos 1994).

Esas tasas de rentabilidad se deben calcular conforme a las circunstancias propias de cada país y no se pueden suponer. Las consideraciones metodológicas y prácticas asociadas a la valoración de los beneficios externos hacen que sea conveniente actuar con cautela y usar el sentido común al aplicar el análisis de la relación costo-beneficio. Por ejemplo, las tasas de rentabilidad normalmente se basan en las diferencias de ingreso medio corriente, que permanecen estables durante períodos prolongados. Sin embargo, cuando fuera posible, se deberían utilizar las diferencias de ingreso marginales cuando se trata de trabajadores de los sectores de ingreso libre. Además, las estimaciones de las tasas de rentabilidad tardan en reflejar los cambios en las condiciones del mercado laboral, como el desequilibrio progresivo entre la demanda de los empleadores y el producto del sistema de educación.

Aparte de esas dificultades, el cálculo de la tasa de rentabilidad privada de la educación es relativamente sencillo. El cálculo de la rentabilidad social es más problemático. No hay consenso sobre la forma de cuantificar y evaluar las externalidades sociales de la educación. En consecuencia, la práctica habitual consiste sencillamente en calcular la rentabilidad social ajustando a la baja la rentabilidad privada para tener en cuenta los gastos netos del sector público en educación y desestimar los posibles beneficios externos compensatorios. También en este caso es preciso usar el sentido común; la relación costo-beneficio que constituye la base del análisis económico es un instrumento de diagnóstico básico que señala a los encargados de formular las políticas una dirección determinada, y no un indicador preciso de las prioridades.

Una vez que se han fijado las prioridades y se han establecido los arreglos financieros, es necesario prestar cuidadosa atención a los costos de las inversiones en educación y tratar de reducir los costos unitarios mejorando la eficiencia. Para ello se necesitan análisis de la eficacia en función de los costos en que se comparen distintos modos de lograr el mismo resultado. La técnica más eficaz es aquella que produce el resultado deseado a un costo mínimo o que logra el mayor aumento del rendimiento escolar a un costo determinado. Por ejemplo,

los análisis de la eficacia en función de los costos han demostrado que los laboratorios no son necesarios para adquirir competencia científica básica, y se han utilizado también para evaluar el costo de impartir instrucción en una escuela consolidada o en varias escuelas.

La educación básica proporciona los conocimientos, capacidades y actitudes esenciales para funcionar eficazmente en la sociedad. Las competencias básicas en esferas generales como la expresión oral, los conocimientos de computación, la aptitud para comunicarse y para resolver problemas se pueden aplicar en una amplia gama de medios laborales y pueden permitir a la gente adquirir capacidades y conocimientos específicos para el empleo en el lugar de trabajo (Becker 1964). Ese nivel básico requiere normalmente alrededor de ocho años de instrucción.

Las aptitudes básicas tienen cada vez más importancia en todas las sociedades. En los Estados Unidos entre 1978 y 1986 la bonificación salarial asociada con los conocimientos de matemáticas básicas aumentó de \$0,46 a \$1,15 por hora para los hombres y de \$1,15 a \$1,42 para las mujeres en el caso de personas con el mismo número de años de escolaridad (Murnane, Willett y Levy 1993). En Africa oriental los que poseen buenos conocimientos básicos tienen más probabilidades de ingresar al mercado de trabajo asalariado moderno y de percibir salarios más altos que los trabajadores con menos conocimientos con el mismo número de años de escolaridad. Los egresados de la enseñanza secundaria comprendidos en el tercio más alto de la escala de puntaje de los exámenes finales ganan un 50% más que los comprendidos en el tercio más bajo en Kenya, y alrededor del 35% más en Tanzania (Boissière, Knight y Sabot 1985).

Las altas tasas de rentabilidad estimadas para la educación básica en la mayoría de los países en desarrollo son una indicación clara de que las inversiones destinadas a ampliar la matrícula y a mejorar la tasa de retención en la educación básica deberían tener en general la más alta prioridad en los países que aún no han alcanzado la educación básica universal. En muchos casos, la ampliación de la matrícula exigirá inversiones para ampliar la capacidad escolar, formar docentes calificados y proporcionar materiales didácticos adecuados. Pero en otros casos, en que la falta de capacidad no es el obstáculo limitante, será preciso aumentar la demanda de educación a través de medidas encaminadas a elevar su calidad, a mejorar el entorno escolar, o a sufragar los costos directos e indirectos de la asistencia a la escuela. Esto es especialmente probable en los medios pobres en que los niños contribuyen más de lo que consumen a la unidad familiar (Lindert 1976).

Es posible que otras intervenciones también merezcan alta prioridad. Las inversiones para mejorar la calidad o la eficiencia de la educación tendrán generalmente altas tasas de rentabilidad que, en algunos casos, pueden ser incluso más altas que las de las inversiones para ampliar la matrícula escolar. Los beneficios

de las inversiones para mejorar la eficiencia de la educación —por ejemplo, mediante el aumento de la tasa de retención o el uso más intensivo del personal docente y de los locales— se pueden expresar normalmente en términos de reducción de los costos unitarios por estudiante o por egresado. Aunque los beneficios del mejoramiento de la calidad educacional —por ejemplo, sobre la base de las perspectivas de ingresos— son más difíciles de medir, deberían ponderarse explícitamente al considerar la prioridad relativa de las inversiones.

Además, algunas mejoras de la eficiencia o la calidad de la educación pueden lograrse mediante cambios de la política que no requieren inversiones específicas. Por ejemplo, en algunos sistemas de educación la distribución más eficiente de los maestros existentes podría reducir la necesidad de contratar nuevos maestros.

Las decisiones sobre las prioridades del gasto público en educación más allá del nivel básico se deben tomar en el contexto de un enfoque sectorial amplio. Es preciso hacer una distinción entre los países que han alcanzado, o casi alcanzado, la educación básica universal de primer ciclo, y aquellos que no lo han hecho. Los países que han alcanzado la educación básica universal probablemente consideren la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la superior como prioridades para los nuevos gastos públicos.

Las decisiones sobre las prioridades del gasto público entre esos niveles de enseñanza postobligatoria se pueden basar en la utilización prudente del análisis económico centrado en los resultados del mercado laboral y otros beneficios sociales. El análisis económico ha demostrado, por ejemplo, que la tasa de rentabilidad social media de la educación secundaria general es mucho más alta que la de la educación secundaria profesional altamente especializada (Psacharopoulos 1987, 1994). Este resultado es coherente con los cambios constantes y rápidos de la tecnología y los mercados de trabajo que requieren trabajadores flexibles, “capacitables”, capaces de adquirir nuevas aptitudes a medida que cambia la tecnología. La mejor manera de lograr este objetivo es hacer hincapié en la adquisición de conocimientos y de actitudes, más que determinadas aptitudes relacionadas con el empleo que se enseñan mejor en medios laborales específicos. Por ejemplo, en 1986 en Indonesia, un país en rápida industrialización, la rentabilidad de la enseñanza secundaria académica y de la enseñanza secundaria profesional había disminuido en relación con el nivel que tenía en 1979, pero la rentabilidad de la educación secundaria académica seguía siendo superior (11%, en comparación con 32% en 1979) a la de la enseñanza secundaria profesional (9%, en comparación con 18%).

La baja rentabilidad de la enseñanza secundaria profesional indica que una inversión adicional en las condiciones actuales sería ineficiente. Pero ello no significa necesariamente que la reducción del número de plazas sea la política

correcta. En lo que respecta a la enseñanza profesional, la baja rentabilidad podría atribuirse a los altos costos más que a una falta de demanda de mano de obra técnicamente calificada. Por lo tanto, una alternativa sería reducir los costos a fin de aumentar la rentabilidad. Entre las reformas posibles estarían las de acortar la duración del curso y reducir los costos unitarios de funcionamiento. Si la rentabilidad no aumenta significativamente, podrían tomarse medidas para disponer la formación de trabajadores calificados fuera del sistema escolar formal (Mingat y Tan 1985).

Entre los instrumentos complementarios para evaluar las prioridades en materia de inversión se cuentan los estudios de seguimiento y las rutinas anuales (Mingat y Tan 1985; Sapsford y Tzannatos 1993), que se pueden utilizar para reunir datos relativos a los programas escolares y vigilar las tendencias de los mercados laborales que afectan a los egresados recientes. Este tipo de información se debe reunir anualmente, pues proporciona datos útiles sobre los efectos de las políticas recientes, de manera que se puedan introducir ajustes al sistema. La rutina anual puede mejorar la sensibilidad de las decisiones sobre inversión a las nuevas condiciones del mercado laboral. Aumenta así la eficiencia externa de las inversiones educacionales dentro de las estrategias generales que indica el análisis de la rentabilidad.

La ventaja del análisis económico es que las hipótesis se tienen que plantear al comienzo. En el ejemplo anterior se presume que existe demanda del producto de la enseñanza secundaria profesional. Pero pueden hacerse análisis empíricos para verificar esa hipótesis. Un método directo para ello son las encuestas de empleadores, que se han utilizado en Indonesia. Los resultados muestran una discrepancia entre la forma de percibir el problema del desarrollo de aptitudes en el sector público y en el sector privado. En pocas palabras, las empresas privadas no consideran que la escasez de conocimientos especializados sea un problema y la mayoría de las empresas suministran su propia capacitación (Dhanani 1993).

Las estimaciones de las tasas de rentabilidad de las inversiones en educación no son muy relevantes cuando el mercado laboral no es competitivo, o cuando no existe, como ocurría en las economías socialistas de Europa oriental. Se espera que los extraordinarios cambios económicos ocurridos en esos países den por resultado una bonificación por capacidad empresarial a medida que los trabajadores se enfrenten por primera vez a un mercado laboral competitivo en que el éxito se recompensa. Como sostenía T. W. Schultz, ganador del Premio Nóbel, la capacidad empresarial complementa la educación y la experiencia laboral. Por consiguiente, la rentabilidad relativa de la educación debería aumentar en las economías de mercado incipientes en relación con la anterior a la transición, cuando no se necesitaba habilidad empresarial.

El análisis empírico de los cambios de la estructura salarial en Eslovenia entre 1987 y 1991 revela que la rentabilidad del capital humano (medida, en este caso, por años de escolaridad) aumenta marcadamente durante las transiciones (Orazem y Vodopivec 1994). En las comparaciones de grupos de personas instruidas y sin instrucción, los que tenían cuatro años de educación universitaria fueron los que más aumentaron sus ingresos relativos, seguidos de aquellos con dos años de educación universitaria; el grupo con calificaciones profesionales fue el que menos aumentó sus ingresos. Los cambios importantes en la economía, como la transición a una economía de mercado, la reestructuración, la liberalización del comercio o las nuevas alianzas económicas (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), deberían entonces dar por resultado un mayor aumento de los beneficios para aquellos con más educación y una educación de tipo más general.

La educación profesional en los países de ingreso alto y en algunos países de ingreso mediano alto se está haciendo en consecuencia cada vez menos especializada; en la actualidad incluye normalmente un componente muy amplio de educación general. Al mismo tiempo, la enseñanza secundaria general también incluye ahora normalmente aspectos tecnológicos para facilitar el ingreso al mundo del trabajo. También se están realizando cada vez con más frecuencia programas en que se combina la educación general en la escuela con uno o dos días por semana de trabajo en el empleo, con lo que se acostumbra a los alumnos a las actitudes que se requieren en el trabajo. Esta convergencia de la enseñanza secundaria profesional con la secundaria general y la vinculación entre la escuela y el trabajo en los países de la OCDE aún no ha sido evaluada utilizando análisis económicos, pero parece probable que produzca una rentabilidad más alta que la enseñanza estrictamente profesional.

Muchos países de ingreso bajo y mediano con educación primaria y educación secundaria de primer ciclo universales cuentan ahora con importantes programas secundarios profesionales de segundo ciclo altamente especializados. En las antiguas economías planificadas de Europa oriental y central, la mayor parte de la enseñanza secundaria de segundo ciclo consiste en programas profesionales y técnicos muy especializados. En Polonia, por ejemplo, sólo el 20% de los alumnos secundarios participan en programas de educación general, aunque la incipiente economía de mercado requiere trabajadores con educación general (Banco Mundial 1992c). Sólo ahora están surgiendo mercados de trabajo en Europa oriental y Asia central, y la relación entre ellos y el sistema de educación aún no se ha desarrollado.

Los países no pueden reducir rápidamente el tamaño de esos programas de enseñanza secundaria profesional, pero deben impartirles un carácter cada vez más general y vincularlos al desarrollo de aptitudes y a la adquisición de conocimientos de carácter general necesarios para el trabajo, en lugar de conoci-

mientos específicos. Los datos relativos a los resultados en el mercado de trabajo indican que, con el tiempo, es aconsejable reducir el componente profesional de la enseñanza secundaria.

Hay países en que se ha determinado que la rentabilidad de ciertos tipos de enseñanza profesional especializada es a veces superior a la de la secundaria general. Esta conclusión refleja la escasez de ciertas especialidades en el mercado laboral. En Chile, por ejemplo, la rentabilidad de la capacitación agrícola, las especialidades industriales y las especialidades comerciales es actualmente más alta que la de la enseñanza secundaria general. En consecuencia, el gobierno central otorga subsidios a los centros de formación profesional administrados por las municipalidades, cuyo monto varía de acuerdo a las necesidades del mercado de trabajo. En 1993, las escuelas agrícolas recibieron el 200% del subsidio otorgado a las escuelas secundarias generales, las escuelas industriales el 150% y las comerciales el 125% (Cox-Edwards 1994).

Los países que aún no han logrado una educación básica casi universal tienen que hacer frente a decisiones más sencillas en cuanto a sus prioridades. Habida cuenta de la importancia de lograr la universalidad de la educación básica, el análisis económico puede ayudar a guiar las decisiones del sector público acerca de las inversiones en los niveles superiores a fin de seleccionar los que tendrán sin duda más efecto en la productividad del trabajo y otros beneficios sociales. En la mayoría de los países, la prioridad de las nuevas inversiones será evidentemente la educación básica, pero es posible que las ciencias sean una excepción en la enseñanza secundaria de segundo ciclo, y las ciencias y la ingeniería en el nivel universitario. Si la tasa de rentabilidad social de esos cursos, o de los cursos profesionales especializados, es más alta que la de la enseñanza primaria y secundaria de primer ciclo, se justificaría aumentar la inversión pública. Hasta la fecha, pocos análisis económicos han sido específicos hasta ese punto, pero los gobiernos pueden utilizar los análisis en las circunstancias concretas de cada país para guiar las decisiones sobre inversión (McMahon y Jung 1989).

Establecimiento de normas y vigilancia del desempeño

Una vez que el sector público ha decidido en qué forma distribuirá los recursos públicos, es importante que determine cuáles serán las especialidades y aptitudes que será necesario adquirir en cada nivel de enseñanza financiado públicamente, y que vigile su adquisición. Hay mucho margen para un uso más generalizado de mecanismos de establecimiento de normas y de vigilancia de los resultados de la enseñanza (véase el Capítulo 4) y teóricamente para un mayor uso de las definiciones internacionalmente convenidas. La OCDE, por ejemplo, propone la vigilancia permanente de tres categorías de indicadores uniformes

de rendimiento para sus países miembros, a saber, los resultados obtenidos por los estudiantes, los resultados del sistema y los resultados del mercado laboral. Los obtenidos por los estudiantes comprenden el rendimiento en materia de lectura, matemáticas y ciencias y las diferencias entre los sexos en cuanto a lectura, los resultados del sistema comprenden la obtención de diplomas de enseñanza secundaria superior, la obtención de diplomas universitarios, el otorgamiento de títulos en ciencias e ingeniería y el número de titulados en ciencias e ingeniería, y los resultados del mercado laboral comprenden el desempleo, la educación y los ingresos (Tuijman y Postlethwaite 1994).

Una vez establecidas las normas sobre rendimiento, es preciso observar el rendimiento y vincularlo a incentivos. Se puede utilizar una variedad de indicadores del rendimiento, entre ellos, aunque no exclusivamente, las pruebas y los exámenes. Lo que se examina tiende a ser lo que se enseña y, en consecuencia, los exámenes públicos, en particular, tienen grandes posibilidades de mejorar la calidad del aprendizaje del alumno (Kellaghan y Greaney 1992). Al mismo tiempo, pueden surgir graves problemas si: a) los exámenes están vinculados en tal forma a la instrucción que el plan de estudio se restringe; b) se da preferencia a las técnicas de examen y de medición de conocimientos tales como la repetición automática de lo aprendido, y c) los exámenes anteriores comienzan a determinar no sólo lo que se enseña, sino además cómo se enseña. Los exámenes públicos orientados a mejorar la calidad no pueden ser los mismos que los que tienen fines de selección, ya que estos últimos no tienen en cuenta las necesidades de la mayoría de los alumnos que no avanzarán al próximo nivel de enseñanza.

Las mediciones del rendimiento tienen aplicaciones de política y aplicaciones pedagógicas. Se pueden utilizar para vigilar los avances hacia la consecución de las metas educacionales nacionales, evaluar la eficacia y la eficiencia de políticas y programas determinados, responsabilizar a las escuelas del rendimiento de los alumnos, seleccionar a los estudiantes y otorgarles certificados, y proporcionar información a los profesores acerca de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes considerados individualmente (Larach y Lockheed 1992). Se pueden además combinar con incentivos para impulsar a un sistema a obtener mejores resultados.

En el plano internacional, hay más experiencia con el uso de los indicadores del rendimiento para exigir la responsabilidad individual que la de las instituciones. Los exámenes de selección y certificación, que con frecuencia, aunque no siempre, están vinculados al programa de estudios, existen en todo el mundo (Eckstein y Noah 1993). Como práctica pedagógica, los profesores normalmente utilizan exámenes y pruebas para determinar lo que aprenden los alumnos.

La utilización de medidas del rendimiento para responsabilizar a las instituciones es bastante reciente. La experiencia hasta la fecha demuestra que esa práctica tiene posibilidades, pero ellas son limitadas. Puede ser difícil exigir

que las escuelas sean plenamente responsables de los resultados que obtienen los alumnos porque: a) no siempre se pueden hacer distinciones estadísticamente válidas entre escuelas; b) es posible que en las comparaciones de escuelas no se tengan en cuenta las diferencias entre los estudiantes admitidos desde el punto de vista socioeconómico, o las condiciones sociales y físicas en que funcionan las escuelas; c) la categoría de las escuelas puede variar según la medida específica del rendimiento que se utilice, y d) la publicación de los resultados puede llevar a que las escuelas cuyo rendimiento se considera satisfactorio atraigan a los alumnos más capaces, en tanto que las escuelas cuyo rendimiento se considere deficiente, aunque de hecho puede ser satisfactorio considerando el número de alumnos admitidos y las condiciones en que operan, no logren atraer a ese tipo de alumnos (Greaney y Kellaghan 1995).

Más recientemente, se han utilizado medidas del rendimiento para seleccionar a los beneficiarios de los recursos y se han vinculado esas medidas a los incentivos para el mejoramiento. En Chile, se han combinado los resultados de un sistema de evaluación nacional del rendimiento en cuatro asignaturas con otros indicadores sociales para ayudar al Ministerio de Educación a destinar fondos adicionales a las escuelas más pobres (Himmel 1995). Se examina el puntaje medio obtenido en el SIMCE (la prueba nacional de evaluación) por los alumnos de cada escuela candidata a recibir fondos, el nivel socioeconómico de la escuela, la dimensión rural-urbana y el número de grados de primaria ofrecidos; los resultados obtenidos en la prueba cuentan como 50% del puntaje de la escuela. Sobre la base del puntaje, se clasifica a las escuelas en escuelas de "alto riesgo", "riesgo mediano" y "bajo riesgo"; el 46% de los recursos disponibles para mejoramiento de las escuelas se destina a las de "alto riesgo", y otro 46% se destina a las de "riesgo mediano". Dentro de cada categoría de riesgo, las escuelas compiten por los fondos proponiendo actividades de mejoramiento de la escuela que pueden recibir apoyo financiero. En 1995, los puntajes obtenidos a nivel de las escuelas en el SIMCE proporcionarán información acerca de la eficacia de cuatro intervenciones educacionales diferentes, que se realizarán a título experimental antes de introducirlas en gran escala; las intervenciones que no mejoren el nivel de aprendizaje no podrán ser aplicadas en forma más general. Es especialmente importante que se incluya la situación socioeconómica a los efectos de la clasificación. Del mismo modo, en Nueva Zelanda, las escuelas se financian en parte en proporción inversa a la situación socioeconómica de las familias de los alumnos. Esos mecanismos crean incentivos para mejorar el rendimiento y garantizan el suministro de recursos a las escuelas más necesitadas.

En muchos países, los sistemas nacionales de evaluación del aprendizaje están permitiendo a los ministerios de educación vigilar su propio progreso, evaluar las posibles repercusiones de los programas experimentales y su eficacia en función de los costos y mejorar la calidad de la planificación educacional.

La información obtenida de las evaluaciones nacionales puede servir de fundamento a los procesos de enseñanza y aprendizaje si se le da amplia difusión. El Banco Mundial y otros donantes están ayudando a muchos países a fortalecer las instituciones responsables de los sistemas nacionales de exámenes y evaluación públicos (Larach y Lockheed 1992). Ello permitirá a los donantes seguir de cerca el efecto que produce su apoyo financiero en un importante objetivo de desarrollo, a saber, el rendimiento escolar de los niños. Las redes de colaboración entre los países que introducen evaluaciones del aprendizaje son también un factor cada vez más importante en la mejora de su ejecución.

El Banco Mundial alienta el uso de indicadores del rendimiento y la eficacia en los proyectos de educación que contribuye a financiar. Son especialmente importantes en este caso los resultados relativos a los mercados de trabajo, al aprendizaje y la relación entre los resultados y los insumos.

C A P Í T U L O 7

Inversión pública focalizada en la educación básica

LOS GOBIERNOS invierten en educación por muchas razones. En este capítulo se examina la inversión pública en educación desde el punto de vista estrictamente económico de la maximización de la eficiencia y de la equidad, pero en la práctica hay siempre otros objetivos presentes en las decisiones sobre inversión pública. Si se prestara más atención a la eficiencia y la equidad al asignar las nuevas inversiones públicas en educación se avanzaría mucho hacia la solución de los difíciles problemas que enfrentan actualmente los sistemas de educación. Como resultado de esa mayor atención, las nuevas inversiones públicas se concentrarían en la mayoría de los países en la educación básica, aunque evidentemente ese énfasis sería menos aplicable en aquellos que ya han logrado una matrícula casi universal en la educación básica.

Para lograr la eficiencia, los recursos públicos se deberían concentrar en forma eficaz en función de los costos allí donde la rentabilidad de la inversión es más alta. Para lograr equidad, el gobierno debe garantizar que no se niegue acceso a la educación a ningún estudiante calificado debido a su falta de capacidad de pago. Al mismo tiempo, y debido a que la diferencia entre la rentabilidad privada y la social es mayor en la enseñanza superior que en la básica, se debe aprovechar la disposición a pagar por la enseñanza superior compartiendo los costos con los estudiantes y sus padres. Los gobiernos también pueden intervenir. Al asumir parte de los riesgos, pueden ayudar a corregir las ineficiencias de los mercados de capitales que impiden que las instituciones financieras otorguen préstamos para la enseñanza superior.

La combinación de esos principios daría por resultado un conjunto específico de políticas relativas al pago de derechos de matrícula y a la eficiencia de los gastos del sector público. Los elementos de ese conjunto —que deberían adaptarse a las particularidades de cada caso— normalmente serían los siguientes:

- Enseñanza básica gratuita, combinada con el pago de estipendios a los hogares que carecen de medios para matricular a sus hijos y con participación en los costos por parte de las comunidades.
- Cobro selectivo de derechos de matrícula en la enseñanza secundaria de segundo ciclo, combinado también con becas para beneficiarios seleccionados.
- Cobro de derechos en toda la enseñanza pública superior, combinado con planes de préstamo, tributarios y de otra índole, a fin de que los alumnos que no pueden pagar los derechos con sus ingresos o los de sus padres puedan aplazar el pago hasta que tengan ingresos propios. Este sistema estaría acompañado de un plan de becas dirigidas específicamente a vencer la resistencia de los pobres a acumular deudas contra ingresos futuros que aún no están seguros de percibir.
- El objetivo de garantizar la enseñanza primaria de calidad para todos los niños como primera prioridad del gasto público en educación en todos los países.
- Mejoramiento gradual del acceso a la educación secundaria general de calidad (inicialmente a la de primer ciclo y más tarde a todos los niveles de secundaria).
- Gasto eficiente a nivel de las escuelas y de las instituciones en el sector público.

Corea es un ejemplo de un país que sigue la mayoría de esas políticas. Los derechos de enseñanza (entre ellos las cuotas de las asociaciones de padres y maestros) representan sólo el 2% de los costos ordinarios en la enseñanza primaria, pero son el 41% de los costos ordinarios en la enseñanza secundaria de primer ciclo, el 73% en la de segundo ciclo y el 77% en la enseñanza terciaria. En general, los costos privados de la educación representan alrededor del 50% de los costos ordinarios del sistema de educación (Adams y Gottlieb 1993). El gasto público está fuertemente concentrado en la educación básica; el 44% en la educación primaria, el 34% en los ciclos primero y segundo de la secundaria, y el 7% en la enseñanza superior.

Política de precios para la educación pública

Educación básica

Normalmente se proporciona educación básica completa en forma gratuita, ya que ella es esencial para la adquisición de los conocimientos, las aptitudes y las actitudes que necesita la sociedad. La definición de educación básica varía según el país, pero normalmente abarca por lo menos la educación primaria y con frecuencia también la secundaria de primer ciclo (aunque no siempre, como lo demuestra el ejemplo de Corea). La importancia de la educación primaria en particular se confirma cuando se tienen en cuenta las externalidades. Para obtener el máximo beneficio para la sociedad en conjunto, la primera prioridad de la educación pública es que todos los estudiantes adquieran aptitudes básicas. El logro de este objetivo exige que aumente la demanda y se asegure el acceso de todos los niños a la educación a través de la enseñanza básica gratuita. Indonesia, Kenya y Tanzania aumentaron significativamente sus tasas de matrícula después de que abolieron el pago de derechos de matrícula en la escuela primaria (Colletta y Sutton 1989; Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991). Côte d'Ivoire cometió el error de comenzar a cobrar derechos cuando la demanda de educación primaria ya estaba disminuyendo. El cobro extraoficial de derechos y otros cargos también puede ser un obstáculo para la matrícula en la educación primaria, como ocurrió en Ghana en 1992, cuando el número de alumnos de primer grado disminuyó en más del 4%. Por cierto, no se debería prohibir a las escuelas públicas que obtuvieran recursos de las comunidades locales, en efectivo o en especie, cuando el financiamiento público es insuficiente y esos recursos adicionales constituyen el único modo de lograr una educación de calidad.

Aun cuando la educación básica es gratuita, hay familias pobres que no pueden enviar a sus hijos a la escuela o mantenerlos en ella debido a los costos directos e indirectos, como la compra de libros o la pérdida de producción en el hogar. El pago de estipendios a esos hogares puede ayudarles a compensar la pérdida de ingresos derivada de la asistencia de los niños a la escuela. En 13 comunidades de Guatemala existe un plan de ese tipo para las niñas. Tailandia proporciona bicicletas a los estudiantes que viven en zonas rurales para que puedan llegar hasta escuelas distantes (Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991). Muchos proyectos del Banco Mundial han financiado el suministro gratuito de libros de texto y uniformes a las familias pobres, y en algunos se ha ensayado el pago directo de estipendios a nivel secundario.

La participación de las comunidades en los costos es generalmente la única excepción a la educación básica gratuita. Incluso las comunidades muy pobres suelen estar dispuestas a sufragar en parte los costos de la educación, especialmente a nivel primario. En Nepal, por ejemplo, las comunidades locales cons-

truyen y mantienen casi todas las escuelas primarias y muchas escuelas secundarias. Las donaciones de contrapartida pueden aumentar la participación local en las escuelas, crear un sentido de propiedad y estimular el aumento de las contribuciones privadas a la educación. Esos planes son cada vez más comunes en África y en América Latina. El Brasil, Ghana, la India y Tanzania están ensayando planes de donaciones de contrapartida para la construcción de escuelas, con apoyo del Banco Mundial. En el Brasil, el financiamiento público está condicionado a que las comunidades locales alcancen metas convenidas con respecto a la contribución de materiales y mano de obra para la construcción de escuelas.

Muchos países, entre ellos Bolivia, Camerún, Etiopía, Honduras, Senegal, Uganda y Zambia, han establecido fondos de inversión social. Esos programas fomentan la participación de la comunidad, la inversión en la generación de empleo y el suministro de servicios sociales básicos. Los proyectos del Banco Mundial prestan apoyo a fondos de ese tipo en 22 países. En Ghana, el gobierno aporta hasta las dos terceras partes del costo total del proyecto, y las comunidades aportan mano de obra y materiales locales. Este método ha reducido a aproximadamente tres meses el tiempo de construcción de nuevas escuelas (Banco Mundial 1991a). Mediante acuerdos tripartitos, el Fondo de Rehabilitación Social de Etiopía, financiado por el Banco Mundial, aporta los materiales de construcción y el equipo escolar, la comunidad proporciona mano de obra y el Ministerio de Educación suministra un maestro. Todas esas aportaciones están estipuladas en contratos formales.

Educación secundaria de segundo ciclo

Dado que los egresados de la educación secundaria de segundo ciclo percibirán ingresos más altos que los que abandonan la escuela más temprano, el cobro selectivo de derechos de matrícula en las escuelas secundarias públicas puede ayudar a aumentar la matrícula. También se puede fomentar la participación de las comunidades en los costos a nivel secundario y a nivel primario. Generalmente es posible cobrar derechos sin afectar la matrícula general, pero la de los pobres y las niñas disminuye si no se toman medidas. Hay numerosas indicaciones de que la demanda de educación de los hogares es relativamente inelástica con respecto al precio, es decir, que no responde al aumento de los costos privados (Jiménez 1987; Banco Mundial 1986), salvo entre los muy pobres. De hecho, la inelasticidad de la demanda podría ser un criterio útil para tomar decisiones acerca del cobro de derechos. En el Perú, los datos obtenidos mediante encuestas familiares indican que un aumento moderado de los derechos no afecta a la demanda general de educación secundaria, aunque sí desalienta la matrícula de los grupos de ingreso más bajo (Gertler y Glewwe 1989). Las familias más pobres tienen dificultades para

sufragar los costos directos e indirectos de la asistencia a la escuela de sus hijos. Para compensar esas dificultades, el cobro de derechos en la escuela secundaria se puede combinar con un sistema de becas y estipendios para destinatarios específicos a fin de asegurar la equidad en la matrícula. Si se otorgaran becas equivalentes a los derechos de matrícula y los costos directos de la enseñanza al 20% más pobre de las familias indonesias, por ejemplo, las tasas de deserción en las escuelas secundarias de primer ciclo se podrían reducir a la mitad (Banco Mundial 1993c). El Banco ha prestado apoyo a planes de becas destinados específicamente a las niñas en Bangladesh y en el Pakistán y a las familias pobres en Colombia.

El cobro de derechos en uno de los niveles puede afectar la matrícula de otros miembros de la familia en otros niveles. Una familia pobre que tiene que pagar derechos por un estudiante secundario de segundo ciclo tal vez no pueda matricular a otros niños en la enseñanza primaria porque necesita el trabajo de los niños más pequeños para generar el ingreso necesario para pagar los derechos (Chernichovsky 1985). Este dilema es precisamente la razón por la cual el cobro de derechos debe ir acompañado del pago de estipendios a las familias pobres para permitir la matrícula de sus hijos. El cobro de derechos sin medidas compensatorias tendrá un efecto negativo en la matrícula de los niños provenientes de esas familias.

Educación superior

En general, el cobro de derechos se justifica en las instituciones públicas de educación superior. También es aceptable la eliminación de los subsidios para cubrir costos no educacionales, como el alojamiento y la comida de los estudiantes, excepto en los casos en que los sistemas de impuestos sobre la renta son muy progresivos o incluyen un impuesto a los graduados (Colclough 1990); cualquiera de estos sistemas puede permitir recuperar los costos de la enseñanza superior a partir de los ingresos a lo largo de la vida. Sin embargo, la mayoría de los países en desarrollo carecen de un impuesto sobre la renta efectivo o progresivo, por lo que el impuesto a los graduados o un sistema de derechos y préstamos serían medios más equitativos de recuperar los costos. Pocos países han tratado de utilizar impuestos a los graduados.

Igual que en el caso de los estudiantes del segundo ciclo de secundaria, la demanda de educación superior es relativamente inelástica respecto de los precios. Un aumento de los derechos del 10% en Tailandia daría por resultado una disminución de la matrícula de sólo el 2% (Chutikul 1986). Una política óptima sería que las instituciones públicas de enseñanza superior recuperaran plenamente los costos y que los estudiantes pagaran derechos con cargo a los ingresos de sus padres o con cargo a sus propios ingresos futuros, a través de un sistema de préstamos o de un impuesto a los graduados. Sin embargo, la aplica-

ción de esa política está aún muy lejana en todos los países, debido a que el nivel de los derechos es muy bajo y a que la experiencia con los planes de préstamo ha sido relativamente decepcionante.

CUADRO 7.1 DERECHOS DE MATRICULA DE LA ENSEÑANZA PUBLICA SUPERIOR COMO PORCENTAJE DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO UNITARIOS, PAISES SELECCIONADOS

<i>País y año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>País y año</i>	<i>Porcentaje</i>
Argelia, 1990	0	Bolivia, 1991	3
Argentina, 1990	0	Honduras, 1991	3
Bangladesh, mediados de los años ochenta	0	Sri Lanka, mediados de los años ochenta	3
Benin, 1991	0	Egipto, 1990	4
Brasil, 1991	0	Pakistán, 1990	4
Ghana, 1990	0	India, mediados de los años ochenta	5
Guinea, 1990	0	Tailandia, mediados de los años ochenta	5
Madagascar, 1990	0	Malasia, mediados de los años ochenta	6
Malawi, 1990	0	China, 1991	9
México, 1991	0	Japón, 1991	9
Marruecos, 1990	0	Colombia, 1991	10
Níger, 1991	0	Nepal, mediados de los años ochenta	10
Nigeria, 1989	0	Kenya, 1991	12
Papua Nueva Guinea, mediados de los años ochenta	0	Barbados, 1991	15
Perú, 1991	0	Estados Unidos, 1985	15
Reino Unido, 1990	0	Filipinas, mediados de los años ochenta	15
Senegal, 1990	0	Costa Rica, 1991	16
Sudán, 1987	0	España, 1988	20
Uganda, 1991	0	Israel, 1991	20
Venezuela, 1991	0	Corea, Rep. de, mediados de los años ochenta	23
Francia, 1990	1	Viet Nam, 1991	23
Guatemala, 1991	2	Indonesia, 1989	25
Hungría, 1990	2	Jamaica, 1991	25
		Chile, 1991	26

Nota: Los gastos de vivienda de los estudiantes están excluidos.

Fuente: Ziderman y Albrecht 1995.

CUADRO 7.2 PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE EDUCACION SECUNDARIA Y SUPERIOR DESTINADO AL BIENESTAR DE LOS ESTUDIANTES EN AFRICA AL SUR DEL SAHARA Y EN ASIA, ALREDEDOR DE 1985

<i>País</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Terciaria</i>
Países del Sahel	18,1	56,5
Burkina Faso	35,0	79,0
Chad	0,0	32,9
Malí	19,0	66,8
Mauritania	18,6	56,9
Níger	22,7	59,5
Senegal	13,2	43,9
Africa al sur del Sahara no saheliana		
Francófona	24,9	57,0
Anglófona	7,5	23,2
Asia	5,1	7,2

Fuente: Jarousse y Mingat 1993.

Una buena manera de empezar sería cobrar derechos para cubrir el 100% del costo ordinario de los servicios sociales para los estudiantes, como la comida y el alojamiento, y el 30% de los costos de instrucción. Varios países, como Chile, Corea y Jamaica, están ya en camino de alcanzar ese nivel (Cuadro 7.1). Otros tienen todavía mucho por andar. En el Senegal las prestaciones sociales a los alumnos de la enseñanza superior representaban casi la mitad del total del gasto público en educación superior a mediados del decenio de 1980. En los países del Sahel de Africa occidental, los servicios sociales representan el 57% del gasto público en educación superior, en comparación con el 7% en Asia (Cuadro 7.2). Malasia, por el contrario, contrata todos los servicios de comidas para los estudiantes con proveedores privados que recuperan la totalidad de los costos, y está examinando la privatización del alojamiento de los estudiantes.

Los planes de crédito educacional son un complemento esencial de la recuperación de los costos y del cobro de derechos. Muchos estudiantes no pueden sufragar los gastos de la enseñanza superior con cargo a los ingresos corrientes de su familia y los planes de crédito les permiten pagarlos con cargo a sus ingresos futuros. Unos 50 países, industrializados y en desarrollo, tienen ese tipo de planes. Más de la mitad están en América Latina. Otros países en desarrollo con planes de crédito son China, Corea,

Egipto, Filipinas, Ghana, India, Jordania, Kenya, Malawi, Malasia, Marruecos, Pakistán y Sri Lanka.

En la mayoría de los países, los préstamos se pagan de acuerdo con un plan fijo; en algunos, entre ellos Australia, Ghana y Suecia, se pagan cada año en proporción a los ingresos del graduado. La experiencia hasta la fecha ha sido relativamente decepcionante. Las tasas de interés fuertemente subvencionadas, las altas tasas de incumplimiento y los grandes costos administrativos han hecho que los coeficientes de recuperación sean muy bajos (Albrecht y Ziderman 1991). Las pérdidas oscilan entre el 30% en Suecia y el 103% en Kenya, donde hay fuertes subsidios para las tasas de interés, los costos administrativos son altos y muy pocos de los egresados pagan sus préstamos. En gran parte, los malos resultados se deben a que los planes de crédito han sido administrados por ministerios y organismos gubernamentales y no por instituciones financieras como los bancos.

Es posible hacer que los planes de crédito sean financieramente sostenibles, como lo demuestra la experiencia de Quebec (Canadá) y de Colombia. Ello requiere que el sector público asuma parte del riesgo, ya que los bancos y otras instituciones financieras por lo general no están dispuestos a aceptar los probables ingresos futuros de los estudiantes como garantía. La intervención del sector público es apropiada para compensar esa deficiencia del mercado de capitales. El Banco Mundial está prestando apoyo a la reforma de los planes de crédito en Filipinas, Jamaica, Kenya, Malawi, Túnez y Venezuela. Para que los planes de crédito sean sostenibles se requiere un organismo de cobranza eficaz con incentivos para reducir al mínimo la evasión y el incumplimiento. Las tasas de interés deben ser positivas en términos reales. Se necesitan planes de pago condicionado al ingreso y planes de pago anual progresivo para fomentar un reembolso que corresponda a los ingresos futuros del estudiante, que aumentarán con el tiempo.

Los planes de crédito no bastarán por sí solos para que los estudiantes de bajos ingresos se matriculen en la enseñanza superior. Aunque sus ingresos futuros serán altos, es comprensible que los estudiantes de familias pobres se resistan a contraer deudas contra ingresos futuros que tal vez no les parezcan seguros. Además, mientras cursan estudios superiores dejan de percibir ganancias que pueden ser importantes para el ingreso familiar. Se necesitan becas y programas de trabajo combinado con el estudio para superar ese problema. Los programas de trabajo combinado con el estudio pueden ayudar a los estudiantes de bajos ingresos a financiar sus gastos de subsistencia, aunque no los gastos de enseñanza. En la mayoría de los países, los estudiantes pertenecen a un medio relativamente acomodado y tienen muy buenas perspectivas de ingreso, de manera que el grueso de la asistencia financiera se debería proporcionar mediante préstamos en lugar de becas.

Dos alternativas a los planes de crédito son los impuestos a los graduados y el servicio nacional. Los impuestos a los graduados son pagos suplementarios de impuesto sobre la renta que hacen los graduados universitarios. Es difícil evaluar las posibilidades de un plan de ese tipo, porque ningún país lo ha adoptado hasta el momento. En los planes de servicio nacional, se conceden subsidios a los estudiantes para que asistan a instituciones de enseñanza superior y trabajen luego para beneficio de la sociedad por una remuneración inferior a la del mercado. Nepal y Nigeria han tenido programas satisfactorios en que los graduados prestaron servicios sociales en las zonas rurales. Varios otros países, entre ellos los Estados Unidos, están considerando la posibilidad de establecer programas de ese tipo. Se corre el riesgo, sin embargo, de que los planes de servicio nacional se conviertan en planes de empleo público garantizado para los egresados de la enseñanza superior.

Prioridades del gasto público

La educación básica es la prioridad de la política oficial y, por consiguiente, del gasto público en todos los países. Generalmente el objetivo consiste en que todos los niños se matriculen en la enseñanza primaria y la terminen y, en último término, que se matriculen en la enseñanza secundaria de primer ciclo y la terminen, y que aprendan efectivamente en la escuela a fin de adquirir conocimientos básicos. Esta meta concuerda con el objetivo adoptado en 1990 por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, y apoyado por el Banco Mundial. Es a la vez eficiente y equitativa, tiene la rentabilidad más alta y aumenta las oportunidades educacionales y de ingreso para toda la población (Banco Mundial 1992a). A fin de lograr una alta tasa de matrícula y un rendimiento sostenido, el gasto a nivel primario tal vez se deba complementar además con gastos destinados específicamente al desarrollo preescolar de los niños provenientes de familias pobres.

A medida que aumenten los coeficientes de matrícula primaria, se destinarán cada vez más recursos públicos a la enseñanza secundaria. Los cambios demográficos, impulsados en parte por la educación primaria para las niñas, pueden contribuir a este proceso. Por ejemplo, Corea ha logrado aumentar la matrícula en la enseñanza secundaria pública y aumentar el gasto por estudiante en los niveles primario y secundario sin elevar la proporción del ingreso nacional destinado al gasto público en educación. A fines del decenio de 1980, las tasas de fecundidad más bajas permitieron a los países de Asia oriental destinar una proporción significativamente menor del PNB a la educación primaria y secundaria en comparación con los países cuyas tasas de fecundidad eran más altas (Cuadro 7.3).

Los países que han alcanzado en gran medida la educación primaria y secundaria universal enfrentan problemas diferentes para determinar las priori-

CUADRO 7.3 PNB ASIGNADO A LA EDUCACION QUE SE AHORRA DEBIDO A TASAS DE FECUNDIDAD MAS BAJAS EN ASIA ORIENTAL

<i>Economía</i>	<i>Gasto en educación primaria y secundaria como porcentaje del PNB</i>	<i>Porcentaje de PNB ahorrado debido a que las tasas de crecimiento de la población en edad escolar eran menores a las de</i>		
		<i>Kenya</i>	<i>México</i>	<i>Pakistán</i>
<i>Hong Kong</i>				
1975	2,0	1,2	1,0	1,0
1980-81	1,7	1,5	1,7	1,2
<i>Japón</i>				
1975	4,2	4,0	3,8	3,8
1988-89	2,8	4,8	2,8	3,9
<i>Corea, Rep. de</i>				
1975	1,9	0,6	0,4	0,4
1988-89	2,8	2,8	1,4	2,0
<i>Malasia</i>				
1980-81	4,4	1,3	0,4	0,4
1988-89	4,0	1,6	0,4	0,8
<i>Singapur</i>				
1975	2,1	1,1	0,8	2,0
1980-81	2,2	2,0	1,3	1,3
<i>Tailandia</i>				
1975	2,8	0,6	0,0	0,0
1988-89	2,6	1,3	0,3	0,8

Fuente: Banco Mundial 1993a, Cuadro 5.2.

dades del gasto público en educación. La educación superior constituirá una prioridad relativamente mayor para el gasto público, como ocurre en los países de la OCDE. Sin embargo, es importante que la atención que se presta a la educación superior no desvíe fondos de los niveles básicos, cuya calidad sigue siendo relativamente baja en los países de ingreso bajo y mediano y en los que la reestructuración económica pone en peligro el mantenimiento de un financiamiento suficiente. En Rusia, por ejemplo, es importante asegurarse de que la educación obligatoria siga estando suficientemente financiada a medida que la responsabilidad se traspasa del gobierno federal a los gobiernos estatales.

Es importante también asegurarse de que los programas preescolares esenciales, suministrados anteriormente por las empresas públicas, cuenten con fondos suficientes, al menos para los niños pobres, a medida que las empresas dejan de suministrarlos.

Sostenibilidad

Una cuestión especialmente importante en el financiamiento público de la educación es la sostenibilidad fiscal. Para lograrla se necesitan políticas encaminadas a mejorar la eficiencia del gasto público, aumentar ese gasto cuando resulte apropiado, y complementar el financiamiento estatal con el privado (Capítulo 3). Para asegurar la sostenibilidad es siempre aconsejable hacer proyecciones de varios años del impacto fiscal de los gastos previstos y contar con buenos planes de financiación.

C A P Í T U L O 8

Atención a la equidad

EL LOGRO DE LA EQUIDAD —un objetivo importante para muchos gobiernos— requiere generalmente más atención del que ha recibido hasta ahora. Esto es especialmente cierto en el primer nivel de enseñanza, especialmente cuando los sistemas incluyen escuelas privadas y financiamiento privado.

Los gobiernos tienen dos preocupaciones fundamentales con respecto a la equidad. La primera consiste en velar por que todos tengan educación básica, es decir, las aptitudes básicas necesarias para desempeñarse eficazmente en la sociedad. La segunda es velar por que no se niegue acceso a las instituciones de enseñanza a los candidatos calificados porque son pobres o son mujeres, porque pertenecen a minorías étnicas, viven en regiones geográficamente aisladas o tienen necesidades de educación especiales. Ningún candidato calificado debería verse imposibilitado de matricularse porque no puede pagar. En el nivel de enseñanza postobligatoria es preciso contar con un método justo y válido para determinar cuáles son los candidatos que reúnen los requisitos necesarios para el ingreso.

Si se presta más atención a la equidad, se aumentará además la eficiencia. Existen actualmente pruebas abundantes de que el mejoramiento de la situación educacional de los pobres, las mujeres y las poblaciones indígenas aumenta el crecimiento económico y reduce la pobreza. La inversión en la educación de las niñas pobres pone en marcha un proceso de reducción intergeneracional de la pobreza; es más probable que las mujeres instruidas envíen a sus propios hijos a la escuela. Los argumentos bien conocidos relacionados con la eficiencia con que se propugna el mejoramiento de la instrucción de las niñas (Summers 1994)

se aplican también a las poblaciones indígenas. Si Guatemala hubiese invertido en educación para aumentar la tasa de matrícula secundaria de 7% a 50% en 1960, por ejemplo, la tasa de crecimiento per cápita del país entre 1960 y 1985 habría sido probablemente 1,3 puntos porcentuales más alta por año (Gould y Ruffin 1993; Barro 1991).

Para lograr la equidad en el primer nivel de enseñanza, debe elevarse la demanda de educación, aumentar el financiamiento y tomarse medidas especiales para satisfacer esa demanda. El financiamiento es importante en todos los niveles para aquellos que no pueden asistir a la escuela porque ellos mismos o sus padres no pueden pagar los costos, o porque la familia no puede prescindir de su trabajo. Las medidas especiales tienden a concentrarse en los niveles inferiores de la educación. Consisten en contratar más maestras para que sirvan de modelo a las niñas, proporcionar educación especial y educación bilingüe en los países con diversidad lingüística, y llevar a cabo programas de salud y nutrición. Tomadas en conjunto, esas medidas equivalen a proporcionar acceso universal a la enseñanza (no sólo asistencia universal a la escuela) a nivel primario, con lo que se abre el camino a la equidad en todos los niveles del sistema de educación.

Medidas financieras

En la mayoría de los países, la educación primaria pública es gratuita y la educación secundaria de primer ciclo también suele serlo. Sin embargo, incluso cuando no se cobran derechos, los costos directos e indirectos para las familias pobres pueden ser demasiado altos para asegurar la matrícula y el aprendizaje. Los costos directos pueden consistir en transporte, libros de texto, libros de ejercicios, lápices, uniformes, etc. Si los niños pobres carecen de esos artículos, es posible que no asistan a la escuela o no aprendan. En Kenya, durante el decenio de 1980 el gobierno decidió que los padres se encargaran de proporcionar los libros. En las zonas pobres áridas y semiáridas, con frecuencia había en 1990 sólo un libro por clase. En 1992 se dio marcha atrás a esa política en las zonas pobres del país, con apoyo de una operación de ajuste del Banco Mundial. En Marruecos, la renuencia de los padres a enviar a sus hijas a la escuela sin la ropa adecuada aumenta el costo directo de enviar a la escuela a las niñas en comparación con los niños. También se necesita asistencia financiera para los pobres cuando los costos indirectos de la asistencia a la escuela son altos en relación con la contribución del niño a la economía doméstica. En general es más difícil para los padres enviar a la escuela a una niña que a un niño porque éstas aportan más horas de trabajo en el hogar. En Burkina Faso, las niñas de siete y más años de edad dedican 3,5 horas diarias a las tareas domésticas, en tanto que los niños sólo les dedican 1,5 horas (Chowdhury 1993).

El uso de mano de obra infantil reduce también la demanda de enseñanza, una vez más a causa de la necesidad de ingresos de las familias pobres. Los niños trabajan por una serie de razones, la más importante de las cuales es la pobreza y la presión para escapar de ella. Aunque los niños no están bien remunerados, contribuyen con todo considerablemente al ingreso familiar en los países en desarrollo. Por ejemplo, en el Paraguay los menores aportan casi la cuarta parte del total del ingreso familiar (Patrinos y Psacharopoulos 1995). En la zona rural de Java, en Indonesia, un típico niño de 13 años perteneciente a una familia pobre gana alrededor de \$11 al mes como trabajador agrícola, y aporta en promedio alrededor del 40% del ingreso familiar. Este ingreso es más del doble del gasto medio directo por estudiante de la enseñanza secundaria de primer ciclo para las unidades familiares pobres (Mason 1994). Estas cifras están subestimadas, porque en ellas no se incluye el valor de la contribución de los niños a la producción doméstica.

Una razón por la cual la demanda de educación de los padres para sus hijas es baja son los costos directos y los costos de oportunidad en muchos países, entre ellos, Bangladesh, Egipto, Guatemala, Malí, Marruecos, Perú, Túnez y Yemen. En algunos proyectos se han reducido los costos eliminando o reduciendo los derechos de matrícula, suministrando libros de texto en forma gratuita, proporcionando becas o estipendios para las niñas, ofreciendo horarios escolares flexibles y estableciendo centros de guardería infantil. Estos métodos, además de reducir los costos para los padres, mejoran la calidad de la escuela, reducen las tasas de deserción, aumentan la eficiencia del sistema escolar e incrementan significativamente la participación efectiva de las niñas. Bangladesh y Guatemala tienen programas de becas para niñas en que la enseñanza es gratuita y se pagan estipendios a los padres para compensarlos por otros costos directos, como libros, y por la pérdida del tiempo que dedican sus hijas al hogar. Algunos proyectos financiados por el Banco pagan estipendios para las niñas en la escuela secundaria en Bangladesh (Cuadro 8.1), suministran becas para las niñas de las zonas rurales en Marruecos y Mozambique, y ofrecen incentivos para que las niñas estudien ciencias en Gambia. Es preciso analizar más a fondo los efectos de esos planes en la calidad escolar y su sostenibilidad fiscal.

Se pueden utilizar sistemas de becas para aumentar la demanda de educación de todos los grupos desfavorecidos, no sólo de las mujeres. Varios países de ingreso mediano están ensayando planes de becas destinadas específicamente a los estudiantes que no pueden pagar los gastos de enseñanza. Esas becas cubren el costo de la enseñanza pero no proporcionan compensación a la familia por la pérdida del tiempo que el niño dedica al hogar. Los sistemas de certificados que se usan en Colombia y en el Estado Asociado de Puerto Rico combinan subsidios para determinados estudiantes con la elección por el estudiante de la institución

RECUADRO 8.1 REDUCCION DE LOS COSTOS PARA LA FAMILIA DE LA EDUCACION DE LAS NIÑAS EN BANGLADESH

En Bangladesh, el Banco Mundial está prestando apoyo a un proyecto de asistencia a la escuela secundaria de las niñas, que proporciona estipendios a las niñas. Los estipendios están estructurados de manera que guarden relación con el aumento progresivo de los costos educacionales desde los grados inferiores hasta los

superiores y ofrezcan incentivos adicionales para reducir las altas tasas de deserción en estos últimos. Las estudiantes deben mantener un promedio determinado de calificaciones para seguir obteniendo estipendios.

El proyecto propugna también varias otras medidas orientadas a alentar la matrícula de las niñas en la escuela, como el aumento de la proporción de maestras y un programa comunitario de concientización cuyo objeto es obtener apoyo público para la educación de las niñas.

de enseñanza. En las instituciones de educación superior los derechos se deben combinar con programas de crédito educacional y de becas con el fin de que todos aquellos que deseen obtener préstamos para educarse puedan hacerlo, y de que los estudiantes pobres académicamente aptos cuenten con el apoyo financiero necesario. Por ejemplo, cuando la Universidad de Filipinas aumentó los derechos de matrícula a fines del decenio de 1980, estableció también un fondo especial para prestar apoyo financiero a los estudiantes calificados procedentes de familias de bajos ingresos.

Medidas especiales

Se necesitan medidas especiales para aumentar la matrícula de las niñas, los pobres, las minorías lingüísticas y las poblaciones especiales. Dado que los padres pobres no siempre aprecian el valor de educar a sus hijos y muchos padres no ven qué valor tiene educar a sus hijas, la inversión en la educación de los padres puede ser un mecanismo importante para aumentar la escolaridad de los niños. La realización de campañas de comercialización o concientización social puede contribuir a superar la falta de conocimiento; son ejemplos de ello el programa comunitario de Bangladesh (véase el Recuadro 8.1), el Pacto Pela Infancia del Brasil para los niños desfavorecidos y el programa de Guatemala para promover la educación de las niñas centrado en el padre. La introducción de cambios en la ubicación, el calendario, la dotación de personal, el contenido o los costos directos de la educación puede contribuir a que la educación guarde más relación con las condiciones sociales y materiales (Colletta y Perkins 1995). Esas medidas incluyen la contratación de más maestras y más maestros de la comunidad local.

Las niñas

En muchos países, los padres preferirían que sus hijas tuvieran maestras, y la escasez de estas últimas puede inhibir la asistencia a la escuela. En el estado de Kerala, que tiene las tasas más altas de alfabetización y matrícula femeninas de la India, más del 60% del personal docente son mujeres, en comparación con menos del 20% en Bihar y Uttar Pradesh, los dos estados con la tasa más baja de matrícula femenina. El hecho de no tener una escuela a poca distancia del hogar también desalienta la matrícula de las niñas debido a la preocupación de los padres por su seguridad. En Marruecos, un camino pavimentado aumenta en 40% la probabilidad de que las niñas asistan a la escuela, y reduce en 5% la probabilidad de deserción. Muy a menudo las niñas no asisten a la escuela porque ésta no tiene servicios sanitarios separados ni salas de recreo exclusivamente para ellas. En algunas culturas, la asistencia de las niñas a la escuela depende de la existencia de escuelas para niñas solamente.

El instrumento de política básico para ampliar la matrícula de las niñas es aumentar el número de plazas que les corresponde en las escuelas. Esto se puede lograr reservando plazas y ampliando la matrícula en general. Si hay pocas plazas, éstas normalmente se asignan primero a los niños. En Malawi, un tercio de todas las plazas de la enseñanza secundaria están reservadas para las niñas, y un proyecto de construcción de escuelas secundarias con asistencia del Banco dio por resultado una matrícula femenina superior a lo esperado. Tanzania y Zambia tienen políticas similares. Bangladesh, Chad, India, Pakistán, Senegal y Yemen han hecho esfuerzos especiales por ampliar las salas de clases o construir nuevas escuelas para niñas. En Bangladesh y la India, esas mejoras se han introducido a nivel terciario en las universidades e institutos politécnicos de mujeres, además de los niveles primario y secundario. Los datos demuestran que en varias culturas la matrícula y el rendimiento de las niñas aumentan si éstas asisten a escuelas de niñas en lugar de escuelas mixtas (Lee y Lockheed 1990). Sin embargo, es preciso cuidar de que en esos casos no haya diferencias en los programas de estudios. Algunos proyectos en Bangladesh y el Pakistán están suministrando también servicios sanitarios separados y construyendo muros de separación en torno a las escuelas de niñas. La ubicación de las escuelas a corta distancia de los hogares también puede reducir la preocupación de los padres acerca de la seguridad personal de sus hijas y los costos directos de transporte y alojamiento. Marruecos está estableciendo pequeñas escuelas locales para la enseñanza media.

Otras formas de aumentar la matrícula de las niñas consisten en proporcionar maestras y guarderías infantiles y en ajustar el horario escolar a las necesidades de las niñas. Los datos de distintos países indican que existe una fuerte correlación positiva entre la paridad de matrícula de niños y niñas y la proporción de

maestras (Psacharopoulos y Tzannatos 1992). Entre las medidas adoptadas en los proyectos del Banco Mundial para solucionar la escasez de maestras, especialmente en las zonas rurales, se cuentan la aplicación de un sistema de cuotas para contratar más mujeres, la eliminación de las restricciones de edad, la contratación y destinación locales de las maestras y la construcción de escuelas normales en las zonas rurales. La experiencia de Bangladesh, Pakistán y Nepal indica que no es difícil encontrar buenas maestras si se suministra la formación necesaria y se destina a las maestras a escuelas cercanas a sus hogares. La contratación local de maestras motivadas, sumada a una formación en el servicio y una supervisión activas, puede reducir su escasez en las zonas rurales. Los proyectos en marcha financiados por el Banco en Bangladesh, China, India, Nepal, Pakistán y Yemen están ensayando esas estrategias para aumentar la proporción de maestras.

La existencia de guarderías infantiles en las escuelas o cerca de ellas y los horarios flexibles pueden permitir que muchas niñas asistan a la escuela. Las guarderías liberan a las niñas del cuidado de sus hermanos durante el día y, cuando están acompañadas de programas de nutrición, pueden contribuir también a mejorar la salud y la preparación para la escuela de los hermanos menores. En Colombia, donde la quinta parte de los hogares más pobres están encabezados por madres sin cónyuge y donde el 44% de los niños pobres entre 7 y 11 años de edad no asisten a la escuela, el programa comunitario de guardería infantil ha permitido que muchas niñas y mujeres asistan a la escuela o ingresen a la fuerza de trabajo. El ajuste del horario escolar a fin de que las niñas puedan combinar más fácilmente la asistencia a la escuela con las tareas domésticas también ha dado buen resultado en muchos países, especialmente en Nepal (Banco Mundial 1995a).

Poblaciones especiales

El principal instrumento de política para reducir la alta incidencia de impedimentos físicos y dificultades de aprendizaje en los países en desarrollo es mejorar la nutrición y la salud del niño. Los programas especiales para mejorar la nutrición y la salud de los escolares pueden contribuir a aumentar el acceso y la equidad. Por ejemplo, los programas de alimentación escolar pueden producir diferencias en la matrícula y la participación de las niñas, como ha sucedido en Ghana. Otros programas, como los de tratamiento contra los parásitos y de enriquecimiento o suplementación con micronutrientes, que son relativamente baratos y fáciles de realizar, pueden mejorar significativamente la capacidad de los niños desfavorecidos de aprovechar las oportunidades educacionales. La educación de los niños con impedimentos menores no requiere por lo general instalaciones ni programas costosos. Por ejemplo, en la India un proyecto de educación integrada para discapacitados permitió identificar y dar

educación a más de 13.000 niños con necesidades especiales a un costo unitario comparable al de la educación ordinaria (Banco Mundial 1994h). Hay alrededor de 140 millones de niños con discapacidades; se podría mejorar la vista, el movimiento o el oído del 15% de ellos a un costo unitario de entre \$25 y \$40 (Mittler 1992). Los costos unitarios de la educación especial se pueden reducir empleando métodos con base en la comunidad, que también crean mejores oportunidades para los niños. Hay programas de rehabilitación con base en la comunidad en muchos países, como Filipinas, India, Indonesia, Jamaica, Kenya, Malasia, Nepal y Zimbabwe. Los costos se pueden compartir con organizaciones no gubernamentales, como se hace en Indonesia, donde el sistema de educación pública proporciona el 45% de los recursos para educación especial y los organismos voluntarios privados el 55% (Banco Mundial 1994h).

Diversidad lingüística

En las naciones multilingües, el nivel de comprensión de la lectura suele ser mejor entre los que estudian en escuelas bilingües, que aprenden primero a leer en su lengua materna y transfieren luego su habilidad al segundo idioma. Más del 40% de los guatemaltecos que ingresan a la escuela no saben español. En 1979, Guatemala estableció un programa nacional de educación bilingüe, con el apoyo de la USAID y el Banco Mundial, con el fin de mejorar la calidad de la educación de la población indígena. El programa de estudios fue adaptado y traducido a cuatro de los idiomas mayas para la enseñanza preprimaria y la primaria hasta cuarto grado. El programa ha dado como resultado un aumento de la comprensión de los estudiantes y ha reducido las tasas de reprobación, repetición y deserción en comparación con un grupo de control de niños mayas que reciben instrucción sólo en español. Los alumnos del programa bilingüe obtienen mejores puntajes en todas las asignaturas, inclusive español, y tienen una tasa de promoción superior en 9% (Banco Mundial 1994c). La educación bilingüe cuenta además con el apoyo de los padres, de manera que aumenta la demanda de educación (Richards y Richards 1990).

En las sociedades multilingües es posible que las escuelas eficaces sean aquellas a las que se permite actuar con flexibilidad en lo que respecta al idioma de instrucción (Eisemon 1989; Eisemon, Ratzlaff y Patel 1992). Las autoridades nacionales no deberían prescribir la aplicación de normas lingüísticas, al menos a nivel primario. A ese nivel, las autoridades nacionales deberían centrar la atención en los resultados de la enseñanza de los idiomas, y tal vez en el establecimiento de objetivos generales para el uso de la lengua materna y de otros idiomas en determinados grados y respecto de determinadas materias. La aplicación debería ser una responsabilidad local, preferiblemente a cargo de la escuela. La autonomía institucional hace más fácil la aplicación local, ya que

las escuelas y las comunidades locales son quienes mejor conocen sus propias circunstancias locales.

Otros grupos desfavorecidos

Se necesita también atención especial para garantizar la equidad de acceso a otros grupos desfavorecidos, como los nómadas, los que viven en regiones geográficamente aisladas, los niños de la calle y los refugiados. Las estrategias deben variar de un país a otro y por lo general los métodos no formales serán más apropiados que la enseñanza formal. Es especialmente alarmante el número cada vez mayor de niños refugiados en Africa; muchos de ellos no cuentan con un gobierno que se haga responsable de suministrarles educación.

C A P Í T U L O 9

Participación familiar

SE PUEDE LOGRAR que las instituciones de enseñanza asuman más responsabilidad con respecto al rendimiento si se logra que los hogares participen más en las actividades de las instituciones a que asisten los miembros de la familia. Los padres que participan en las actividades escolares suelen estar más satisfechos con las escuelas y, lo que es todavía más importante, más dispuestos a contribuir a su eficacia. La mayor parte de las familias contribuyen, directa o indirectamente, a los costos de la educación, pero podrían tomar parte en la administración y supervisión de las escuelas, junto con toda la comunidad, y podría dárseles la posibilidad de elegir entre distintas escuelas.

Gestión de las escuelas

En todo el mundo los padres y las comunidades están tomando parte más activa en la gestión de las escuelas a que asisten sus hijos, y lo mismo están haciendo los alumnos de las instituciones de enseñanza superior. El caso de Sri Lanka es un ejemplo de esto (Recuadro 9.1). Los consejos de administración que gobiernan las escuelas en Nueva Zelanda son elegidos entre los padres de los alumnos. En Mauricio, las asociaciones de padres y maestros han tenido tanto éxito que actualmente se utilizan fondos públicos para estimular más esa colaboración. En muchos países se ha observado que las comunidades que participan en la administración escolar están más dispuestas a contribuir al financiamiento de la enseñanza. Jamaica ha establecido un importante programa para estimular esa tendencia; la Campaña de Movilización Social de Bangladesh, que asegura

la participación de la comunidad en la educación, ha logrado reactivar los comités de administración escolar en todo el país. El Salvador ha comenzado a dar participación a las comunidades en la administración de las escuelas rurales, con muy buenos resultados en materia de asistencia de los maestros. Los niveles de rendimiento de los estudiantes son comparables a los de las escuelas tradicionales, aunque los alumnos tienden a provenir de familias pobres.

Sin embargo, la participación eficaz en la gestión escolar no es fácil de lograr. En Nueva Zelandia se observó, después de iniciada la reforma, que era preciso dar capacitación intensiva a los padres recientemente elegidos para integrar los consejos de administración. En Jamaica se está enseñando a los padres a ayudar a administrar las escuelas, y en Botswana resultó muy difícil atraer a personas suficientemente calificadas para integrar las juntas de admi-

RECUADRO 9.1 LAS JUNTAS DE DESARROLLO ESCOLAR DE SRI LANKA

Mediante legislación promulgada en 1993 se establecieron en Sri Lanka juntas de desarrollo escolar con el fin de promover la participación de la comunidad en la administración de las escuelas (Secretaría del Commonwealth 1994). Cada junta está integrada por representantes del personal de la escuela, los padres, los ex alumnos y personas de buena voluntad y está presidida por el director o directora de la escuela. La junta, a través de diez subcomités, aprueba programas para el desarrollo de la escuela y los pone en práctica. Los diez subcomités son los siguientes:

- Desarrollo educacional (mejora de los programas de estudio y las modalidades de enseñanza)
- Actividades varias (promoción de actividades fuera del plan de estudio)
- Desarrollo moral (promoción de actividades culturales, religiosas y morales)
- Recursos físicos (desarrollo de la infraestructura)
- Equipo para bibliotecas y educacional (mejora de las instalaciones)
- Textos escolares, almuerzos y uniformes (decisiones sobre las necesidades de la escuela)
- Bienestar y relaciones con la comunidad (fortalecimiento de las actividades de asistencia social)
- Comunicaciones (interacción con los medios de información y la comunidad)
- Finanzas (utilización y desembolso de los fondos escolares)
- Desarrollo de la personalidad (desarrollo de la personalidad de los alumnos y de la escuela).

nistración de las escuelas secundarias de primer ciclo, especialmente en las zonas rurales. La capacitación puede ser eficaz en comunidades instruidas, como en Nueva Zelandia, y en otras relativamente analfabetas, como ocurre en algunas zonas de Uganda. En Uganda, ActionAid está suministrando capacitación comunitaria en dos distritos para las asociaciones de padres y maestros y los comités de administración escolar.

Elección de la escuela

En varios países hay una larga tradición de elección por parte de los padres. En los Países Bajos ha existido desde comienzos de siglo. En los países pobres como Uganda los padres han tenido siempre completa libertad de elegir.

La experimentación creciente con la elección de escuela por los padres es otra característica de las reformas educacionales recientes, especialmente en Australia, Chile, los Estados Unidos, Inglaterra, Nueva Zelandia, los Países Bajos y Suecia. Esta tendencia se debe a una perspectiva de la educación más orientada al mercado, en que los consumidores (padres y alumnos) eligen entre los proveedores (escuelas e instituciones), y a la actitud "exigente" de un número cada vez mayor de padres y alumnos, que ya no aceptan que se les asigne a una escuela pública determinada sino que quieren tomar sus propias decisiones (OCDE 1994b). Para que la elección sea un concepto efectivo, son importantes los siguientes factores.

- Debe haber más de una escuela o institución, o programas múltiples dentro de una misma institución, al alcance de los estudiantes.
- Las instituciones deben tener algunas características que las diferencien entre sí.
- Las escuelas e instituciones deben gozar de considerable autonomía en cuanto a la forma en que enseñan.

La diversidad entre instituciones o programas puede consistir en la diferente importancia asignada a ciertos aspectos del programa de estudios, a estilos de enseñanza diferentes, a la existencia de cursos ofrecidos de nivel superior, y al tipo de propiedad, a saber, pública o privada. La existencia de varios tipos de programas e instituciones hace que los padres y los alumnos tengan cierta posibilidad de elegir, lo que a su vez debería servir de incentivo para suministrar educación de calidad en forma eficaz en función de los costos. Esta estrategia es especialmente útil en la enseñanza secundaria de segundo ciclo y la superior, donde la posibilidad de elegir entre instituciones

puede ayudar también a solucionar el problema de la demanda de matrícula no satisfecha.

En la educación superior, por ejemplo, la posibilidad de elegir entre instituciones de distinto tipo normalmente dará lugar al establecimiento de instituciones de enseñanza terciaria no universitaria y al fomento de las instituciones privadas y públicas. Las instituciones de enseñanza superior son mucho más variadas en los países de ingreso alto que en los de ingreso bajo y mediano. Entre los países en desarrollo, la diferencia es más amplia y eficaz en Asia. En Asia oriental, por ejemplo, el crecimiento medio anual de la matrícula universitaria entre 1980 y 1988 fue del 6%, pero el de las instituciones no universitarias fue del 10%. Las principales ventajas de las instituciones no universitarias son el menor costo de los programas (debido a que los cursos son más cortos), las tasas de deserción más bajas y el menor costo anual por estudiante. En Bulgaria, los costos medios de las universidades son superiores en 15% a los de los institutos de enseñanza superior y en 95% a los de los institutos técnicos. Las instituciones no universitarias ofrecen también oportunidades de capacitación que responden con flexibilidad a la demanda del mercado de trabajo, más que a los factores relacionados con la oferta. Los proyectos a que presta asistencia el Banco Mundial respaldan la diferenciación de la educación superior. En Túnez, por ejemplo, un proyecto está ayudando a establecer una red de instituciones de enseñanza técnica de dos años de duración.

Una mayor separación entre las actividades de enseñanza y las de investigación fomentará las diferencias entre las universidades públicas y reducirá sus costos. Muchas actividades de investigación científica requieren equipo costoso, y la concentración de esas actividades en unas pocas instituciones será sin duda beneficiosa. Debe reevaluarse en consecuencia la tesis predominante de que toda universidad pública deber llevar a cabo actividades de investigación.

Para que la elección sea eficaz debe haber también escuelas privadas, además de las públicas. La mayoría de los países permiten las escuelas privadas, pero algunos, como Argelia, Letonia, Siria y, hasta hace poco, el Pakistán, no las permiten. Otros países reglamentan excesivamente el establecimiento y funcionamiento de las escuelas y universidades privadas. En Nigeria, por ejemplo, lleva más de un año cumplir con el engorroso proceso burocrático que se requiere para crear una escuela privada. El propietario debe satisfacer muchos requisitos que son aparentemente razonables (por ejemplo, debe demostrar que la escuela no tendrá fines de lucro y que existen recursos suficientes para que funcione durante un período determinado, debe prestar caución, etc.) pero cuyo verdadero propósito es dificultar el establecimiento de escuelas privadas.

Lo ideal es que haya una estructura reglamentaria positiva. Esas estructuras —que existen para la enseñanza superior, por ejemplo, en Colombia, Kenya y Rumania— proporcionan una base jurídica adecuada y un sistema de acreditación

tanto para las universidades privadas como para las públicas. En algunos países, como Chile, los estudiantes se pueden matricular a nivel primario y secundario en las instituciones públicas o privadas que elijan los padres; el Estado proporciona los fondos.

Otro factor que garantiza la eficacia de las decisiones de los hogares es la autonomía de las instituciones de enseñanza en cuanto a la forma en que enseñan. Esa libertad se relaciona con el segundo factor, puesto que permite distintas combinaciones de insumos que a su vez producen instituciones con características propias. Las escuelas privadas son autónomas; las escuelas públicas pueden serlo, pero con frecuencia no lo son. En realidad, las diferencias de administración a nivel de la escuela son probablemente una de las razones por las que las escuelas secundarias privadas comprendidas en un estudio de cinco países en desarrollo proporcionan aparentemente más enseñanza por unidad de costo que las escuelas públicas (Cuadro 9.1), incluso después de tener en cuenta el nivel socioeconómico de los alumnos. Ello no quiere decir necesariamente que las escuelas privadas sean intrínsecamente más eficaces que las públicas. En el estado indio de Tamil Nadu, las escuelas que reciben ayuda estatal son más eficaces en función de los costos en lo que respecta a aumentar el rendimiento de los alumnos en matemáticas y lectura, pero las escuelas totalmente privadas que no cuentan con asistencia son menos eficaces en función de los costos que las escuelas públicas. Las prácticas de administración escolar de las escuelas que reciben asistencia estatal, especialmente la administración de la enseñanza por el director, la calidad de los libros de texto, la capacitación de los maestros en la forma de usarlos y la disponibilidad de materiales de enseñanza, explican en gran parte su mejor rendimiento (Bashir 1994). La administración a nivel de las escuelas, y no su calidad de escuelas públicas o privadas, es lo que afecta los resultados y permite, por consiguiente, la elección por parte de las unidades familiares.

CUADRO 9.1 COSTO MEDIO Y EFICIENCIA RELATIVOS DE LAS ESCUELAS PUBLICAS Y PRIVADAS, COMIENZOS DE LOS AÑOS OCHENTA

<i>País</i>	<i>Relación entre el costo privado y el costo público</i>	<i>Relación entre la eficacia relativa y el costo</i>	<i>Relación entre el costo relativo y la eficacia</i>
Colombia	0,69	1,64	0,61
Filipinas	0,83	1,20	0,83
República Dominicana	0,65	2,02	0,50
Tailandia	0,39	6,74	0,17
Tanzanía	0,69	1,68	0,59

Fuente: Lockheed y Jiménez 1994.

Riesgos

Aunque en muchos países existe una larga tradición de elección de la escuela, se han hecho pocas investigaciones sistemáticas sobre sus efectos. No hay hasta ahora indicaciones de que la competencia entre escuelas y programas implícita en el concepto de elección de la escuela mejore o empeore el rendimiento escolar. Sin embargo, "la dinámica de competir por los alumnos normalmente acentúa ciertas características de la escuela vinculadas a la eficacia, tales como una administración fuerte y el sentido de estar cumpliendo una misión" (OCDE 1994b). Esta conclusión indica que habría que continuar experimentando con prudencia con el aumento de la participación familiar en la elección de escuela. (Esa ambigüedad no existe con respecto a la mayor participación en la gestión de las escuelas.)

El aumento de la participación de la familia trae consigo varios riesgos. Puede hacer más difícil la aplicación de políticas de educación a nivel de todo el sistema. Puede hacer también que sea más difícil el cumplimiento de objetivos nacionales más generales. La segregación social también puede aumentar si el sistema de educación se polariza entre las escuelas prestigiosas para los hijos académicamente competentes de padres instruidos y las escuelas con resultados de exámenes o de otras medidas del rendimiento inferiores para los hijos de los pobres y los que carecen de instrucción. La equidad se reduciría si las escuelas y las instituciones comenzaran a aceptar alumnos sobre la base de su capacidad de pago y no sobre la base de sus calificaciones académicas para el ingreso.

Esos riesgos se pueden mitigar con relativa facilidad mediante políticas de suministro de fondos públicos y, como ocurre en los Países Bajos, mediante límites máximos para los derechos de matrícula de las escuelas que reciben fondos estatales. El financiamiento estatal para las escuelas públicas o para ayudar a las escuelas privadas se puede limitar a las que siguen ciertas políticas generales, como la aplicación de un programa de estudios nacional y de políticas de matrícula no discriminatorias, además de cumplir los requisitos básicos en materia de salud y seguridad. Se pueden proporcionar fondos públicos para la educación de los niños de familias más pobres a un nivel unitario más alto que para los niños procedentes de grupos socioeconómicos más acomodados, como se hace en Nueva Zelanda, por ejemplo. El financiamiento o suministro público de transporte a la escuela se puede ajustar a fin de que no sea difícil para un niño asistir a una escuela que no sea la más próxima a su hogar.

Otro riesgo se debe a que los padres tal vez no dispongan de información suficiente para formarse una opinión fundamentada acerca de la calidad. Muchos estudios demuestran que los padres no basan sus decisiones acerca de las escuelas principalmente en comparaciones bien documentadas acerca de la calidad de la educación (OCDE 1994b). Aunque nunca se puede superar total-

mente, ese riesgo se puede reducir mediante el suministro de información franca e independiente acerca de la calidad de las escuelas. Corresponde al gobierno suministrar ese tipo de información, ya que existe una asimetría en cuanto a la información entre el sistema de educación y las familias. Los administradores escolares tienen acceso a datos sobre rendimiento e información financiera de que no disponen los alumnos ni los padres. El gobierno británico suministra informes sobre inspecciones y sobre los resultados de los exámenes en una forma concebida para que resulte de utilidad para los padres. En los Estados Unidos, el sistema escolar de Boston, tras haber roto el vínculo entre el lugar de residencia y la asignación de plazas en las escuelas públicas, ha establecido centros de información para ayudar a los padres a decidir entre distintas escuelas públicas. Desde que se introdujo la posibilidad de elegir la escuela en Suecia, las escuelas han preparado información sobre los programas de estudios y las finanzas. Los gobiernos de los países de ingreso bajo y mediano tal vez no puedan emular todas esas prácticas, pero podrían facilitar la información obtenida de los exámenes nacionales y de los sistemas de evaluación nacional, que cada vez son más comunes. Por ejemplo, en Kenya, el Ministerio de Educación publica un cuadro con los resultados de los exámenes nacionales en las escuelas secundarias.

C A P Í T U L O 10

Más autonomía en las instituciones

LA CALIDAD de la educación puede aumentar si las escuelas están facultadas para utilizar los insumos educacionales de acuerdo a las condiciones escolares y comunitarias locales y si deben responder ante los padres y las comunidades. En el Capítulo 9 se examinó el aumento de participación del grupo familiar para aumentar la responsabilidad. Para utilizar con eficacia los insumos educacionales es preciso que las instituciones sean autónomas. Esa estrategia es pertinente en todos los contextos, incluso en las zonas rurales aisladas. Las instituciones educacionales plenamente autónomas están facultadas para asignar sus recursos (no necesariamente para obtenerlos) y son capaces de crear un medio educacional adaptado a las condiciones locales dentro y fuera de la escuela.

Es importante observar que la autonomía escolar no es lo mismo que el financiamiento local o que la descentralización administrativa, aunque con frecuencia se confunden las tres cosas. El financiamiento local de la educación significa que los recursos se obtienen localmente, lo que puede crear problemas de equidad entre localidades más ricas y más pobres. La descentralización consiste simplemente en asignar la responsabilidad de la educación a una institución o nivel de gobierno diferente del gobierno central. La autonomía institucional se puede fomentar por medios administrativos y financieros.

Medidas administrativas

Para obtener la flexibilidad necesaria, la administración escolar (los directores y los órganos rectores) debe estar facultada para asignar recursos. Esto incluye

la facultad de distribuir al personal y de decidir cosas como la distribución cronológica de la jornada, la duración del año escolar y el idioma de instrucción para que se ajusten a las condiciones locales. Esa facultad aumentará la eficiencia del aprendizaje. El personal docente debe estar facultado para determinar las prácticas de enseñanza, dentro de ciertos límites establecidos por un plan de estudio nacional amplio, fomentado por los exámenes y vigilado y respaldado por las normas, las evaluaciones del aprendizaje y los inspectores escolares. Por último, la administración y el personal docente deben ser responsables ante la comunidad local.

Mientras las escuelas respondan únicamente ante las burocracias centrales, tendrán una estructura administrativa que limita su autonomía (Hannaway 1991). Esa estructura reduce los incentivos para atender a las preocupaciones de los padres y la comunidad acerca del rendimiento y los costos escolares y limita la capacidad de las escuelas de atender a esas preocupaciones porque deben solicitar autorización antes de poder introducir cambios en su funcionamiento. Esto se aplica a todos los países, cualquiera sea su nivel de ingreso. Sin embargo, las escuelas de los países de ingreso bajo y mediano tienen mucho menos autonomía que la de los países de ingreso alto (Cuadros 10.1 y 10.2). La cantidad de decisiones que toman los directores y profesores es relativamente menor y las decisiones se toman muy a menudo sin que las autoridades locales hayan suministrado información apropiada (Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991; OCDE 1993).

El financiamiento local y la descentralización pueden contribuir a la autonomía y la responsabilidad, pero esto no ocurre automáticamente, como lo demuestra la experiencia reciente de Nicaragua, la India, Chile y Rusia. Como parte de la descentralización, el Ministerio de Educación de Nicaragua transfirió fondos a las municipalidades, las que luego contratan, despiden y remuneran a los maestros. Sin embargo, el posible beneficio de esta medida ha quedado anulado por una ley que establece una escala nacional de remuneraciones para los maestros y por la insuficiencia de los fondos transferidos desde el Ministerio. Ni las escuelas ni las municipalidades obtienen autonomía con un sistema como éste, pero sí la logran mediante una reforma más prometedora que ya se está llevando a cabo. Nicaragua está transfiriendo las escuelas secundarias públicas a asociaciones privadas. Hasta la fecha se han transferido 20 de las 350 escuelas secundarias del país.

Las enmiendas introducidas a la Constitución de la India en 1992 delegaron atribuciones, incluida la responsabilidad por la educación, en órganos elegidos localmente (una reactivación de la institución del Panchayati Raj) a nivel local, intermedio y de distrito dentro de los estados. Como consecuencia, los maestros del estado de Andhra Pradesh solicitaron y consiguieron pasar a ser empleados estatales a fin de limitar la autoridad que los panchayats podrían ejercer sobre ellos.

CUADRO 10.1 FACULTADES DE DECISION EN LOS SISTEMAS DE EDUCACION PRIMARIA DE ALGUNOS PAISES EN DESARROLLO

(porcentaje)

<i>Tipo de decisión y quién la toma</i>	<i>República de Corea</i>	<i>Filipinas</i>	<i>Nigeria</i>
<i>Autorización de gastos importantes</i>			
Organo central o regional	9	66	42
Junta escolar	78	7	33
Director de la escuela	11	5	1
Personal docente	0	0	0
<i>Selección de directores</i>			
Organo central o regional	40	83	38
Junta escolar	39	3	45
Director de la escuela	0	0	0
Personal docente	0	0	1
<i>Selección del personal docente</i>			
Organo central o regional	6	63	37
Junta escolar	71	7	49
Director de la escuela	3	14	1
Personal docente	0	1	0
<i>Determinación de la variedad o el tipo de cursos de ciencias</i>			
Organo central o regional	61	82	82
Junta escolar	3	0	5
Director de la escuela	5	5	5
Personal docente	28	5	5
<i>Elección de los textos de ciencias</i>			
Organo central o regional	89	76	59
Junta escolar	5	1	12
Director de la escuela	1	2	9
Personal docente	1	0	6

Nota: Los porcentajes están basados en las respuestas de los maestros y los administradores a preguntas relativas a la facultad de adopción de decisiones. No todas las opciones están incluidas en las cuatro categorías de decisiones, por lo que es posible que el total no llegue a 100.

Fuente: Lockheed, Verspoor y colaboradores 1991, Cuadro 5.1.

Tras la introducción del financiamiento local el gasto público en educación disminuyó en un 17% por año en Chile entre 1985 y 1990 y en un 9% por año en México entre 1982 y 1990 (Prawda 1993). El financiamiento local también está reduciendo el gasto en Rusia a medida que el gobierno federal transfiere la responsabilidad a niveles de gobierno inferiores.

CUADRO 10.2 DECISIONES ADOPTADAS A NIVEL DE LA ESCUELA COMO PORCENTAJE DE TODAS LAS DECISIONES ADOPTADAS POR LAS ESCUELAS PUBLICAS EN LOS PAISES DE LA OCDE, POR NIVEL DE ENSEÑANZA, 1991

(porcentaje)

<i>Nivel de enseñanza</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria de primer ciclo</i>	<i>Secundaria de segundo ciclo</i>
Alemania	32	32	32
Austria	44	44	47
Bélgica	29	26	26
Dinamarca	39	39	42
España	28	28	28
Estados Unidos	26	26	26
Finlandia	41	38	59
Francia	17	35	35
Irlanda	50	74	74
Noruega	31	31	26
Nueva Zelanda	73	72	79
Portugal	33	42	42
Suecia	47	47	47
Suiza ^a	9	9	23

a. En Suiza, casi todas las decisiones sobre educación se toman al nivel más bajo del gobierno, a saber, el cantón.

Fuente: OCDE 1993.

Como lo demuestran los ejemplos anteriores, para mejorar el aprendizaje es esencial que no se reduzcan los recursos cuando aumentan la administración y el financiamiento locales de las escuelas. Es necesario tomar medidas para asegurar la disponibilidad de recursos suficientes para cada escuela si se opta por el financiamiento local. El objetivo de aumentar la autonomía es permitir flexibilidad en la combinación de insumos y mejorar así la calidad, y no ahorrar recursos. Por este motivo, no es necesario que la autonomía institucional incluya la generación local de recursos, sino sólo el control local sobre su distribución.

Para que la autonomía y responsabilidad aumenten la flexibilidad es necesario también que se permita que las escuelas se administren de tal manera que se creen las condiciones necesarias para promover el aprendizaje. Por ejemplo, la utilización flexible por cada escuela del sistema de enseñanza de grados múltiples ha sido en gran parte responsable del éxito de las Escuelas Nuevas en Colombia, en las que se aplican técnicas flexibles en el sistema de educación formal. Mediante el programa del Comité para el Adelanto Rural de Bangladesh (Recuadro 10.1) se ha logrado una notable eficacia gracias a la flexibilidad fuera del sistema formal.

Hay sin duda cabida para una mayor participación del personal docente en la adopción de decisiones en las escuelas. Su participación mejorará la calidad del aprendizaje, pero sólo si se centra expresamente en la instrucción (Smylie 1994). Para ello se requiere cierta influencia y dirección externas (David y Peterson 1984; Shavelson 1981). A falta de esa dirección, es probable que las

RECUADRO 10.1 PARTICIPACION DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA EDUCACION: EL CASO DEL CARB

En el proceso de la diversificación de la educación, el gobierno de Bangladesh ha reconocido el papel que pueden desempeñar las organizaciones no gubernamentales (ONG) para ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación de los niños. Las organizaciones no gubernamentales desempeñan ya una función a nivel nacional en los programas de salud y población de Bangladesh.

El Comité para el Adelanto Rural de Bangladesh (CARB), la organización no gubernamental más grande de Bangladesh, es bien conocido por sus programas de desarrollo rural, crédito y salud. En 1985, atendiendo a peticiones de los participantes en sus programas de desarrollo rural, el CARB inició el programa de "educación primaria no formal" (EPNF) para niños de entre 8 y 10 años de edad en 22 poblados. Se prestó especial atención a las niñas. Para fines de 1991, se habían establecido 6.003 escuelas, que atendían a niños de entre 11 y 16 años de edad, así como a los del grupo de edad de la EPNF. El programa es gratuito para los alumnos, con excepción de las contribuciones de la comunidad a la construcción de escuelas.

En 1992, había en funcionamiento más de 8.000 escuelas, y actualmente se están formulando planes para ampliar el programa a 50.000 escuelas en todo el país para 1995. El CARB ha logrado equilibrar su programa de ampliación con sus objetivos en materia de calidad.

A nivel internacional, el CARB sirve de modelo de las posibilidades del sector no gubernamental en lo que se refiere a ampliar la educación. Demuestra también cómo mediante la orientación específica de los programas, el diseño de las escuelas, la flexibilidad y la continuidad, es posible aumentar enormemente las tasas de participación de las niñas en la escuela primaria. Aunque los sistemas nacionales de educación de todo el mundo tienen el mandato oficial de proporcionar educación de calidad a la población, las ONG como el CARB, que tienen más flexibilidad que las burocracias públicas, pueden a veces llegar más efectivamente hasta los grupos a los que se desea beneficiar. Además, el programa de expansión del CARB demuestra que las organizaciones no gubernamentales no deben necesariamente limitarse a pequeños proyectos piloto sino que pueden también llevar a cabo programas de mayor magnitud (Ahmed y colaboradores 1993).

energías de los maestros se orienten hacia esferas que en el mejor de los casos tienen una relación sólo tangencial con la instrucción (Hannaway 1993). La mejor orientación externa para centrar la atención del personal docente en la instrucción es un plan de estudio nacional o regional.

Las agrupaciones de escuelas, llamadas a veces núcleos o células de aprendizaje, facilitan la interacción profesional de los maestros y la adopción de decisiones acerca de la instrucción. La interacción profesional puede ser más importante que la facultad de adoptar decisiones a los efectos de la motivación, el aprendizaje y el control social de la labor de los maestros (Hannaway 1993). La celebración de conferencias o cursos prácticos periódicos puede proporcionar oportunidades para que los maestros que representan a diferentes agrupaciones den a conocer su labor a sus colegas. Estas agrupaciones se han utilizado con éxito en Costa Rica para preparar nuevos materiales para el programa de estudios en los idiomas locales y en la India y Sri Lanka para compartir lecciones de demostración entre los maestros (Bray 1987).

Medidas financieras

El financiamiento público se puede utilizar para fomentar la autonomía y la responsabilidad. El sistema corriente de financiamiento de la educación pública consiste en obtener ingresos a través de los impuestos generales y distribuir los gastos en forma central, a través de pagos directos por los insumos, tales como sueldos de los maestros y libros de texto. Mientras mayor control tengan las propias escuelas sobre la distribución de los recursos, sin embargo, mayores serán las posibilidades de que la enseñanza sea eficaz. Y mientras mayor sea la participación de las unidades familiares, mayores serán los incentivos para que las escuelas mejoren la calidad.

Los mecanismos de financiamiento público para lograr esos objetivos consisten en la utilización de impuestos fiscales locales en lugar de centrales y la participación de las comunidades locales en los costos; la utilización de donaciones; el cobro de derechos en los niveles superiores de la educación; el fomento de la diversificación de los ingresos; la utilización de subsidios de capitación "al portador", certificados y créditos educacionales, y el financiamiento basado en el producto y en la calidad. Existen distintos mecanismos para diferentes circunstancias y niveles de educación.

Impuestos locales

El financiamiento de la educación mediante impuestos locales puede aumentar la responsabilidad de las escuelas y las instituciones locales ante los padres y los alumnos. Los impuestos locales suelen utilizarse para financiar los

sistemas escolares; en los Estados Unidos, por ejemplo, los impuestos locales a los bienes raíces son normalmente la principal fuente de ingresos para los distritos escolares. La utilización de ingresos locales para la educación tiene dos inconvenientes principales. El primero es que los gobiernos locales pueden tener menos capacidad que los nacionales para administrar sistemas tributarios. El segundo es que las localidades tienen distinta capacidad de movilización de recursos, y ello puede dar lugar a distintos niveles de financiamiento por alumno, y a desigualdades en materia de acceso, calidad, retención y resultados del aprendizaje.

Ya se han examinado las ventajas de compartir los costos con las comunidades locales. Este tema viene especialmente al caso actualmente en Europa oriental, donde la responsabilidad de la educación primaria y secundaria se está trasladando de los gobiernos centrales a los estatales y locales al mismo tiempo que se introduce el federalismo fiscal. Se podrían adoptar fórmulas de participación en los ingresos, como en Australia, para compensar las diferencias de capacidad fiscal de los distintos gobiernos estatales. Pero el financiamiento local no es esencial para aumentar la responsabilidad; el control local de los gastos financiados centralmente puede tener el mismo efecto.

Transferencias

En Australia, la educación primaria es principalmente responsabilidad del Estado, pero los fondos del gobierno central se redistribuyen a los estados y distritos sobre la base del número de estudiantes en relación directa con la pobreza relativa del distrito. En Nueva Zelandia, el gobierno central hace transferencias directamente a la escuela para sufragar los gastos de funcionamiento; los fondos son administrados por un consejo elegido localmente. Esos mecanismos permiten el control local de los recursos para educación, sin gravar a la comunidad o al gobierno locales con toda la carga de la movilización de recursos. También pueden compensar las diferencias de situación socioeconómica de los alumnos. En Nueva Zelandia, por ejemplo, el 80% del financiamiento de las escuelas está relacionado con el número de alumnos y el 20% con la situación socioeconómica de los alumnos. De esta manera, los alumnos más pobres asisten a escuelas que reciben más financiamiento por alumno.

Derechos de matrícula

El cobro de derechos puede aumentar la responsabilidad de los padres, los estudiantes y la administración escolar en los niveles superiores de la educación. Se pueden utilizar becas para alentar a los estudiantes pertenecientes a familias de bajos ingresos a matricularse. Incluso a nivel primario, el cobro de

derechos no tiene que ser necesariamente incompatible con el principio de la educación gratuita, a condición de que los derechos estén reglamentados y los padres los paguen con cargo a certificados financiados por el Estado. Esto se hace actualmente en Chile.

Diversificación de los ingresos

Se puede fomentar la autonomía alentando a las instituciones de educación pública a que diversifiquen sus fuentes de ingresos y permitiéndoles conservar esos ingresos. Las posibilidades a este respecto son mayores en la enseñanza superior. La práctica de obtener recursos de ex alumnos y de la empresa privada, que es corriente en las escuelas y universidades privadas, se está empezando a usar en las instituciones públicas. Por ejemplo, la Universidad de las Indias Occidentales ha obtenido financiamiento de los ex alumnos en los últimos años para establecer un fondo de becas. En Chile, Indonesia, Tailandia y Venezuela, la industria privada proporciona becas o préstamos subvencionados para estudiantes universitarios con talento. Los regímenes tributarios pueden fomentar esas donaciones. En la India, el 100% de las contribuciones de los particulares y las empresas a las universidades se puede deducir de los impuestos; en Chile, el 50%.

Las escuelas y universidades públicas también pueden utilizar sus instalaciones para obtener ingresos. Las universidades de Uganda y el Senegal generan entre el 4% y el 5% de sus gastos anuales mediante el alquiler de sus locales (Ziderman y Albrecht 1995). China, Mongolia y Viet Nam alientan a las escuelas a alquilar locales, a ofrecer cursos cortos y a proporcionar servicios a la industria. Esos ingresos ascienden al 5% del presupuesto para educación de Mongolia, al 12% del presupuesto para educación superior de China y al 14% del presupuesto de Viet Nam (Wu 1993; Tsang 1993; Ziderman y Albrecht 1995).

Financiamiento educacional "al portador"

Los subsidios de capitación, los certificados y los préstamos tienen posibilidades de fomentar la autonomía y la competencia, pero la experiencia con estos mecanismos es limitada. Todos funcionan de acuerdo al mismo principio: el Estado facilita al estudiante un certificado o un préstamo, que éste puede luego utilizar para pagar por su educación en cualquier institución, pública o privada. Esos mecanismos financian el espectro de demanda de la educación, y fomentan así un mercado en que los proveedores deben satisfacer la demanda. Se establece una situación en que los subsidios públicos aumentan el poder adquisitivo educacional de los estudiantes pobres y los ponen en la misma situación en relación con los proveedores de educación que los que pagan por su educación superior con fondos propios o familiares.

Actualmente la educación primaria y secundaria en Chile se financia públicamente mediante el uso de subsidios de capitación; los padres pueden matricular a sus hijos en cualquier escuela privada o pública y la escuela recibe luego financiamiento del gobierno según el número de matriculados. Desde que se introdujo el sistema a comienzos del decenio de 1980, ha producido un importante aumento del número de escuelas privadas y de su matrícula. En los Países Bajos los padres tienen derecho a una educación primaria y secundaria gratuita para sus hijos en cualquier escuela pública o privada religiosa de su elección y las escuelas se financian con subsidios de capitación sobre la base del número de alumnos matriculados. En Nueva Zelandia la educación preescolar es financiada por el Estado sobre la base de una suma fija por alumno que puede recibir cualquier institución o persona acreditadas. En los Estados Unidos, el estado de Minnesota permite que los alumnos del último año de la enseñanza pública secundaria se matriculen en instituciones postsecundarias (los fondos tributarios se pagan a las instituciones) y que se matriculen fuera del distrito escolar en que viven. En los proyectos financiados por el Banco Mundial se han hecho algunos ensayos con sistemas de cupones, como en Colombia y el Pakistán (para las niñas), pero la evaluación está aún en la primer etapa.

En Hungría, Indonesia, Mongolia, Nigeria y Viet Nam, las instituciones públicas de educación superior se financian sobre la base del número de matriculados, y se prevén diferentes costos unitarios para los distintos cursos. A menos que estén acompañados de limitaciones del ingreso o del número de estudiantes que pueden recibir financiamiento, esos planes pueden en teoría dar lugar a compromisos presupuestarios sin plazo o volumen definidos. No ofrecen tampoco incentivos suficientes para la eficiencia. El plan de crédito educacional de Colombia, aunque relativamente pequeño en el sentido de que abarca sólo al 6% del alumnado, puede ser utilizado por los estudiantes de bajos ingresos y los préstamos son transferibles; se pueden utilizar para financiar la educación en instituciones públicas o privadas, no sólo en Colombia sino también en el extranjero.

Financiamiento basado en el producto y en la calidad

Los planes basados en el producto financian las instituciones según el número de graduados que producen, y no según el número de estudiantes que se matriculan. Esto reduce el volumen de deserción y aumenta la eficiencia global. Estos sistemas son relativamente raros y están limitados a la educación superior en Australia, Dinamarca, Finlandia, Israel y los Países Bajos. Ningún país en desarrollo utiliza todavía un plan de ese tipo, aunque el Brasil está adoptando iniciativas en ese sentido. En los Países Bajos, las universidades reciben 4,5 años de financiamiento del costo unitario anual por graduado, con prescindencia del tiempo que tardan

los estudiantes en terminar sus estudios. Después de que se introdujo el plan, la tasa de graduación aumentó de 48% en 1980 a 80% en 1987.

El financiamiento basado en la calidad se ha ensayado únicamente en un país: Chile. Las instituciones de educación superior reciben un premio financiero del gobierno por cada estudiante que ingresa cuyo puntaje en la prueba de aptitud académica lo haya situado entre los primeros 27.500. El objeto de este plan es estimular la competencia entre las instituciones para mejorar su calidad y atraer de esa forma a los mejores alumnos, aunque también corre el riesgo de favorecer a las instituciones que atraen alumnos de los grupos socioeconómicos más altos. En Hungría, el Banco Mundial está prestando apoyo a la reforma de la educación superior a través de un “fondo para nuevas iniciativas”; el acceso al fondo es competitivo sobre la base de las propuestas que hagan las instituciones para mejorar la calidad, la eficiencia y la importancia de sus programas. Las actividades de investigación se han financiado en esta forma en los proyectos a que ha prestado asistencia el Banco Mundial en Brasil, China, Corea y Egipto.

Riesgos

En la enseñanza superior los beneficios de la autonomía son evidentes. A nivel primario, es preciso actuar con cautela. Entre los países que más han experimentado con el aumento de la autonomía de las escuelas en los últimos años se cuentan Chile, Nueva Zelanda y el Reino Unido. En todos ellos aún se dispone de poca información sobre el efecto producido en la calidad general por el aumento de la flexibilidad a nivel de las escuelas resultante de la autonomía.

Los riesgos de esa autonomía se relacionan especialmente con la desigualdad de oportunidades educacionales y el respeto de las normas nacionales y el programa de estudios. Esos riesgos se pueden reducir en gran parte estableciendo una separación clara entre la administración y el control escolares sobre la distribución de recursos y el uso exclusivo de financiamiento local y velando por que algunas funciones se mantengan ajenas al ámbito de la escuela, a nivel nacional o regional. Especialmente importantes a este respecto son el establecimiento de normas, la elaboración de planes de estudio y de mecanismos de evaluación del rendimiento, como exámenes públicos y evaluaciones del aprendizaje, y el uso de mecanismos nacionales para compensar las desigualdades regionales de recursos cuando las escuelas reciben financiamiento local. Ni el plan de estudio ni el financiamiento de la educación se han dejado en manos de la escuela, y ni siquiera en manos del gobierno local, en ninguno de esos tres países.

TERCERA PARTE

Implementación de los cambios

EN LA MAYORÍA de los países, los intereses creados plantean obstáculos para la introducción de cambios financieros y administrativos en la educación. Tanto para los gobiernos como para el Banco Mundial, es esencial que se adopte un enfoque sectorial basado en las circunstancias de cada país. Para los países, un enfoque sectorial entraña esfuerzos encaminados a lograr el máximo de eficiencia en la distribución y el uso de los recursos a fin de mejorar la calidad y aumentar la cantidad de la educación. Para el Banco Mundial, significa que, además de las mejoras de la calidad y la cantidad a que se presta apoyo directamente a través de los préstamos del Banco, se preste atención al medio normativo y al fortalecimiento institucional a fin de que el financiamiento y la asistencia financiera del Banco ayuden a desarrollar el sector en su conjunto.

En todos los países, las operaciones crediticias del Banco se ocuparán del medio normativo y de la creación y el fortalecimiento de las instituciones. La asignación subsectorial del financiamiento se ajustará en general a las prioridades de los países en cuanto a la distribución de sus propios recursos. Por consiguiente, la educación primaria y la secundaria de primer ciclo seguirán siendo la primera prioridad para los préstamos de educación del Banco a los países que aún no han logrado la alfabetización universal ni un nivel de acceso, equidad y calidad suficiente. En algunos casos puede ser necesario ajustar la tasa de aumento de las matrículas a fin de asegurar que se mantenga la calidad de la educación. En los países que aún no han logrado la alfabetización universal, la intervención del Banco en la educación superior seguirá limitándose principalmente a hacer más equitativo y más eficaz —en términos de costo— el financiamiento de ese nivel de educación, de manera que la educación primaria y secundaria pueda recibir más recursos.

A medida que el sistema de educación básica aumenta su alcance y su eficacia, se puede dedicar más atención a la enseñanza secundaria de segundo ciclo y a la enseñanza superior. Los préstamos del Banco para la educación superior respaldarán los esfuerzos de los países por adoptar reformas de política que permitan que el subsector funcione más eficientemente y a un costo público menor. Los países dispuestos a adoptar un marco normativo para la educación superior en que se haga hincapié en una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, y en que se asigne más importancia a los proveedores y al financiamiento privados, seguirán recibiendo prioridad.

Las economías en transición de Europa oriental y central constituyen una categoría especial. Sus tasas de matrícula en la educación primaria y secundaria son altas, pero necesitan ajustar todo el sistema de educación a las necesidades de una economía de mercado. Son especialmente importantes los esfuerzos encaminados a mantener los niveles de financiamiento para la educación obligatoria (primaria y secundaria), evitar la especialización excesiva en las instituciones de enseñanza profesional, técnica y superior, y reformar la gestión y el financiamiento de la educación superior. En muchos sentidos, la reforma de la enseñanza superior es el punto de partida para gran parte de la reforma sectorial más amplia que deben realizar esas economías.

C A P Í T U L O 11

El contexto político y social de los cambios

LAS REFORMAS de la educación, cualquiera sea su mérito técnico, no se afianzarán a menos que sean política y socialmente aceptables y que el ritmo de su aplicación sea apropiado. La educación tiene un intenso contenido político porque afecta a la mayoría de los ciudadanos y a todos los niveles de gobierno, es casi siempre el componente más grande del gasto público y recibe subsidios estatales que tienden a favorecer a la elite. Los sistemas predominantes de gastos y administración suelen proteger los intereses de los sindicatos de maestros, los estudiantes universitarios, la elite y el gobierno central en desmedro de los padres, las comunidades y los pobres. En consecuencia, en la introducción de las reformas es preciso tener en cuenta estos intereses creados y también los recursos adecuados para sostener las reformas. (En el apéndice de este capítulo se examina el caso especial de las economías en transición.)

Los maestros son por lo general el grupo más grande de empleados públicos civiles en los países en desarrollo. Debido a que el financiamiento y la administración de la educación están normalmente a cargo del gobierno central, los sindicatos de maestros son importantes protagonistas del ámbito político nacional. Por ejemplo, en América Latina, Europa oriental y algunos países de Asia, han llegado a establecer sus propios partidos políticos o han formado alianzas con partidos que representan a los movimientos sindicales. Cuando los gobiernos no llegan a un acuerdo con los poderosos sindicatos centrales con respecto a las condiciones de empleo de los maestros, la acción colectiva puede perturbar la educación y a veces culminar en una parálisis política, como ha ocurrido en Bolivia, el Perú y otros países en los últimos años.

La relación entre los estudiantes de nivel superior y el gobierno también puede ser conflictiva. El conflicto se produce a causa del carácter centralizado del financiamiento y la administración de las universidades y también porque estos estudiantes, que provienen en número desproporcionado de familias del nivel socioeconómico más alto, son un grupo político elocuente y que se hace oír. Cuando los estudiantes tienen reclamaciones, en general son los gobiernos nacionales los únicos que las pueden resolver. En Rumania, por ejemplo, los estudiantes universitarios sitiaron el Ministerio de Educación Nacional y el Parlamento en 1993 para protestar por las condiciones de hacinamiento en las residencias de estudiantes. En Africa, los jefes de Estado son generalmente rectores de universidades, lo que institucionaliza las posibilidades de oposición política cuando los estudiantes tienen quejas. En Kenya y Uganda, los estudiantes se han quejado varias veces ante los ministros y jefes de Estado de las comidas que se sirven en las cafeterías y de la introducción de derechos de matrícula. Esas acciones con frecuencia han precipitado crisis políticas y cierres de las universidades. La modificación del sistema centralizado de financiamiento y administración puede reducir la relación de oposición entre los estudiantes y el gobierno.

Si bien los maestros y los estudiantes de nivel superior tienen influencia política como resultado de los sistemas centralizados de financiamiento y administración de la educación, la influencia de los padres y las comunidades es relativamente poca. En la mayoría de los países en desarrollo, desde el fin de la época colonial, los gobiernos nacionales se han hecho responsables de los sistemas de educación, por lo menos a nivel primario. Han asumido esa función con la mejor de las intenciones, la de superar la falta de equidad que caracterizaba al sistema de educación privada, voluntaria y local antes de la independencia, ampliar el acceso a la educación y crear "nacionalismo" mediante la aplicación de un plan de estudio único controlado por el gobierno. Al dar especial importancia a esos objetivos se ha quitado responsabilidad a las comunidades y los padres. En los lugares con una tradición de responsabilidad local, el sistema de educación puede tomar muy en cuenta a los padres y las comunidades. En el estado indio de Kerala, por ejemplo, casi todas las escuelas tienen activas asociaciones de padres y maestros que permiten a los padres participar en la administración de la escuela, en los programas de almuerzos escolares, en las actividades de recaudación de fondos y en la construcción de locales y servicios.

La tendencia del gasto público en educación a favorecer a la elite, especialmente en el nivel superior, también hace difícil la reforma. Los que están en una situación relativamente acomodada se resisten naturalmente a renunciar a sus privilegios, como ha quedado demostrado en muchos países cuando los gobiernos han introducido el cobro de derechos en las universidades públicas y otras instituciones de educación superior o los han aumentado.

Para que la reforma del financiamiento y la administración de la educación tenga éxito, es preciso ampliar significativamente las oportunidades educacionales, realizar extensas consultas con los que tienen un interés actual o potencial, crear mecanismos que permitan a los padres y a las comunidades aumentar su participación en el sistema y proyectar en detalle las reformas, incluido el financiamiento público. En el sector de educación, el mejor momento para introducir cambios en el financiamiento y la administración es cuando se amplían las oportunidades (Recuadro 11.1). A veces los propios cambios producen esos resultados, como ocurre cuando se eliminan las prohibiciones para el sector privado. La expansión de la participación en los costos en la educación pública superior, por ejemplo, es más viable desde el punto de vista político cuando se vincula expresamente a la ampliación de las oportunidades de educación superior. En Chile y en Hungría la reforma de la educación superior dio buen resultado porque aumentó la matrícula total. En Chile se introdujo el pago de derechos y se logró aumentar la matrícula mediante la ampliación y diferenciación del sistema de educación superior y la introducción de la facultad de elección para los estudiantes. Un préstamo concedido por el Banco Mundial a Hungría está prestando apoyo a una reforma en gran escala del sistema de educación superior, con arreglo a la cual las instituciones públicas comenzarán a cobrar derechos más altos y se ampliarán las oportunidades. La reforma entraña el fomento de las instituciones privadas y el financiamiento directo de los estudiantes en las instituciones privadas y públicas a través de un fondo estatal para subsidios y por medio de préstamos.

La reforma de la educación ha tenido un buen comienzo en países tan dispares como Bolivia, Ghana, Guinea, India, Jordania, Mauricio, Mozambique, República Dominicana, Rumania y Tailandia porque los interesados han participado en la elaboración y aplicación de las reformas. En Bolivia y la República Dominicana, el PNUD ha financiado mecanismos de consulta para fomentar la creación de consenso nacional en torno a la reforma de la educación. En ambos casos, el sindicato de maestros, los representantes de los padres y los principales partidos políticos aprobaron un documento de política sobre la reforma y un programa de inversión pública concomitante, que se presentaron con éxito en las reuniones de donantes, incluido el Banco Mundial. En Bolivia, el programa de reforma preparado por el gobierno anterior ha permanecido intacto aunque la oposición subió al poder en las elecciones de 1993. En Ghana, participaron en un proceso de consulta nacional desde el jefe de Estado hasta cada una de las comunidades a través de una serie de "reuniones municipales". En Mauricio, se está poniendo en práctica un plan maestro de gran alcance, tras un extenso proceso de consulta pública (Recuadro 11.2). Otros procesos menos extensos también han resultado útiles en Jordania y Tailandia, donde las comisiones de reforma estaban integradas por representantes de los sindicatos de maestros, los ministerios de educación y los administradores escolares y

**RECUADRO 11.1 RELACIONES
ENTRE EL ACCESO Y LA CALIDAD:
LAS LECCIONES EXTRAIDAS DE
KENYA Y TAILANDIA**

Con frecuencia se afirma que el aumento de la matrícula ha menoscabado la calidad de la enseñanza. Se señala como prueba de ello el bajo rendimiento académico de los estudiantes de los países de ingreso bajo y mediano, las altas tasas de deserción y repetición, el uso cada vez mayor de maestros mal capacitados y de turnos dobles, y la menor inversión en insumos educacionales críticos como los libros de texto. En muchos países, la matrícula ha aumentado con más rapidez que los recursos financieros y de otra índole necesarios para apoyar el número creciente de estudiantes manteniendo al mismo tiempo la calidad escolar.

Esto ocurre en especial en los países de África al sur del Sahara, que tenían tradicionalmente tasas brutas de matrícula muy bajas y que, desde la independencia, han asignado alta prioridad al aumento del acceso a la enseñanza. En algunos de esos países la matrícula primaria ha aumentado a un ritmo de entre 5% y 10% por año. En Kenya, por ejemplo, la matrícula en la escuela primaria aumentó marcadamente después de que empezaron a eliminarse los derechos de matrícula y otras tarifas a partir de 1974. En 1984—85 se prolongó el año escolar y la matrícula aumentó en un año en 583.000 alumnos.

Cada una de las medidas adoptadas en Kenya para aumentar la participación y elevar el nivel de instrucción ha tenido consecuencias perjudiciales para el financiamiento de las escuelas y para la instrucción. Los grupos ministeriales establecidos para estudiar las consecuencias del nuevo ciclo primario de ocho años instaron a proceder con cautela y en forma gradual y pusieron de relieve la falta

de fondos suficientes, la escasez de maestros capacitados y de instalaciones y la necesidad de preparar nuevos planes de estudio y libros de texto. Pese a ello, el gobierno se apresuró a poner en práctica la reforma, aunque muy pocas escuelas fuera de las principales ciudades del país estuvieron en condiciones de reunir los recursos docentes y otros recursos educacionales necesarios para el nuevo programa de estudios cuando éste se introdujo. Se contrató a más de 18.000 maestros no calificados a fin de permitir a las escuelas prolongar la instrucción un año más, con lo que se desbarataron los considerables avances que se habían logrado a partir de 1963 en lo que respecta a dotar a las escuelas primarias de maestros calificados (Eisemon 1988).

Es posible aumentar el acceso a la educación y el nivel de instrucción, prestando al mismo tiempo atención a la calidad de la enseñanza, si en los planes de ampliación se tienen en cuenta los problemas de ejecución. En Tailandia, se anunció en 1988 una reforma similar en virtud de la cual se prolongaría la enseñanza obligatoria a nueve años y se integraría la educación secundaria de primer ciclo con la educación primaria. Después de examinar más detenidamente lo que se requería para poner en práctica con éxito una reforma de ese tipo, el gobierno decidió introducir gradualmente el sistema de nueve años de enseñanza. En la etapa experimental, se establecieron 718 de esas escuelas en 38 provincias económicamente desfavorecidas. En 1990, el experimento se amplió a 122 escuelas en 73 provincias, y para 1996 se prevé que el número de escuelas haya aumentado a 4.187, con una matrícula de 750.000 estudiantes. Las escuelas están ensayando los nuevos planes de estudio y libros de texto, así como nuevas modalidades de administración escolar, incluida la participación de la comunidad en el diseño del programa escolar (Holsinger 1994).

RECUADRO 11.2 PARTICIPACION DE LOS INTERESADOS EN MAURICIO

Mauricio es una sociedad multirracal y multilingüe cuyo sistema de educación no había cambiado mucho desde la época colonial. En 1990, el Ministro de Educación inició un proceso de consulta para la reforma del sistema educacional. Se establecieron un comité permanente, un grupo de trabajo y subcomités sectoriales para reunir opiniones sobre la cuestión y organizar audiencias públicas para examinar las distintas alternativas. Se encomendó la realización de estudios técnicos y se distribuyó un documento de estrategia para someterlo al debate público. Se hicieron esfuerzos especiales por obtener los puntos de vista de los maestros respecto de cuestiones especialmente contenciosas, tales como su participación en la elaboración y la evaluación permanente de los planes de estudio, la capacitación en el servicio y la evaluación del desempeño. Se realizó un seminario nacional televisado sobre los planes de reforma a fin de asegurar la participación y la consulta con todo el país.

El plan de reforma resultante fue adoptado por el gobierno con el apoyo del Banco Mundial y de otros donantes. El plan aumentará el nivel de instrucción, reducirá las tasas de de-

serción y atenuará las variaciones de la calidad mediante la prolongación del ciclo de educación obligatoria a nueve años, la revisión de los planes de estudio y las prácticas de evaluación y el fortalecimiento de la administración a nivel de la escuela. Se modificarán las facultades y responsabilidades del personal docente y de las escuelas privadas, así como de muchos intereses dentro de la burocracia educacional, incluido el grupo encargado de los exámenes, las instituciones de formación pedagógica y varios departamentos técnicos del Ministerio de Educación.

En una reciente evaluación del proceso de reforma se ha reconocido que "no se ha logrado superar la fuerte oposición de algunos grupos ni amenazar la intensa lucha interna", pero se ha indicado que "sin embargo, el cambio fundamental introducido por este proceso de reforma ha consistido en el traspaso de la función de formulación de las políticas educacionales del ámbito de los educadores profesionales (y del gobierno) a un foro más abierto en que participan los padres, los intereses creados, los grupos de presión, los sindicatos y la comunidad en general". Es aún demasiado pronto para evaluar el efecto de la reforma misma, que recién ahora se está poniendo en efecto (Bhowon y Chinapah 1993).

universitarios, si bien la participación de los padres y alumnos era más limitada (Haddad 1994). La eficacia de la colaboración entre el gobierno y los sindicatos de maestros para lograr la reforma ha quedado demostrada en varios países, entre ellos, Corea, Ghana, Singapur y Zimbabwe.

La reforma también da buenos resultados cuando aumenta la participación de la comunidad, de los padres y de los alumnos. El control que ejercen la comunidad y los padres, cuando está acompañado de medidas orientadas a garantizar el suministro equitativo de recursos, puede compensar en gran parte el poder de los intereses creados, como los sindicatos de maestros y la elite. La participación de los padres y las comunidades se puede aumentar mediante la descentralización, la autonomía a nivel de la escuela y la responsabilidad de ésta ante la población local. Por lo menos en las zonas urbanas, el aumento se puede lograr recurriendo a mecanismos de mercado que amplían la responsabilidad y las posibilidades de elección y, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, también se puede conseguir aplicando métodos de participación para elaborar y poner en práctica las reformas (Colletta y Perkins 1995).

Es importante que en el proceso de reforma se definan claramente las nuevas funciones y responsabilidades de los que participan en el sistema educacional. Es fundamental que la reforma de las políticas y el financiamiento público se complementen. Las medidas tomadas a medias, o las reformas demasiado apresuradas, sin mecanismos financieros, no dan buen resultado, como lo demuestra la descentralización en Ghana y la reglamentación de las instituciones privadas en Corea. En la época colonial, Ghana tenía fuertes gobiernos locales con bases impositivas independientes que proporcionaban educación primaria de alta calidad. Después de la independencia y tras años de control centralizado, las recientes reformas han devuelto la responsabilidad del financiamiento de la educación básica a los gobiernos locales, pero sin darles la facultad de recaudar fondos (Associates in Rural Development 1993). En Corea durante los años setenta el gobierno trató de influir en el nivel y la distribución de la matrícula en las instituciones educacionales privadas a través del proceso de acreditación. Se procuró limitar el número total de alumnos matriculados en la enseñanza privada y reorientar la educación hacia las ciencias y la ingeniería. Dado que las instituciones privadas no recibían financiamiento público, el gobierno no tenía ninguna manera eficaz de hacer cumplir su política, y la reglamentación terminó por abandonarse.

Apéndice. Prioridades para la reforma educacional en Europa oriental y central

En Europa oriental y central, las estrategias para la reforma educacional deben prever el establecimiento de economías de mercado competitivas y sistemas políticos pluralistas, legítimos y estables. Esas condiciones prácticamente no existen en muchos países de la región. Por ejemplo, las grandes empresas de propiedad estatal siguen suministrando la mayor parte del empleo y los frecuentes cambios de gobierno han inhibido la reforma económica y educacional.

Es necesario reformar radicalmente la administración, el financiamiento y la estructura de la educación, lo que incluye la introducción de nuevos programas de estudios y medios innovadores de organizar la instrucción, a fin de restablecer en esos países el vigor político y económico. La aplicación de reformas educacionales amplias acelerará la recuperación y proporcionará una base duradera para el crecimiento, además de apoyar el desarrollo de instituciones políticas y sociales democráticas. Los individuos no pueden gozar de los beneficios de una economía abierta y de un sistema político participatorio si carecen de conocimientos de mercado y de instrucción cívica. El ingreso nacional será mucho más alto si la reestructuración de la educación se lleva a cabo sin demora.

Se debe dar alta prioridad a la reforma de la educación obligatoria. La tarea es enorme. Los gastos reales por alumno en la educación obligatoria han estado disminuyendo precipitadamente en la mayoría de los países de la región, mientras que la matrícula se ha mantenido estable o está aumentando. Por ejemplo, en Rusia los gastos de la enseñanza obligatoria por estudiante disminuyeron en 29% entre 1991 y 1992, aunque la matrícula aumentó ligeramente. En ese período, la inversión en instalaciones físicas se redujo en 23%, el suministro de libros de texto en 16%, y los sueldos de los maestros a unas dos terceras partes del salario medio en la industria, lo que provocó huelgas generalizadas de maestros que en 1992 fueron causa de la mayoría de los días de clase perdidos por causa de huegas.

En Rusia y muchos otros países de la región, se necesitan reformas para proteger a la educación obligatoria de la inestabilidad fiscal y asegurar la equidad por lo menos en los gastos no salariales, a medida que se traspa la mayor parte de la responsabilidad del financiamiento a las autoridades locales. Para promover la democratización, las autoridades y las escuelas locales deberían tener más control sobre sus presupuestos, a saber, para determinar los sueldos de los maestros y las condiciones de empleo, para distribuir los gastos entre los costos de inversión y los costos ordinarios y para obtener libros de texto y otros recursos educacionales.

Para lograr esto, será necesario reexaminar las funciones de las autoridades educacionales nacionales y locales. A nivel nacional, será preciso elaborar planes de transferencia de pagos para tener en cuenta la distinta capacidad de generación de recursos de los gobiernos locales, así como promover la actividad fiscal y la iniciativa local. Es necesario crear mecanismos a nivel nacional para administrar eficazmente la educación obligatoria, permitiendo variaciones de la aplicación a nivel local. Entre las funciones esenciales de los gobiernos nacionales se cuenta el establecimiento de objetivos en los planes de estudio respecto de las materias básicas, la formulación de normas mínimas para los servicios de enseñanza y la distribución de textos y recursos didácticos, la

elaboración de un marco normativo que facilite el desarrollo de la educación privada, la vigilancia del rendimiento de los estudiantes y la protección de los derechos de las minorías lingüísticas y étnicas.

La reforma de los programas excesivamente especializados de las instituciones profesionales, técnicas y de enseñanza superior requerirá iniciativas aún más audaces. Al comienzo de la transición, una proporción muy elevada de estudiantes secundarios y superiores estaban matriculados en programas concebidos para proporcionar a las empresas estatales y a los servicios públicos graduados con conocimientos especializados que el mercado de trabajo incipiente no puede absorber. En Polonia, en 1990–91 el 76% de los estudiantes secundarios estaban matriculados en programas profesionales y técnicos. En Rumania alrededor de dos tercios de todos los estudiantes de enseñanza superior estaban matriculados en programas técnicos muy restringidos en 1989–90. Las escuelas profesionales y técnicas, en las que estaban matriculados más del 80% de los estudiantes del ciclo superior de la secundaria, ofrecían 354 especializaciones en el programa de estudios. En 1991, el 50% de los estudiantes matriculados en las escuelas técnicas secundarias y el 25% de los matriculados en programas profesionales estaban recibiendo capacitación en maquinarias y metalurgia, aunque los puestos disponibles en esas especialidades representaban sólo el 5% de las listas de vacantes.

El número de alumnos de los programas especializados de ingeniería, profesionales y técnicos ha disminuido marcadamente durante la transición, y la matrícula se ha redistribuido de conformidad con la demanda de los estudiantes. Por ejemplo, la proporción de estudiantes de ingeniería en las universidades rumanas disminuyó de 65% a 38% entre 1989–90 y 1992–93. El sistema de educación superior de Rumania ha experimentado un rápido crecimiento en los últimos años. Actualmente la mayoría de los estudiantes están matriculados en programas de idiomas extranjeros, derecho, economía, administración y otras ciencias sociales. Pero en los casos en que se ha progresado poco en la reforma de la estructura de los programas de enseñanza secundaria y superior, la matrícula total generalmente ha disminuido, como ha ocurrido en Rusia.

Los gobiernos de Europa oriental y central deberían dar prioridad a la expansión de la matrícula en la enseñanza secundaria general, al aumento de la cantidad de instrucción académica que reciben los estudiantes, especialmente en idiomas extranjeros, y a la introducción de nuevas materias como computación, que se necesitan en una economía de mercado competitiva. Sobre todo, las reformas deberían aumentar las posibilidades de elección de los estudiantes mediante la promoción de la flexibilidad de los planes de estudio en los programas generales y en los programas profesionales y técnicos a fin de que el sistema pueda reaccionar con más rapidez a los cambios en las oportunidades de empleo.

En la educación superior, las políticas oficiales deberían alentar el suministro privado y el aumento del financiamiento privado a fin de estimular la competencia, la innovación y la sensibilidad al mercado de trabajo. Las libertades políticas que obtuvieron las universidades después del derrumbe del socialismo deberían ir acompañadas de más autonomía en la utilización de los fondos públicos y en la obtención de recursos adicionales. Al mismo tiempo, los gobiernos deberían establecer mecanismos abiertos y transparentes para asignar los fondos públicos, con incentivos para mejorar la eficiencia y reestructurar los programas académicos. También será necesario crear nuevas estructuras normativas para controlar la calidad de las instituciones tanto públicas como privadas y para guiar el desarrollo de los sistemas de educación superior en su conjunto (Eisemon y colaboradores, de próxima aparición; Heyneman 1994; Laporte y Schweitzer 1994; Sadlak 1993; Spagat 1994; Banco Mundial 1992c, 1994i, 1994j).

C A P Í T U L O 12

El Banco Mundial y la educación

EL BANCO MUNDIAL es actualmente la fuente principal de financiamiento externo para la educación en los países en desarrollo y proporciona alrededor de la cuarta parte de todo el apoyo externo (Cuadro 12.1). Desde su primer proyecto de educación en 1963, el Banco ha aumentado constantemente los fondos para proyectos de educación, tanto en términos absolutos como en términos relativos, como parte de su misión de reducir la pobreza. El total de préstamos para educación en los últimos 30 años, hasta el ejercicio de 1994, asciende a \$19.200 millones para más de 500 proyectos en más de 100 países. Los compromisos de préstamo ascienden actualmente a \$2.000 millones por año.

Evolución desde 1980

Se han producido seis cambios importantes durante los 15 años transcurridos desde el último documento de política sectorial del Banco Mundial sobre educación, publicado en 1980. El volumen total de préstamos para educación se ha triplicado y la proporción que representan en el total de préstamos del Banco se ha duplicado. Se atribuye cada vez más importancia a la educación primaria y secundaria, que en los ejercicios de 1993 y 1994 recibieron la mitad del total de préstamos para educación. Los préstamos, que se concentraban anteriormente en África, Asia oriental y el Oriente Medio, son ahora considerables en todas las regiones. La educación de las niñas está recibiendo atención expresa. Actualmente, los fondos del Banco se utilizan menos para edificios y más para otros insumos educacionales. Lo que antes era un enfoque concentrado en proyectos concretos está dando paso poco a poco a un enfoque sectorial amplio.

CUADRO 12.1 APOYO EXTERNO A LA EDUCACION, 1975-90

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Monto (en millones de dólares de los EE.UU.)</i>								
Total	2.018	4.496	4.255	4.644	4.584	5.528	5.838	6.035
Bilateral	1.490	3.595	2.679	3.169	3.512	3.950	3.790	3.640
Multilateral	528	901	1.576	1.475	1.072	1.578	2.048	2.395
Banco Mundial	224	440	928	829	440	864	964	1.487
<i>Participación del Banco Mundial (porcentaje)</i>								
Del apoyo total	11	10	22	18	10	16	17	25
Del apoyo multilateral	42	49	59	56	41	55	47	62

Fuente. UNESCO 1993b.

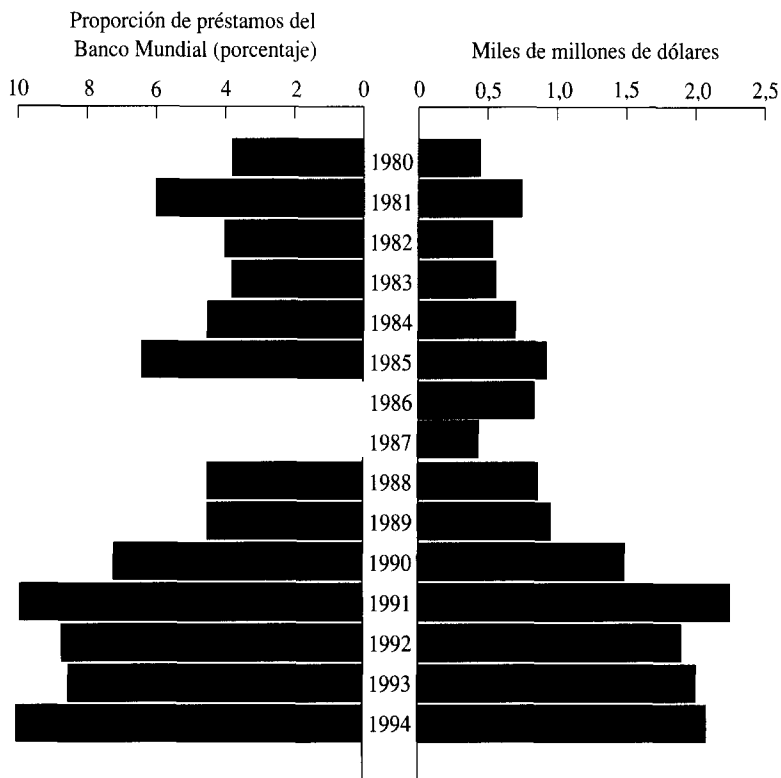
Volumen de préstamos

Los préstamos para educación han aumentado significativamente desde 1980, en términos absolutos y como proporción del total de préstamos del Banco Mundial (Gráfico 12.1). A comienzos de los años ochenta, los compromisos de préstamos para educación ascendían en promedio aproximadamente a \$600 millones por año y representaban el 4% del total de préstamos del Banco. Ese volumen se ha triplicado y equivale actualmente a unos \$2.000 millones por año, con fluctuaciones anuales; el porcentaje se ha duplicado hasta llegar a más del 8%. En esas cifras no está comprendida la capacitación relacionada con los proyectos del Banco en otros sectores. El Banco está firmemente decidido a seguir prestando apoyo a la educación. En el ejercicio de 1994 un acontecimiento de especial interés fue el primer préstamo para educación concedido por la Corporación Financiera Internacional a la Rainbow Academy, una escuela secundaria privada en Uganda.

Prioridades dentro del sector de educación

Los préstamos para la educación primaria han aumentado rápidamente desde 1980, y en especial a partir de fines de ese decenio (Gráfico 12.2), a raíz de la conciencia creciente de la importancia de ese nivel de educación para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, la influencia del documento de política sobre educación primaria de 1990 y la adhesión del Banco a los objetivos de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos de 1990. El Banco fue uno de los patrocinadores de la Conferencia y sigue participando en las

GRAFICO 12.1 PRESTAMOS PARA EDUCACION DEL BANCO MUNDIAL, EJERCICIOS DE 1980 A 1994



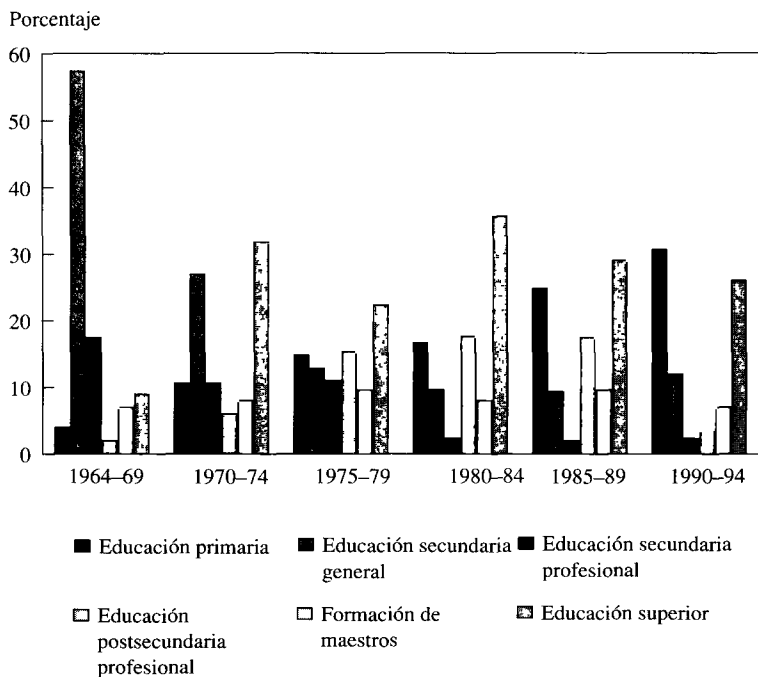
Fuente: Informe Anual del Banco Mundial, varios años.

actividades posteriores sobre Educación para Todos. En los ejercicios económicos de 1990 a 1994, la tercera parte de todos los préstamos del Banco para educación se destinaron a la enseñanza primaria —más del doble que hace diez años— y se prestó atención especial al acceso y a la calidad. Los planes de préstamos futuros indican que es probable que se mantenga esa tendencia y que aumente la proporción de préstamos para la educación secundaria. La importancia atribuida a la educación primaria y secundaria ha provocado una ligera reducción de la proporción que representa la educación superior en el total de préstamos. Además, en el decenio de 1990 el Banco ha comenzado a conceder

préstamos para el desarrollo del niño en la primera infancia, incluida la educación preescolar, aunque esos proyectos son todavía demasiado nuevos para poder evaluarlos. Pese a los cambios importantes en la prioridad atribuida a los distintos subsectores, el aumento total del volumen de préstamos ha producido un incremento absoluto de las operaciones crediticias para todos los subsectores, con excepción de la educación profesional, en que han disminuido en términos tanto relativos como absolutos.

Los proyectos de educación primaria se han centrado en el acceso, la equidad, la eficiencia interna y la calidad. Se está mejorando el acceso mediante proyectos dirigidos específicamente a las regiones pobres, como los de China y México (Recuadro 12.1), y a las niñas y los grupos minoritarios, como los de Bangladesh, India, México y Pakistán. El aumento de la eficiencia interna es el objetivo de los proyectos que propugnan un aumento de la relación profesor-

GRAFICO 12.2 DESGLOSE POR SUBSECTORES DE LOS PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA EDUCACION, EJERCICIOS DE 1964 A 1994



Fuente: Base de datos del Banco Mundial.

alumnos (Barbados), las escuelas con enseñanza simultánea de grados múltiples (Colombia), la enseñanza en dos turnos (Trinidad y Tabago), la descentralización (Brasil) y la participación de la comunidad (Ghana). El mejoramiento de la calidad se fomenta mediante la creación de sistemas nacionales de evaluación del aprendizaje, que actualmente están incluidos en el 27% de los proyectos de educación primaria, en comparación con sólo el 3% hace 20 años, y mediante un énfasis creciente en insumos importantes distintos de los locales escolares, como los libros de texto, el equipo de laboratorio y la formación pedagógica.

Los préstamos para la educación secundaria disminuyeron entre 1980 y 1990, cuando representaban el 10% del financiamiento para educación. Sin embargo, a partir de 1990 han aumentado modestamente hasta llegar al 12% del total de la cartera de educación, y actualmente el 30% de los proyectos de educación contienen un componente de enseñanza secundaria (Demsky 1994). Estos préstamos para el nivel secundario aún son pocos en comparación con los decenios de 1960 y 1970, en que representaban más de la mitad del total de préstamos del Banco para educación, pero están aumentando rápidamente. En los últimos años se ha observado en las operaciones crediticias un apoyo selectivo a la educación secundaria, especialmente con el fin de aumentar la equidad para los pobres y las niñas, mejorar la calidad e incrementar la eficiencia externa. Un proyecto de educación secundaria en Colombia, por ejemplo, incluye un programa de certificados para permitir a los estudiantes pobres asistir a escuelas privadas. El primer proyecto independiente de educación femenina es un proyecto de nivel secundario en Bangladesh.

El apoyo del Banco a la educación postsecundaria sigue teniendo modalidades mixtas. Los préstamos para educación y capacitación profesional postsecundaria han disminuido, de conformidad con la política de la institución de que, en general, es mejor que ese tipo de educación sea suministrada por los empleadores en el trabajo (Banco Mundial 1992b). Los préstamos para formación de maestros se mantuvieron prácticamente constantes en alrededor del 9% del total para el sector hasta el período de los ejercicios de 1990-94, en que disminuyeron al 7% y se dejó de hacer hincapié en la capacitación previa al servicio para pasar a la capacitación en el servicio. En los ejercicios de 1970 a 1974, por ejemplo, el 49% de los proyectos del Banco contenían componentes de capacitación anterior al servicio y el 35% componentes de capacitación en el servicio. Para los ejercicios de 1990 a 1994, las cifras comparables eran de 39% y 65%. En los proyectos de formación de maestros se presta actualmente apoyo a la elaboración de planes de estudio, a la capacitación pedagógica y a la preparación de materiales didácticos, en tanto que anteriormente los proyectos se concentraban principalmente en el suministro de instalaciones para la formación de maestros.

**RECUADRO 12.1 REFORMAS
MASIVAS DE LA EDUCACION EN LOS
ESTADOS POBRES DEL SUR DE
MEXICO**

Aunque México ha logrado grandes avances en la educación nacional en los últimos decenios y adoptó recientemente firmes políticas de reforma para intensificar el rendimiento escolar, los estados pobres del sur, que carecen de los recursos y la capacidad administrativa necesarios para aprovechar los adelantos nacionales, siguen muy rezagados con respecto al promedio nacional.

Actualmente el gobierno de México está concentrando sus planes de reforma en el sur del país. Con la ayuda de un préstamo del Banco Mundial de \$412 millones, uno de los más grandes que se haya otorgado nunca para un sector social, y más de \$200 millones propios, México está emprendiendo un ambicioso proyecto de educación primaria en diez de los estados más pobres del sur. En razón del carácter focalizado del proyecto en el marco del programa de compensación social del gobierno, sus beneficios incluirán una distribución más equitativa de las oportunidades económicas entre los niños mexicanos, especialmente de las poblaciones indígenas subatendidas.

Este Segundo proyecto de educación primaria tiene tres componentes principales. En primer lugar, un componente de desarrollo humano suministrará capacitación en el servicio y asistencia para mejorar los conocimientos de los maestros, los directores y los supervisores de escuelas primarias y

se ocupará especialmente de la función de los dos últimos en lo que respecta a prestar asistencia pedagógica a los maestros para la enseñanza en el aula. En segundo lugar, un componente de materiales proporcionará materiales didácticos a profesores y alumnos; suministrará libros para las clases y las bibliotecas y libros de referencia y fomentará su uso; rehabilitará, reemplazará o construirá locales escolares que se necesitan con urgencia para sustituir a las escuelas inadecuadas y satisfacer la demanda adicional, y diseñará (en consulta con representantes de cada comunidad indígena) y distribuirá libros de texto y materiales bilingües para las escuelas de niños indígenas. En tercer lugar, un componente de fortalecimiento institucional reforzará la capacidad de administración de la educación a nivel central y estatal; se impartirá capacitación para la planificación y el análisis de políticas, se instalarán sistemas de seguimiento, evaluación e información para los proyectos, se realizarán estudios de la educación para preparar futuras inversiones en los niveles preescolar y de enseñanza secundaria y se prestará apoyo a las actividades de promoción y divulgación de los proyectos. Este componente mejorará también el sistema de supervisión y fortalecerá el sistema de distribución de libros de texto y materiales. Por último, el proyecto ofrecerá incentivos a los maestros para que trabajen en zonas indígenas aisladas o con condiciones difíciles; la comunidad local y el consejo escolar se encargarán directamente de vigilar el ausentismo (Banco Mundial 1994g).

Los préstamos para educación superior de nivel universitario y politécnico llegaron a un máximo del 36% del total de préstamos a mediados de los años ochenta, para luego disminuir a alrededor del 26%. Los proyectos de educación superior, que al principio estuvieron dirigidos principalmente a las instituciones que imparten formación a profesionales y técnicos para la economía (como las universidades agrícolas), respaldan ahora a las universidades e instituciones responsables de las actividades de capacitación e investigación científica avanzada. Varios proyectos recientes han contribuido también a mejorar los vínculos entre el desarrollo industrial y la enseñanza y la investigación en materia de ciencia y tecnología (Corea, China), a ampliar la participación en los costos en las universidades públicas y a elaborar planes de crédito educacional y programas de becas (Filipinas, Kenya, Túnez, Venezuela), así como a limitar el acceso a las universidades públicas (Côte d'Ivoire, Marruecos). El grueso de los proyectos de educación postsecundaria en todas las categorías se ha ejecutado en Africa y Asia oriental y en menor número en América Latina. Se prevé que la educación postsecundaria será un importante componente de los préstamos futuros del Banco para educación en las economías en transición de Europa y Asia central.

Composición regional

A comienzos del decenio de 1980 los préstamos del Banco se concentraban principalmente en Africa, Asia oriental y el Oriente Medio. La proporción relativa que corresponde a esas regiones se ha reducido a medida que han aumentado los préstamos para educación primaria en Asia meridional y América Latina (Gráfico 12.3). Sin embargo, en términos absolutos los préstamos se han incrementado en todas las regiones. Las operaciones de crédito son todavía relativamente reducidas en la región de Europa y Asia central. En los primeros años posteriores al ingreso al Banco de los países con economías en transición, los proyectos sobre recursos humanos en esa región han tendido a concentrarse en las redes de protección social, los mercados de trabajo y la rehabilitación del sistema de salud.

Educación de las niñas

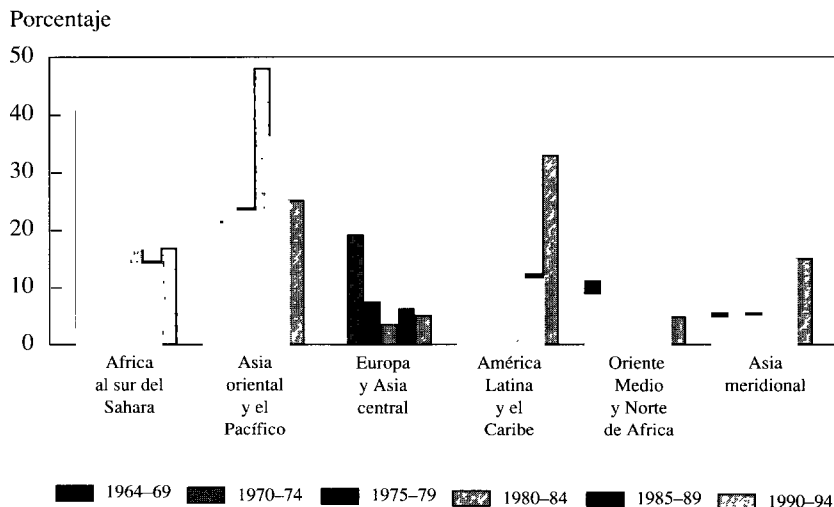
La educación de las mujeres está recibiendo atención creciente en los proyectos del Banco. En el decenio de 1980 menos del 15% de los proyectos contenían este tipo de componente; desde 1990 esa cifra ha aumentado al 22% y se espera que esta tendencia continúe. La distribución por regiones de los componentes de educación femenina refleja las diferencias en cada una de ellas en cuanto a desigualdad entre los sexos. Los préstamos se han concentrado en el Oriente

Medio (el 44% de todos los proyectos que se ocupan de la educación de las niñas), Asia meridional (39%) y Africa (16%). Las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a educación son mucho menos significativas en Asia oriental, Europa y Asia central y América Latina, por lo que hay pocos préstamos específicamente destinados a las niñas en esas regiones.

Uso del financiamiento del Banco

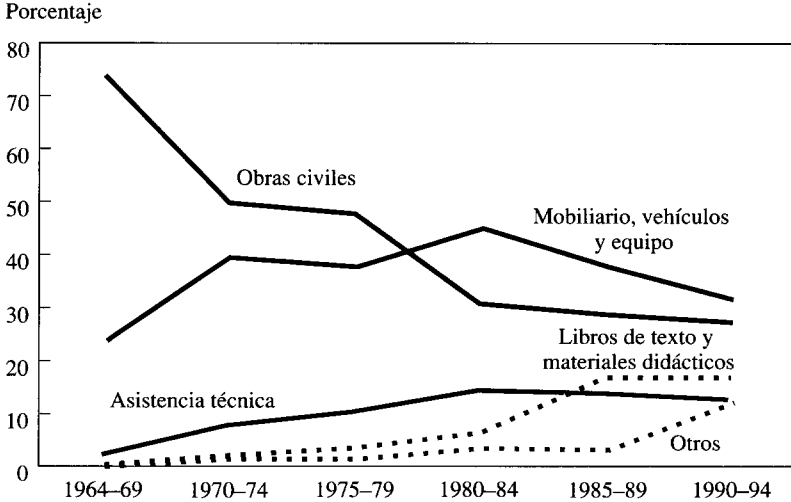
Cuando el Banco comenzó a otorgar préstamos para educación, y durante todo el decenio de 1970, más de la mitad del total de los fondos se utilizaba para obras civiles: la construcción de escuelas y universidades y de edificios administrativos. A partir de mediados de los años ochenta, esa proporción ha disminuido a alrededor de la cuarta parte (Gráfico 12.4). Los préstamos del Banco financian ahora cada vez más los insumos que tienen por objeto mejorar la calidad y la administración de la educación, a saber, libros de texto, capacitación de maestros, equipo de laboratorio, evaluaciones del aprendizaje, sistemas de examen, administración educacional, asistencia técnica e investigación. No

GRAFICO 12.3 PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA EDUCACION, POR REGION, EJERCICIOS DE 1964 A 1994



Fuente: Base de datos del Banco Mundial.

GRAFICO 12.4 PRESTAMOS DEL BANCO MUNDIAL PARA EDUCACION, POR CATEGORIA DE GASTOS, EJERCICIOS DE 1964 A 1994



Fuente: Base de datos del Banco Mundial.

obstante, los proyectos del Banco siempre se preocuparon de la calidad, aun cuando la mayoría de los fondos se destinaba a edificios. Algunos préstamos financian también la demanda de educación, mediante certificados para los pobres, como en Colombia; mediante becas para la niñas, como en Bangladesh, y mediante préstamos educacionales, como en Venezuela. Sin embargo, en términos generales, casi todos los préstamos del Banco se destinan a aspectos relacionados con el suministro de servicios de enseñanza, y no con la demanda de esos servicios.

Enfoque sectorial

La utilización de los fondos del Banco para los insumos que mejoran la calidad y aumentan la matrícula refleja una mayor tendencia a aplicar un enfoque sectorial. Esta tendencia se ve incluso con mayor claridad en la integración de la educación en los programas de reforma económica, en los préstamos que empezaron a otorgarse para fines de ajuste y proyectos de inversión en el sector de educación, en los fondos para reformas a nivel

sectorial que se incluyen en medida creciente en los préstamos destinados a inversiones específicas y en la atención constante que presta el Banco al fortalecimiento de las instituciones.

Los programas de reforma económica respaldados por el Banco Mundial incluyen ahora sistemáticamente medidas encaminadas a garantizar la protección de la educación primaria durante el proceso de ajuste fiscal. Los préstamos para fines de ajuste estructural concedidos recientemente a Guatemala, la India y Zimbabwe, por ejemplo, apoyan el aumento del gasto público en la educación primaria y otros servicios sociales básicos. Ha habido seis préstamos para el ajuste del sector de educación, el primero de ellos en Marruecos en el ejercicio de 1986 y los demás en Africa al sur del Sahara. Esos préstamos se han ocupado de cuestiones sectoriales como la distribución del gasto público. En Guinea, por ejemplo, un préstamo para fines de ajuste sectorial respalda la redistribución de maestros primarios hacia las zonas rurales subatendidas; en Kenya, un préstamo apoya la introducción del cobro de derechos en las universidades públicas y la reversión de la tendencia a la baja de la relación profesor-alumnos en las escuelas primarias y secundarias. Desde 1979 se han concedido 39 préstamos para inversiones en el sector, principalmente en Asia y América Latina, donde las instituciones son relativamente sólidas. Esos préstamos se concentran en las reformas normativas e institucionales y utilizan los fondos del Banco para financiar una parte de un programa general de inversión pública en la educación. En Filipinas, un préstamo sectorial respalda una reorientación de la política, que hasta el momento se concentraba en la expansión de la educación primaria, para focalizarla en su calidad, eficiencia y equidad. Los procedimientos para lograr que las asignaciones presupuestarias regionales sean eficientes y equitativas en Colombia están respaldados por un préstamo de inversión sectorial. En los proyectos específicos de inversiones en educación también se presta atención a las políticas sectoriales. El Cuarto proyecto de educación de Burkina Faso incluye acuerdos para reducir el gasto en subsidios para la educación secundaria y superior en un 10% anual.

Apoyo futuro del Banco a la educación

El volumen de la asistencia externa a la educación es considerable, pero pequeño en comparación con lo que gastan en educación los gobiernos y la población de los países en desarrollo. Una estimación conservadora del gasto público en 4% del PNB y del gasto privado en 2% dan como resultado un gasto total anual en educación de \$270.000 millones para todos los países de ingreso bajo y mediano. Todo el financiamiento externo en conjunto asciende sólo al 2,2% de ese total, y el del Banco Mundial apenas al 0,6%. Esta baja proporción del gasto total significa que el Banco ha de concentrarse en proporcionar asesoramiento

con objeto de ayudar a los gobiernos a elaborar políticas de educación adecuadas para las circunstancias de sus propios países.

En consecuencia, las operaciones futuras se concentrarán todavía más explícitamente en las políticas aplicables a todo el sector a fin de apoyar los cambios en el financiamiento y la administración educacionales. Es posible que esta estrategia aumente a la vez los recursos y el tiempo necesarios para preparar los proyectos, ya que deberá lograrse la participación de los principales interesados. En un contexto cada vez más descentralizado, esos interesados serán no sólo el gobierno central sino también otros niveles de gobierno, al igual que las comunidades, los padres, los maestros y los empleadores. El diseño de las nuevas operaciones estará centrado en las condiciones necesarias para asegurar el éxito en la ejecución, que es el principal indicador de la eficacia del Banco en materia de desarrollo. Una ejecución eficaz es especialmente importante dado el enorme aumento del volumen de préstamos para educación y la mayor conciencia de la importancia que tienen los recursos humanos.

Las operaciones crediticias del Banco ya se están orientando hacia las seis siguientes esferas fundamentales de reforma, descritas en la Segunda Parte del presente informe.

■ El Banco continuará alentando a los países de ingreso bajo y mediano a que asignen una prioridad más alta a la educación y a la reforma de la educación (Capítulo 5), como complemento importante de los programas de reforma económica.

■ Los proyectos de educación están tomando más en cuenta los resultados (Capítulo 6) y su relación con los insumos educacionales y los procesos a nivel institucional. Como consecuencia de ello, a) se están usando de manera más explícita métodos que aseguran la participación de todos los interesados en los análisis sectoriales y en el diseño de los proyectos para que haya acuerdo general sobre los resultados deseados de los proyectos y las condiciones necesarias a nivel de las instituciones para producirlos; b) se están utilizando evaluaciones para medir el efecto de los proyectos en el aprendizaje y el medio institucional; c) se está prestando más atención a la compilación de datos relacionados con las políticas; d) se está mejorando la vigilancia y la evaluación durante y después de la ejecución de los proyectos, y e) se están usando más sistemáticamente indicadores de la eficacia. Además, se utilizarán en forma más sistemática análisis de las relaciones costo-beneficio y costo-eficacia tanto en los estudios sectoriales como en la identificación, el diseño y la evaluación inicial de los proyectos de educación.

■ Se prevé que se mantenga la tendencia a asignar una mayor proporción de préstamos a la educación primaria y secundaria de primer ciclo (Capítulo 7),

dando especial preferencia a los países más pobres que reciben fondos de la AIF y en particular a los países de Africa y Asia meridional. Esa preferencia se otorgará en el contexto de un enfoque sectorial que reconoce la importancia de las diversas partes del sistema de educación, la interdependencia entre ellas y la necesidad de asegurar que tanto el foco de atención como la naturaleza de la asistencia del Banco se basen en la determinación previa de los aspectos en los cuales redituará mayor utilidad, según las circunstancias particulares de cada país. Dentro de la educación básica, se está fomentando en forma más sistemática la calidad conjuntamente con el acceso y la equidad. En todas las regiones se está alentando el financiamiento y el suministro por el sector privado de la educación superior, en el contexto de la atención creciente prestada a la sostenibilidad fiscal.

- La equidad también está recibiendo atención más sistemática (Capítulo 8) a fin de asegurar un impacto directo en la reducción de la pobreza. Se está prestando mayor atención a la educación de las niñas y de los niños de familias pobres y pertenecientes a grupos desfavorecidos, incluidas las minorías étnicas. Se está dando más importancia a los programas de desarrollo del niño en la primera infancia como medio de aumentar la equidad y mejorar más adelante el rendimiento escolar.
- Los proyectos apoyan una mayor participación de la familia en la educación (Capítulo 9), inclusive en la administración escolar y, por el momento sólo ocasionalmente, la experimentación con la elección de la escuela. Se están haciendo más comunes las intervenciones relacionadas con la demanda, tales como las becas destinadas específicamente a los pobres, los estipendios para las niñas y los planes de crédito para la educación superior. Dado que la posibilidad de elegir puede poner en peligro tanto la equidad como la calidad, en los experimentos en este sentido habrá que prestar más atención al marco normativo de la educación, inclusive a los mecanismos que mejoran en particular la calidad, como el establecimiento de normas, la vigilancia de los resultados, la inspección escolar y, a nivel superior, la acreditación.
- A fin de mejorar la calidad, en los proyectos se fomenta la experimentación con una administración flexible y autónoma de los recursos educacionales (Capítulo 10) a nivel institucional, complementada con la atención a los incentivos para el rendimiento, como los sistemas de exámenes, y a los mecanismos de mejoramiento de la calidad.

Los futuros proyectos del Banco Mundial respaldarán estas seis esferas esenciales de la reforma del sistema de educación en el contexto de los princi-

pios rectores que el Banco aprobó en 1994 como guía para sus operaciones: selectividad, participación, orientación al cliente, orientación a los resultados, eficacia en función de los costos e integridad financiera (Banco Mundial 1994f). Por ejemplo:

Por *participación* se entenderá la cooperación con otros donantes y organismos, que será especialmente importante a medida que los organismos multilaterales y bilaterales dirijan cada vez más su ayuda hacia los sectores de recursos humanos. La Oficina Regional de América Latina y el Caribe del Banco ya está trabajando en estrecha colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo en proyectos del sector social, y lo mismo están haciendo las dos Oficinas Regionales de Asia con el Banco Asiático de Desarrollo. Además, el Departamento de Desarrollo Humano está trabajando con la UNESCO para mejorar la calidad de las estadísticas internacionales sobre educación. Una posible dificultad en la cooperación con los donantes es la adopción creciente, por muchos donantes y no sólo el Banco, de un enfoque sectorial. Ello hace que resulte esencial cooperar dentro del marco de las políticas e impone demandas crecientes sobre la capacidad de muchos donantes de proporcionar asesoramiento analítico sobre el sistema de educación en su conjunto.

La *orientación al cliente* está reflejada en la atención especial que se presta en este informe a la participación de los interesados en la reforma educacional. Varias oficinas regionales, especialmente las de Africa, América Latina y el Caribe y Asia meridional, están aumentando su presencia en las oficinas exteriores a fin de lograr esa participación en materia de educación. La Oficina Regional de Europa y Asia Central ha establecido un "centro" de recursos humanos en Hungría. En todas ellas se hace cada vez más hincapié en la participación de los posibles beneficiarios en el diseño y la ejecución de los proyectos.

La *orientación a los resultados* en el sector de educación significa que deberá prestarse aún más atención a los resultados de los proyectos. Esto supondrá un esfuerzo redoblado para ayudar a los países a mejorar sus datos sobre educación; la inclusión de una mayor cantidad de componentes de evaluación del aprendizaje; vínculos más estrechos entre los estudios sectoriales y las operaciones de crédito; un uso más intensivo del análisis de la relación costo-beneficio en la identificación, el diseño y la evaluación inicial de los proyectos; una mayor concentración en la vigilancia y la evaluación durante y después de la ejecución de los proyectos, y más esfuerzos tendientes a fortalecer las administraciones de educación de los prestatarios.

Bibliografía

- Abadzi, Helen. 1994. *What We Know about Adult Literacy: Is There Hope?* Documento para discusión No. 245 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Adams, Don y Esther E. Gottlieb. 1993. *Education and Social Change in Korea*. Nueva York: Garland.
- Ahmed, Manzoor, Colette Chabbott, Arun Joshi y Rohini Pande. 1993. *Primary Education for All: Learning from the BRAC Experience. A Case Study*. Project ABEL (Advancing Basic Education and Literacy). Washington, D.C.: Academy for Educational Development.
- Ainsworth, Martha, Mead Over y A. A. Rwegarulira. 1992. "Economic Impact of AIDS on Orphaned Children: What Does the Evidence Show?" Preparado para una reunión de expertos sobre la familia y el desarrollo. Washington, D.C., 16-17 de julio. National Academy of Sciences, Washington, D.C.
- Albrecht, Douglas y Adrian Ziderman. 1991. *Deferred Cost Recovery for Higher Education: Student Loan Programs in Developing Countries*. Documento para discusión No.137 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Arrow, Kenneth J. 1993. "Excellence and Equity in Higher Education." *Education Economics* 1(1):5-12.
- Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar. 1994. *Indicators of Between-School Differences in Reading Achievement*. Preparado por Andres Schleicher y Jean Yip. La Haya.
- Associates in Rural Development. 1993. "Predicaments of Decentralization." *Forum for Advancing Basic Education and Literacy* 2(3):12-13.
- Azariadis, Costas y Allen Drazen, 1990. "Threshold Externalities in Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 105(2):501-26.

- Banco Mundial. 1980. *Educación*. Documento de política sectorial. Washington, D.C.
- . 1986. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo: opciones de política*. Washington, D.C.
- . 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: Policies for Adjustment, Revitalization, and Expansion*. Washington, D.C.
- . 1990. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990: La pobreza*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1991a. "Republic of Ghana: Community Secondary Schools Construction Project." Informe de evaluación inicial No. 9556-GH preparado por el personal. Oficina Regional de Africa, Departamento Geográfico IV. Washington, D.C.
- . 1991b. "Romania: Accelerating the Transition: Human Resources Strategy for the 1990s." Informe 9577-RO. Oficina Regional de Europa y Asia Central, Departamento Geográfico I. Washington, D.C.
- . 1991c. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991: La tarea acuciante del desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1992a. *Educación primaria*. Documento de política del Banco Mundial. Washington, D.C.
- . 1992b. *Educación técnica y formación profesional*. Documento de política del Banco Mundial. Washington, D.C.
- . 1992c. "Poland: Reorienting Investments in Human Capital: A Critical Review of Secondary Education and Training Systems." Informe 10697-POL. Oficina Regional de Europa y Asia Central, Departamento Geográfico II. Washington, D.C.
- . 1993a. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press. (Resumen disponible en español.)
- . 1993b. "Female Secondary School Assistance Project: Bangladesh." Informe de evaluación inicial No. 11386-BD preparado por el personal. Oficina Regional de Asia Meridional, Departamento Geográfico I, Washington, D.C.
- . 1993c. "Indonesia: Public Expenditures, Prices and the Poor." Informe 11293-IND de la Misión Residente en Indonesia, Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- . 1993d. "Secondary Education Project for Colombia." Informe No. 11834-CO, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- . 1993e. "Venezuela en el año 2000: Educación para el crecimiento económico y equidad social." Informe 11130-VE, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico I, Washington, D.C.
- . 1993f. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1993: Invertir en salud*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- . 1994a. "Colombia Poverty Assessment Report." Borrador. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- . 1994b. *Enriching Lives: Overcoming Vitamin and Mineral Malnutrition in Developing Countries*. Washington, D.C.
- . 1994c. "Guatemala— Basic Education Strategy: Equity and Efficiency in Education." Informe 13304-GU, Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico II, Washington, D.C. Disponible en el Centro de Información Pública del Banco Mundial bajo la referencia PIC 573.
- . 1994d. "Kenya Poverty Assessment." Oficina Regional de Africa, Departamento Geográfico II, Washington, D.C.
- . 1994e. "Kenya Public Expenditure Review." Borrador. Oficina Regional de Africa, Departamento Geográfico II, Washington, D.C.
- . 1994f. *El Grupo del Banco Mundial: aprender del pasado, aprovechar las oportunidades del futuro*. Washington, D.C.
- . 1994g. "Mexico: Second Primary Education Project." Informe 12529-ME. Oficina Regional de América Latina y el Caribe, Departamento Geográfico II, Washington, D.C. Disponible en el Centro de Información Pública del Banco Mundial, bajo la referencia PIC 153.
- . 1994h. *Provision for Children with Special Educational Needs in the Asia Region: Some Developments in Current Practice*. Documento técnico No. 261 del Banco Mundial. Departamento Técnico de Asia. Washington, D.C.
- . 1994i. "Romania: Reform of Higher Education and Research." Oficina Regional de Europa y Asia Central, Departamento Geográfico I, Washington, D.C.
- . 1994j. "Russia: Education in the Transition." Oficina Regional de Europa y Asia Central. Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- . 1994k. "Uganda Social Sector Strategy." Informe 10765-UG, Oficina Regional de Africa, Departamento Geográfico II, Washington, D.C.
- . 1994l. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994: Infraestructura y desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1995a. *Una mayor participación de la mujer en el desarrollo económico*. Washington, D.C.
- . 1995b. *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Serie El desarrollo en la práctica. Washington, D.C.
- . 1995c. *Informe sobre el desarrollo mundial 1995: El mundo del trabajo en una economía integrada*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . Diversas ediciones. *Informe Anual*. Washington, D.C.
- Barnett, W. S. 1992. "Benefits of Compensatory Preschool Education." *Journal of Human Resources* 27(2):279–312.

- Barr, Nicholas. 1993. *The Economics of the Welfare State*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Barro, R. J. 1991. "Economic Growth in a Cross-Section of Countries." *Quarterly Journal of Economics* 106(2):407-44.
- Bartel, Ann P. y Frank R. Lichtenberg. 1987. "The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technology." *Review of Economics and Statistics* 69(1):1-11.
- Bashir, Sajitha. 1994. "Public versus Private in Primary Education: Comparisons of School Effectiveness and Costs in Tamil Nadu." Tesis doctoral. Universidad de Londres.
- Becker, Gary S. 1964. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. General Series 30. Nueva York: Columbia University Press.
- Benavot, Aaron y David Kamens. 1989. "The Curricular Content of Primary Education in Developing Countries." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 237. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.
- Berg, Alan. 1989. *Malnutrición: ¿Qué hacer? Enseñanzas de la experiencia del Banco Mundial*. Madrid: Tecnos.
- Bhowon, Rajayswar y V. Chinapah. 1993. "Reform of Basic Education in Mauritius: The Process of Information Gathering, Consultation and Decision-Making." En David W. Chapman y Lars O. Mälck, comps., *Information Systems in Educational Planning: From Data to Action*. París: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Blackburn, M. L. 1990. "What Can Explain the Increase in Earnings Inequality among Males?" *Industrial Relations* 29(3):441-56.
- Blackburn, M. L., D. E. Bloom y R. B. Freeman. 1990. "The Declining Economic Position of Less Skilled American Males." En Gary T. Burtless, comp., *A Future of Lousy Jobs? The Changing Structure of U.S. Wages*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Blaug, Mark. 1976. "The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey." *Journal of Economic Literature* 14:827-55.
- Boissière, Maurice, J. B. Knight y R. H. Sabot. 1985. "Earnings, Schooling, Ability, and Cognitive Skills". *American Economic Review* 75 (diciembre):1016-30.
- Bound, John y George Johnson. 1992. "Changes in the Structure of Wages during the 1980s: An Evaluation of Alternative Explanations." *American Economic Review* 82(3):371-92.
- Bowman, Mary Jean y C. Arnold Anderson. 1963. "Concerning the Role of Education in Development." En Clifford Geertz, comp., *Old Societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*. Nueva York: Free Press of Glencoe.

- Bray, Mark. 1987. *School Clusters in the Third World: Making Them Work*. París: Programa de cooperación UNESCO-UNICEF.
- . 1990. "The Economics of Multiple-Shift Schooling: Research Evidence and Research Gaps." *International Journal of Educational Development* 10(2/3):181–87.
- Bray, Mark con Kevin Lilli. 1988. *Community Financing of Education: Issues and Policy Implications in Less Developed Countries*. Nueva York: Pergamon Press.
- Bridge, Gary R., Charles M. Judd y Peter R. Mook. 1979. *The Determinants of Educational Outcomes: The Impact of Families, Peers, Teachers and Schools*. Cambridge, Mass.: Ballinger.
- Brookover, Wilbur B. y L. W. Lezotte. 1979. *Changes in School Characteristics Coincident with Changes in Student Achievement*. Institute for Research on Teaching Occasional Paper 17. East Lansing, Michigan: Michigan State University Press.
- Brubaker, H. y R. Partine. 1986. "Implementing Effective Schools Research: The Audit Process. High School Observations." Documento presentado en la conferencia de la American Educational Research Association, San Francisco, 16–20 de abril.
- Bryant, D. M. y C. T. Ramey. 1987. "An Analysis of the Effectiveness of Early Intervention Programs for Environmentally At-Risk Children." En Michael J. Guralnick y Forrest C. Bennett, comps., *The Effectiveness of Early Intervention for At-Risk and Handicapped Children*. Orlando, Florida: Academic Press.
- Bundy, D. A. P. y colaboradores. 1990. "Control of Geohelminths by Delivery of Targeted Chemotherapy through Schools." *Transactions of the Royal Society of Tropical Medicine and Hygiene* 84:115–20.
- Butt, Abdul Rauf y Mohammed Amjad Sheikh. 1988. "An Analysis of the Gap between Demand for and Supply of Higher Education in Pakistan." *Pakistan Economic and Social Review* 26(1):41–56.
- Caldwell, J. C. 1979. "Education as a Factor in Mortality Decline: An Examination of Nigerian Data." *Population Studies* 33(3):395–413.
- Carter, C. y J. Klotz. 1990. "What Principals Must Know Before Assuming the Role of Instructional Leader." *NASSP Bulletin* 74(525): 36–41.
- Chaturvedi, S., B. C. Srivastava, J. V. Singh y M. Prasad. 1987. "Impact of Six Years Exposure to ICDS Scheme on Psycho-Social Development." *Indian Pediatrics* 24(2):153–60.
- Chernichovsky, Dov. 1985. "Socioeconomic and Demographic Aspects of School Enrollment and Attendance in Rural Botswana." *Economic Development and Cultural Change* 32:319–32.
- Chiswick, Barry R. 1991. "Speaking, Reading and Earnings among Low-Skilled Immigrants." *Journal of Labor Economics* 9(2):149–70.

- Chiswick, Barry R. y Paul W. Miller. 1995. "The Endogeneity between Language and Earnings: International Analyses." *Journal of Labor Economics* 13(2):246–88.
- Chowdhury, Kowar. 1993. "Women's Education: Barriers and Solutions." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Chubb, John y Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Chutikul, Sirilaksana. 1986. *The Effect of Tuition Fee Increases on the Demand for Higher Education: A Case Study of a Higher Education Institution in Thailand*. Sussex, Reino Unido: University of Sussex.
- Cleland, John y Christopher Wilson. 1987. "Demand Theories of the Fertility Transition: An Iconoclastic View." *Population Studies* 41:5–30.
- Colbert, Vicky, C. Chiappe y J. Arboleda. 1993. "The New School Program: More and Better Primary Education for Children in Colombia." En Henry M. Levin y Marlaine E. Lockheed, comps., *Effective Schools In Developing Countries*. Londres: Falmer Press.
- Colclough, Christopher. 1990. "Raising Additional Resources for Education in Developing Countries: Are Graduate Payroll Taxes Superior to Student Loans?" *International Journal of Educational Development* 10(2/3):169–80.
- Colletta, Nat J. y Gillian Perkins. 1995. "Participation in Education." Serie de documentos sobre la participación, Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente. Washington, D.C.
- Colletta, Nat J. y Margaret Sutton. 1989. "Achieving and Sustaining Universal Primary Education: International Experience Relevant to India." Documento de trabajo sobre políticas, planificación e investigaciones No. 166. Banco Mundial, Departamento de Población y Recursos Humanos. Washington, D.C.
- Corea, Ministerio de Educación. 1992. *Education in Korea: 1991–1992*. Instituto Nacional de Capacitación e Investigaciones Educativas, Seúl.
- Cox-Edwards, Alejandra. 1994. "Chile: Strategy for Rural Areas—Enhancing Agricultural Competitiveness and Alleviating Rural Poverty." En "Rural Labor Markets." Informe 12776-Chile. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Dalin, Per, en colaboración con Tekle Ayano, Anbesu Biazen, Mumtaz Jahan, Matthew Miles y Carlos Rojas. 1992. *How Schools Improve*. Oslo: International Movements toward Educational Change (IMTEC).
- David, J. L. y S. M. Peterson. 1984. *Can Schools Improve Themselves? A Study of School-Based Improvement Programs*. San Francisco: Bay Area Research Group.
- Davis, S. J. 1992. "Cross-Country Patterns of Change in Relative Wages." *NBER Macroeconomics Annual 1992*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- Demsky, Terry. 1994. "World Bank Lending for Secondary Education: A General Operational Review." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.
- Denison, Edward F. 1967. *Why Growth Rates Differ: Post-War Experience in Nine Western Countries*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Derfler, Frank. 1992. *PC Guide to Connectivity*. Emeryville, Calif.: Ziff-Davis.
- Dhanani, S. 1993. "Indonesian Manufacturing Employment and Training. Vol. I: Major Findings of the 1992 West Java Enterprise Survey." Technical Report 2. BAPPENAS, Bureau of Manpower, Regional Manpower Planning and Training Project (World Bank Professional Human Resources Development Loan 3134-ID), Yakarta, Indonesia.
- Donors to African Education. 1994. *A Statistical Profile of Education in Sub-Saharan Africa in the 1980s*. Paris.
- Dutcher, Nadine, en colaboración con G. R. Tucker. 1994. "The Use of First and Second Languages in Education: A Review of Educational Experience." Banco Mundial, Oficina Regional de Asia Oriental y el Pacífico, Departamento Geográfico III, Washington, D.C.
- Easterlin, Richard A. 1981. "Why Isn't the Whole World Developed?" *Journal of Economic History* 41(1):1-15.
- Easterly, William y Stanley Fischer. 1994. "Enseñanzas derivadas del fracaso del sistema soviético." *Finanzas & Desarrollo* 31(4): 2-5.
- Eckstein, Max A. y Harold J. Noah. 1993. *Secondary School Examinations: International Perspectives on Policies and Practices*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Eisemon, Thomas Owen. 1988. *Benefiting from Basic Education, School Quality, and Functional Literacy in Kenya*. Comparative and International Education Series 2. Oxford: Pergamon Press.
- . 1989. "What Language Should be Used for Teaching? Language Policy and School Reform in Burundi." *Journal of Multilingual and Multicultural Development* 10(6):473-97.
- Eisemon, Thomas Owen y John Schwille. 1991. "Primary Schooling in Burundi and Kenya: Preparation for Secondary Education or for Self-Employment?" *Elementary School Journal* 92(1):23-39.
- Eisemon, Thomas Owen, J. Ratzlaff y V. L. Patel. 1992. "Reading Instructions for Using Commercial Medicines." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 520:76-90.
- Eisemon, Thomas Owen, John Schwille y Robert Prouty. 1989. "Empirical Results and Conventional Wisdom: Strategies for Increasing Primary School Effectiveness in Burundi." Borrador. BRIDGES project. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.

- . 1992. "Can Schooling Make a Better Farmer? Outcomes of Agricultural Education in Burundi." En G. G. Mades, comp., *Primary School Agriculture in Sub-Saharan Africa*. Eschborn: Sociedad Alemana de Cooperación Técnica.
- Eisemon, Thomas Owen, I. Mihailescu, L. Vlasceanu, C. Davis, J. Sheehan y C. Zamfir. De próxima aparición. "Higher Education Reform in Romania." *Higher Education*.
- Frederick, J. M. 1987. *Measuring School Effectiveness: Guidelines for Educational Practitioners*. ERIC Clearing House on Test Measurement and Evaluation, Educational Testing Services, Princeton, N.J.
- Fuller, Bruce y P. Clarke. 1994. "Raising School Effects While Ignoring Culture? Local Conditions and the Influence of Classroom Tools, Rules, and Pedagogy." *Review of Educational Research* 64(1):119–57.
- Fuller, Bruce, H. Hua y C. W. Snyder. 1994. "When Girls Learn More than Boys: The Influence of Time in School and Pedagogy in Botswana." *Comparative Education Review* 38(3):347–77.
- GAO (U.S. General Accounting Office). 1994. *Education Reform: School-Based Management Results in Changes in Instruction and Budgeting*. Washington, D.C.
- Gertler, Paul y Paul Glewwe. 1989. *The Willingness to Pay for Education in Developing Countries: Evidence from Rural Peru*. Estudio de medición de los niveles de vida No. 54. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gibbs, Greg K. 1989. *Effective Schools Research: The Principal as Instructional Leader*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education.
- Gill, Indermit y Michelle Riboud. 1993. "Productivity Growth and Wage Structures in Mexico and the U.S.: Surmising the Employment Effects of the NAFTA." Banco Mundial, Oficina Regional de América Latina y el Caribe. Departamento Geográfico II, Washington, D.C.
- González-Suárez, Mirta. 1987. "Barriers to Female Achievement: Sex Stereotypes in Textbooks." Documento presentado a la "Comparative and International Education Society", Washington, D.C.
- Gould, David M. y Roy J. Ruffin. 1993. "What Determines Economic Growth?" *Economic Review, Federal Reserve of Dallas* (segundo trimestre).
- Greaney, Vincent y Thomas Kellaghan. 1995. *Equity Issues in Public Examinations in Developing Countries*. Documento técnico No. 272 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Griffin, Peter y Alejandra Cox-Edwards. 1993. "Rates of Return to Education in Brazil: Do Labor Market Conditions Matter?" *Economics of Education Review* 12(3):245–57.
- Haddad, Wadi D. 1994. *The Dynamics of Education Policymaking: Case Studies of Burkina Faso, Jordan, Peru and Thailand*. Serie del IDE de estudios de

- casos prácticos de política de desarrollo, Estudios analíticos de casos prácticos No. 10, Instituto de Desarrollo Económico. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Haddad, Wadi D., Martin Carnoy, Rosemary Rinaldi y Omporn Regel. 1990. *Education and Development: Evidence for New Priorities*. Documento para discusión No. 95 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Hallinger, Phillip. 1989. "Developing Instructional Leadership Teams in High Schools." En Bert Creemers, Tony Peters y David Reynolds, comps., *School Effectiveness and School Improvement: Proceedings of the Second International Congress*. Amsterdam: Swets and Zeitlinger.
- Halpern, Robert. 1986. "Effects of Early Childhood Intervention on Primary School Progress in Latin America." *Comparative Education Review* 30(2):193-215.
- Hannaway, Jane. 1991. "The Organization and Management of Public and Catholic Schools: Looking Inside the 'Black Box'". *International Journal of Educational Research* 16:463-81.
- . 1993. "Decentralization in Two Districts: Challenging the Standard Paradigm." En Jane Hannaway y M. Carnoy, comps., *Decentralization and School Improvement: Can We Fulfill the Promise?* San Francisco: Jossey-Bass.
- Hanushek, Eric A. 1994. "Outcomes, Costs and Incentives in Schools." Documento preparado para la conferencia "Improving the Performance of America's Schools: Economic Choices." U.S. National Research Council, Washington, D.C.
- Harbison, Ralph W. y Eric A. Hanushek. 1992. *Educational Performance of the Poor: Lessons from Rural Northeast Brazil*. Nueva York: Oxford University Press.
- Herz, Barbara, K. Subbarao, Masooma Habib y Laura Raney. 1991. *Letting Girls Learn: Promising Approaches in Primary and Secondary Education*. Documento para discusión No. 133 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Heyneman, Stephen P. 1994. "Education in the Europe and Central Asia Region: Policies of Adjustment and Excellence." Documento para discusión No. 145 del Banco Mundial, Oficina Regional de Europa y Asia Central, Washington, D.C.
- Heyneman, Stephen P., Joseph P. Farrell y Manuel A. Sepúlveda-Stuardo. 1978. *Textbooks and Achievement: What We Know*. Documento de trabajo del personal del Banco Mundial No. 298. Washington, D.C.
- Himmel, Erika. 1995. *Case Study of National Assessment in Chile*. Serie del IDE de estudios de casos prácticos de política de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hobcraft, John. 1993. "Women's Education, Child Welfare and Child Survival: A Review of the Evidence." *Health Transition Review* 3(2):159-75.

- Holsinger, Donald. 1994. "Thailand: Proposed Secondary Education and Teacher Training Project." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.
- Holsinger, Donald y David Baker. 1993. "The Size and Structure of Secondary Education in Developing Countries." Documento para discusión ESP No. 7. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.
- Hyde, Karin. 1989. "Improving Women's Education in Sub-Saharan Africa: A Review of the Literature." Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo No. 15. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales. Washington, D.C.
- Jain, Balbir. 1991. "Returns to Education: Further Analysis of Cross-Country Data." *Economics of Education Review* 10(3): 253-58.
- Jarousse, J. P. y Alain Mingat. 1993. *Options for Accelerated Development of Primary Education in the Sahel*. IREDU-CNRS, Université de Bourgogne, Francia.
- Jiménez, Emmanuel. 1987. *Pricing Policy in the Social Sectors: Cost Recovery for Education and Health in Developing Countries*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Joyce, Bruce R. 1991. "The Doors to School Improvement." *Educational Leadership* 48(8): 59-62.
- Joyce, Bruce R. y Beverly Showers. 1985. *Power in Staff Development through Research on Training*. Alexandria, Virginia: Asociación para la Supervisión y el Desarrollo del Currículo.
- . 1987. "Low-Cost Arrangements for Peer-Coaching." *Educational Leadership* 45(2): 22-24.
- . 1988. *Student Achievement Through Staff Development*. Nueva York: Longman.
- Joyce, Bruce R., Richard H. Hersh y Michael McKibbin. 1983. *The Structure of School Improvement*. Nueva York: Longman.
- Kagitcibasi, Cigdem, D. Sunar y S. Bekman. 1987. "Comprehensive Preschool Education Project: Final Report." Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional. Ottawa.
- Kellaghan, Thomas y Vincent Greaney. 1992. *Using Examinations to Improve Education: A Study of Fourteen African Countries*. Documento técnico No. 165 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Kelly, Michael J., Eileen B. Nkwanga, L. Henry Kaluba, Paul P. W. Achola y K. Nilsson. 1986. "The Provision of Education for All: Final Report of the Education Reform Implementation Project." University of Zambia, School of Education. Lusaka.
- Knight, John B. y Richard H. Sabot. 1990. *Education, Productivity, and Inequality: The East African Natural Experiment*. Nueva York: Oxford University Press.

- Laporte, Bruno y Julian Schweitzer. 1994. "Education and Training." En Nicholas Barr, comp., *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. Nueva York: Oxford University Press.
- Larach, Linda y Marlaine Lockheed. 1992. "World Bank Lending for Educational Testing." Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo 91/62R. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Lau, Lawrence J., Dean T. Jamison y Frederick F. Louat. 1991. "Education and Productivity in Developing Countries: An Aggregate Production Function Approach." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 612. Banco Mundial, Departamento de Economía del Desarrollo, Población y Recursos Humanos. Washington, D.C.
- Lau, Lawrence J., Dean T. Jamison, S. C. Liu y S. Rivkin. 1993. "Education and Economic Growth: Some Cross-Sectional Evidence from Brazil." *Journal of Development Economics* 41:45-70.
- Lee, Valerie E. y Marlaine E. Lockheed. 1990. "The Effects of Single-Sex Schooling on Student Achievement in Attitudes in Nigeria." *Comparative Education Review* 34(2):209-32.
- Leo-Rhynie, E. 1981. *Report on The Shift System in Jamaican Schools*. University of the West Indies, School of Education, Mona, Jamaica.
- Levin, Henry M. y Marlaine E. Lockheed, comps., *Effective Schools In Developing Countries*. Londres: Falmer Press.
- Levine, Daniel U. 1990. "Update on Effective Schools: Findings and Implications from Research and Practice." *Journal of Negro Education* 59(4): 577-84.
- Levine, Daniel U. y Lawrence W. Lezotte. 1990. "Unusually Effective Schools: A Review and Analysis of Research and Practice." National Center for Effective Schools Research and Development, Madison, Wisconsin.
- LeVine, Robert, S. E. Levine, A. Richman, F. M. Tapia Uribe, C. S. Correa y P. M. Miller. 1991. "Women's Schooling and Child Care in the Demographic Transition: A Mexican Case Study." *Population and Development Review* 17(3):459-96.
- Levinger, Beryl. 1992. "Nutrition, Health and Learning: Current Trends and Issues." School Nutrition and Health Network Monograph Series 1. Education Development Center, Newton, Massachusetts.
- Lezotte, L. W. y B. A. Bancroft. 1985. "Growing Use of the Effective School Model." *Educational Leadership* 42(6): 23-27.
- Lezotte, L. W. y colaboradores. 1980. *School Learning Climate and Academic Achievement: A Social Systems Approach to Increase Student Learning*. Site-Specific Technical Assistance Center, Florida State University Foundation, Tallahassee, Florida.
- Lindenbaum, Shirley, Manisha Chakraborty y Mohammed Elias. 1989. "The Influence of Maternal Education on Infant and Child Mortality in

- Bangladesh." En John C. Caldwell y Gigi Santow, comps., *Selected Readings in the Cultural, Social and Behavioral Determinants of Health*. Health Transition Series 1. Canberra: Highland Press.
- Lindert, Paul H. 1976. "Child Costs and Economic Development." En R. A. Easterlin, comp., *Population and Economic Change in Developing Countries*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lockheed, Marlaine E. y Eric Hanushek. 1988. "Improving Educational Efficiency in Developing Countries: What Do We Know?" *Compare* 18(1):21-38.
- Lockheed, Marlaine E. y Emmanuel Jiménez. 1994. "Public and Private Secondary Schools in Developing Countries." Documento de trabajo No. 43, Perfeccionamiento de recursos humanos y políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Lockheed, Marlaine E., Josefina Fonacier y Leonard J. Bianchi. 1989. "Effective Primary Level Science Teaching in the Philippines." Documento de trabajo No. 208 sobre políticas, planificación e investigaciones. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Lockheed, Marlaine E., Dean T. Jamison y Lawrence Lau. 1980. "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey." *Economic Development and Cultural Change* 29 (octubre): 37-76.
- Lockheed, Marlaine E., John Middleton y Greta S. Nettleton, comps. 1991. "Education Technology: Sustainable and Effective Use." Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo 91/32. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Lockheed, Marlaine E., Adriaan M. Verspoor y colaboradores. 1991. *Improving Primary Education in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Loh, Eng Seng. 1992. "Technological Changes, Training and the Inter-Industry Wage Structure." *Quarterly Review of Economics and Finance* 32(4):26-44.
- Lombard, Avima. 1994. *Success Begins at Home: The Past, Present and Future of the Home Instruction Program for Preschool Youngsters*. Dushkin, Connecticut: Guilford.
- Loury, G. 1977. "A Dynamic Theory of Racial Income Differences." En P. A. Wallace y A. M. LaMond, comps., *Women, Minorities, and Employment Discrimination*. Nueva York: Macmillan.
- . 1987. "Why Should We Care about Group Inequality?" *Social Philosophy and Policy* 5: 249-71.
- Lucas, R. E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics* 22:3-22.
- Lundberg, Ingvar y Pirjo Linnakyla. 1992. *Teaching Reading Around the World*. La Haya: Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

- Madaus, G. F. y V. Greaney. 1985. "The Irish Experience in Competency Education: Implications for American Education." *American Journal of Education* 93: 268-94.
- Martin, C. L. y G. Levy. 1994. "Gender Roles and Preschool Education." *International Encyclopedia of Education*, vol. 4, segunda edición. Nueva York: Pergamon Press.
- Mason, Andrew David. 1994. "Schooling Decisions, Basic Education and the Poor in Rural Java." Tesis doctoral. Stanford University, Food Research Institute, Stanford, Calif.
- McKnight, Allan. 1971. *Scientists Abroad; A Study of the International Movement of Persons in Science and Technology*. París: UNESCO.
- McMahon, Walter W. y Boediono. 1992. "Market Signals and Labor Market Analysis: A New View of Manpower Supplies and Demands." En Walter W. McMahon y Boediono, comps., *Education and the Economy*. Yakarta: USAID.
- McMahon, Walter W. y Jung, H. J. 1989. "Vocational and Technical Education in Indonesia: Theoretical Analysis and Evidence on Rates of Return." Faculty Working Paper 89-1582. University of Illinois, College of Commerce and Business Administration, Urbana-Champaign, Illinois.
- McNamara, Robert S. 1992. "The Post-Cold War World: Implications for Military Expenditure in the Developing Countries." En *Proceedings of the Annual Conference on Development Economics 1991*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Middleton, John, Adrian Ziderman y Arvil Van Adams. 1993. *Skills for Productivity: Vocational Education and Training in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mincer, Jacob. 1989. "Human Capital and the Labor Market: A Review of Current Research." *Educational Researcher* (mayo):27-34.
- Mingat, Alain y Jee-Peng Tan. 1985. "On Equity in Education Again: An International Comparison." *Journal of Human Resources* 20:298-308.
- . 1994. "International Perspectives on Education: Some Ideas for Data Analysis." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Mittler, Peter. 1992. "International Visions of Excellence for Children with Disabilities." *International Journal of Disability, Development and Education* 39(2):115-26.
- Mittler, Peter, R. Brouillette y D. Harris, comps. 1993. *World Year Book of Education*. Londres: Kegan Paul.
- Moock, Peter. 1994. "Education and Agricultural Productivity." *International Encyclopedia of Education* 1:244-54. Oxford: Pergamon Press.
- Moock, Peter, Philip Musgrove y Morton Stelcner. 1990. *Education and Earnings in Peru's Informal Nonfarm Family Enterprises*. Estudio de medición de los niveles de vida No. 64. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Murnane, Richard J., John B. Willett y Frank Levy. 1993. *The Growing Importance of Cognitive Skills in Wage Determination*. Harvard University, Graduate School of Education and Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Cambridge, Massachusetts.
- Myers, Robert. 1992. *The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World*. Londres: Routledge.
- Myers, Robert y colaboradores. 1985. "Pre-School Education as a Catalyst for Community Development: An Evaluation." USAID, Lima.
- Naciones Unidas. 1986. "Education and Fertility: Selected Findings from the World Fertility Survey Data." Naciones Unidas, División de Población, documento de trabajo ESA/P/WP/96. Nueva York.
- . 1987. "Education and Fertility." En *Fertility Behaviour in the Context of Development: Evidence from the World Fertility Survey*. Nueva York.
- NCERT (National Council for Education Research and Training). 1994. *Minimum Learning Continuum*. Nueva Delhi.
- National Technological University. 1994. "The National Technological University: Background." Fort Collins, Colorado.
- Nielsen, H. Dean y M. T. Tatto. 1991. *The Cost Effectiveness of Distance Education for Teacher Training*. BRIDGES Research Report 9. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
- Nitsaisook, Malee y Lorin W. Anderson. 1989. "An Experimental Investigation of the Effectiveness of In-Service Teacher Education in Thailand." *Teacher and Training Education* 5(4):287-302.
- Noss, Andrew. 1991. "Education and Adjustment: A Review of the Literature." Documento de trabajo sobre políticas, investigaciones y asuntos externos No. 701. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos). 1993. *Education at a Glance: OECD Indicators*. París: OCDE, Centro de Investigación e Innovación en Materia de Enseñanza.
- . 1994a. *The Markets for Learning and Educational Services*. París: OCDE, Centro de Investigación e Innovación en Materia de Enseñanza.
- . 1994b. *School: A Matter of Choice*. París: OCDE, Centro de Investigación e Innovación en Materia de Enseñanza.
- OIT (Oficina Internacional del Trabajo). 1992. *El trabajo en el mundo*. Ginebra.
- Orazem, Peter F. y Milan Vodopivec. 1994. "Winners and Losers in Transition: Returns to Education, Experience, and Gender in Slovenia." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 1342. Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo. Washington, D.C.

- Patrinos, Harry A. 1994. "Education and Earnings Differentials During the 1980s." Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Patrinos, Harry A. y George Psacharopoulos. 1995. "Educational Performance and Child Labor in Paraguay." *International Journal of Educational Development* 15(1):47-60.
- Patrinos, Harry A., Eduardo Vélez y George Psacharopoulos. 1994. "Language, Education and Earnings in Asuncion, Paraguay." *Journal of Developing Areas* 29(1):57-68.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/IMPACT. 1991. *Disability Prevention: A Priority for the 90s*. Centro Internacional de Viena, Viena.
- Pollitt, Ernesto. 1990. *Malnutrition and Infertility in the Classroom*. París: UNESCO.
- Postlethwaite, T. N. y Kenneth. Ross. 1992. *Effective Schools in Reading: Implications for Educational Planners*. La Haya: Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.
- Prawda, Juan. 1993. "Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned." *International Journal of Educational Development* 13:253-64.
- Psacharopoulos, George. 1987. "To Vocationalize or Not to Vocationalize? That Is the Curriculum Question." *International Journal of Education Development* 33(2):187-211.
- . 1989. "Time Trends of the Returns to Education: Cross-National Evidence." *Economics of Education Review* 8(3):225-31.
- . 1994. "Returns to Investment in Education: A Global Update." *World Development* 22(9): 1325-43.
- Psacharopoulos, George y Harry A. Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Estudio regional y sectorial del Banco Mundial, Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos. 1992. *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*. Estudio regional y sectorial del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Psacharopoulos, George y Eduardo Vélez. 1993. "Educational Quality and Labor Market Outcomes: Evidence from Bogota, Colombia." *Sociology of Education* 66:130-45.
- Psacharopoulos, George y Maureen Woodhall. 1987. *Educación para el desarrollo: un análisis de opciones de inversión*. Madrid: Banco Mundial.
- Psacharopoulos, George, Carlos Rojas y Eduardo Vélez. 1993. "Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer?" *Comparative Education Review* 37(3):263-76.
- Psacharopoulos, George, Eduardo Vélez y Harry Anthony Patrinos. 1994. "Education and Earnings in Paraguay." *Economics of Education Review* 13(4):321-27.

- Purkey, Stewart C. y Marshall S. Smith. 1983. "Effective Schools: A Review." *Elementary School Journal* 83(4): 427-52.
- Puryear, Jeffrey. 1995. "International Education Statistics and Research: Status and Problems." *International Journal of Educational Development* 15(1):79-91.
- Raudenbush, Stephen W., C. Bhumirat y M. Kamali. 1989. *Predictors and Consequences of Teachers' Knowledge in Thailand*. BRIDGES Project. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
- Richards, M. y J. Richards. 1990. *Languages and Communities Encompassed by Guatemala's National Bilingual Education Program*. USAID, en colaboración con el Ministerio de Educación de Guatemala.
- Rodríguez, Germán y John Cleland. 1980. "Socio-Economic Determinants of Marital Fertility in Twenty Countries: A Multivariate Analysis." *World Fertility Survey Conference 1980: Record of Proceedings*. Vol. 2. Londres: World Fertility Survey.
- Romer, P. M. 1986. "Increasing Returns and Long-Run Growth." *Journal of Political Economy* 94: 1002-37.
- Rosenzweig, Mark R. 1995. "Why Are There Returns to Schooling?" *American Economic Review* 85(2):153-58.
- Ross, Kenneth N. y Lars Mähck. 1990. *Planning the Quality of Education: The Collection and Use of Data for Informed Decision-Making*. París: UNESCO.
- Ross, Kenneth y T. N. Postlethwaite. 1989. *Indonesia: Quality of Basic Education*. Yakarta: Ministerio de Educación y Cultura.
- Sadlak, Jan. 1993. "Legacy and Change: Higher Education and the Restoration of Academic Work in Romania." *Technology in Society* 15(1):75-100.
- Salmi, Jamil. 1991. "Perspectives on the Financing of Higher Education." Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo 91/45. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Sapsford, David y Zafiris Tzannatos. 1993. *The Economics of the Labour Market*. Basingstoke, Reino Unido: Macmillan.
- Sathar, Zeba A. y Cynthia B. Lloyd. 1993. *Who Gets Primary Schooling in Pakistan? Inequalities among and within Families*. Working Paper 52. Nueva York: Population Council.
- Schaeffer, E. S. 1987. "Parental Modernity and Child Academic Competence: Toward a Theory of Individual and Societal Development." *Early Childhood Development and Care* 27:373-89.
- Scheerens, Jaap y Bert Creemers. 1989. "Towards a More Comprehensive Conceptualization of School Effectiveness." En Bert Creemers, T. Peters y D. Reynolds, comps., *School Effectiveness and School Improvement*. Amsterdam: Swets and Zeitlinger.

- Schultz, T. Paul. 1993. "Investments in Schooling and Health of Women and Men: Quantities and Return." *Journal of Human Resources* 28(4): 694-734.
- . 1994. "Integrated Approaches to Human Resource Development." Banco Mundial, Vicepresidencia de Perfeccionamiento de Recursos Humanos y Políticas de Operaciones. Washington, D.C.
- Schultz, Theodore W. 1961. "Education and Economic Growth." En N. B. Henry, comp., *Social Forces Influencing American Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- . 1975. "The Value of the Ability to Deal with Disequilibria." *Journal of Economic Literature* 13(3):827-46.
- . 1982. *Investing in People: The Economics of Population Quality*. Berkeley: University of California Press.
- Schweinhart, L. J. y J. J. Koshel. 1986. *Policy Options for Preschool Programs*. Ypsilanti, Michigan: High/Scope Education Research Foundation.
- Secretaría del Commonwealth. 1994. "The Changing Role of the State in Education: Politics and Partnerships. An Overview of Country Papers." Punto 2 del Temario, Duodécima Conferencia de Ministros de Educación de los países del Commonwealth en Islamabad, Pakistán. Londres.
- Selowsky, Marcelo. 1979. *Who Benefits from Government Expenditures? A Case Study of Colombia*. Nueva York: Oxford University Press.
- . 1980. "Preschool Age Investment in Human Capital." En John Simmons, comp., *The Education Dilemma*. Oxford: Pergamon Press.
- . 1983. "Nutrition, Health and Education: The Economic Significance of Complementarities at Early Ages." En Paul Streeten y Harry Maier, comps., *Concepts, Measurement, and Long-Run Perspective*, vol. 2. de *Human Resources, Employment, and Development: Proceedings of the Sixth World Congress of the International Economic Association Held in Mexico City, 1980*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Shaeffer, Sheldon. 1993. *The Impact of HIV/AIDS on Education Systems*. *Educational Horizons* 71(4): 171-74.
- Shavelson, Richard J. 1981. *Conclusions and Policy Implications*. Vol. 7 in *A Study of Alternatives in American Education*. Santa Mónica, Calif.: Rand.
- Singh, Janardan P. 1990. "Analysis of Project Costs in Sub-Saharan Africa in Selected Sectors." En *Economic and Sectoral Policy Issues*. Documento de antecedentes No. 2 del Banco Mundial sobre las perspectivas a largo plazo para Africa al sur del Sahara. Washington, D.C.
- Sivin-Kachala, Jay y Ellen R. Bialo. 1994. *Report on the Effectiveness of Technology in Schools, 1990-94*. Interactive Educational Systems Design, Nueva York.
- Smith, Wilma F. y Richard L. Andrews. 1989. *Instructional Leadership: How Principals Make a Difference*. Alexandria, Virginia: Asociación para la Supervisión y el Desarrollo del Currículo.

- Smylie, M. A. 1994. "Redesigning Teachers' Work: Connections to the Classroom." En L. Darling Hammond, comp., *Review of Research in Education* 20:129-78.
- Spagat, Michael. 1994. "Human Capital and Long-Run Growth in Russia." Brown University, Department of Economics, Providence, Rhode Island.
- Steller, Arthur W. 1988. *Effective Schools Research: Practice and Promise*. Fastback 276. Bloomington, Indiana: Kappa Educational Foundation.
- Stevenson, David Lee y David P. Baker. 1991. "State Control of the Curriculum and Classroom Instruction." *Sociology of Education* 64:1-10.
- Stromquist, N. P. 1994. "Gender and Education." *International Encyclopedia of Education*, vol. 4, segunda edición. Nueva York: Pergamon Press.
- Summers, Anita A. y Amy W. Johnson. 1994. "A Review of the Evidence on the Effects of School-Based Management Plans." Documento preparado para la conferencia "Improving the Performance of America's Schools: Economic Choices". U.S. National Research Council, Washington, D.C.
- Summers, Lawrence H. 1992. "Investing in All The People." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo No. 905. Banco Mundial, Oficina del Vicepresidente y Primer Economista. Washington, D.C.
- . 1994. *Investing in All The People: Educating Women in Developing Countries*. Serie de estudios de seminarios No. 45 del Instituto de Desarrollo Económico. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Tan, Jee-Peng. 1991. "Thailand's Education Sector at a Crossroads: Selected Issues." En "Decision and Change in Thailand: Three Studies in Support of the Seventh Plan." Banco Mundial, Asia, Departamento Geográfico II. Washington, D.C.
- Tan, Jee-Peng y Alain Mingat. 1992. *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing*. Estudio regional y sectorial del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Thomas, Christopher y Christopher Shaw. 1992. *Issues in the Development of Multigrade Schools*. Documento técnico No. 172 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Thompson, Ann, M. R. Simonson y C. Hargrave. 1992. *Educational Technology: A Review of the Research* 81(6):71-81.
- Tilak, Jandhyala B. G. 1989. *Education and Its Relation to Economic Growth, Poverty, and Income Distribution: Past Evidence and Further Analysis*. Documento para discusión No. 46 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- . 1993. "Financing Higher Education in India." *Higher Education* 24(1):43-67.
- . 1994. "On Pricing Higher Education." National Institute of Educational Planning and Administration. Nueva Delhi.

- Tilson, Thomas. 1991. "Sustainability in Four Interactive Radio Projects: Bolivia, Honduras, Lesotho and Papua New Guinea." En Marlaine E. Lockheed, John Middleton y Greta S. Nettleton, comps., "Education Technology: Sustainable and Effective Use." Documento de antecedentes de la División de Educación y Empleo 91/32. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Tsang, Mun. 1993. "Case Studies in Financing Quality Basic Education." Documento preparado para la segunda reunión del International Consultative Forum on Education for All, Nueva Delhi. Banco Mundial, Departamento de Educación y Políticas Sociales, Washington, D.C.
- Tuijnman, A. C. y N. Bottani, comps., 1994. *Making Education Count: Developing and Using International Indicators*. París: OCDE, Centro de Investigación e Innovación en Materia de Enseñanza.
- Tuijnman, A. C. y T. N. Postlethwaite, comps. 1994. *Monitoring the Standards of Education*. Oxford: Pergamon Press.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 1990. *Compendio de estadísticas relativas al analfabetismo*. París.
- . 1993a. *Trends and Projections of Enrollment by Level of Education, by Age and by Sex, 1960-2025*. París.
- . 1993b. *Informe mundial sobre la educación. 1993*. París.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 1993. *El progreso de las naciones*. Nueva York.
- Vélez, Eduardo, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela. 1993. "Factors Affecting Achievement in Primary Education: A Review of the Literature for Latin America and the Caribbean." Documento de trabajo No. 2, Perfeccionamiento de recursos humanos y políticas de desarrollo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Vlasceanu, Lazar. 1993. "Trends, Developments and Needs of Higher Education Systems of the Central and Eastern European Countries." Centro Europeo para la Enseñanza Superior, Bucarest.
- Walberg, Herbert J. 1991. "Synthesis of Research on Teaching." En Merlin C. Wittrock, comp., *Third Handbook of Research on Teaching*. Nueva York: Macmillan.
- Warwick, Donald y Fernando Reimers. 1992. "Teacher Training in Pakistan: Value Added or Money Wasted?" Documento presentado en la conferencia de BRIDGES/IEES "Schooling Effectiveness: Cross National Findings." Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts.
- Weale, Martin. 1993. "A Critical Evaluation of Rate of Return Analysis." *Economic Journal* 103 (418): 729-37.
- Westoff, Charles F. 1992. *Age at Marriage, Age at First Birth, and Fertility in Africa*. Documento técnico No. 169 del Banco Mundial. Washington, D.C.

- Wu, Kin Bing. 1993. *Mongolia: Financing Education during Economic Transition*. Documento para discusión No. 226 del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Wynne, E. A. 1980. *Looking at Schools: Good, Bad and Indifferent*. Lexington, Massachusetts: Heath.
- Young, Mary Eming. 1994. "Integrated Early Child Development: Challenges and Opportunities." Documento de trabajo No. 40, Perfeccionamiento de recursos humanos y políticas de operaciones. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Ziderman, Adrian y Douglas Albrecht. 1995. *Financing Universities in Developing Countries*. Londres: Falmer Press.

Otros libros de reciente aparición de la serie El desarrollo en la práctica

Toward Gender Equality: The Role of Public Policy

Mejorar la calidad de los servicios urbanos: En busca de incentivos válidos (publicado también en francés e inglés)

Strengthening the Effectiveness of Aid: Lessons for Donors

Enriqueciendo la vida: Lucha contra la malnutrición por deficiencia de vitaminas y minerales en los países en desarrollo (publicado también en francés e inglés)

A New Agenda for Women's Health and Nutrition (publicado también en francés)

Population and Development: Implications for the World Bank

East Asia's Trade and Investment: Regional and Global Gains from Liberalization

Governance: The World Bank's Experience

La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia (publicado también en francés e inglés)

Better Health in Africa: Experience and Lessons Learned (publicado también en francés)

Argentina's Privatization Program: Experience, Issues, and Lessons

Sustaining Rapid Development in East Asia and the Pacific



206248