

LA AIF EN ACCIÓN

Educación: Una expansión sorprendente

La educación es una prioridad para todos los países que procuran lograr un crecimiento económico generalizado y reducir la pobreza. En el último decenio, el apoyo a la educación primaria en particular ha sido una de las cuestiones más prioritarias de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), el fondo del Banco Mundial para los países más pobres del mundo. Gracias a que se ha logrado aumentar las tasas de terminación de los estudios primarios, la demanda de asistencia de los países para ampliar el alcance de la educación secundaria y superior está creciendo y probablemente reciba una mayor proporción de recursos de la AIF en los próximos años.

La AIF es la fuente más importante de asistencia a la educación para los países de ingreso bajo; sólo en la última década, encauzó más de US\$8.000 millones en concepto de ayuda a 71 países. Alrededor de US\$5.000 millones de esos recursos se han destinado a la educación primaria con el propósito fundamental de ayudar a los países a alcanzar el objetivo de desarrollo del milenio (ODM) relativo a la terminación universal del ciclo de educación primaria para 2015. Si bien queda mucho por hacer, los países de ingreso bajo han conseguido resultados claros en lo que respecta a la educación primaria durante el último decenio y la AIF ha cumplido una función importante en ese sentido.

Datos básicos

- La proporción de niños que terminan la escuela primaria aumentó del 69% en 1995 al 79% en 2005.
- En los países que pueden recibir financiamiento de la AIF, 65 millones de niños más ahora tienen la posibilidad de ir a la escuela primaria y finalizarla, lo que representa uno de los avances educativos más importantes de la historia.
- Más de 37 millones de los nuevos matriculados son niñas, con lo cual se ha reducido la diferencia entre ambos sexos. En 1995, la matrícula de las niñas equivalía al 80% de la de los niños y en 2005, al 88%.
- La Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, creada en 2002 bajo la dirección de la AIF, brinda el marco necesario para lograr el apoyo coordinado de los donantes, políticas nacionales más eficaces y progresos más rápidos en la consecución de los ODM.
- La gestión de las políticas educativas ha mejorado en muchos países: ha aumentado el volumen de fondos asignados directamente a las escuelas y hay una mayor participación de los padres en la administración de los establecimientos escolares con el objeto de fomentar la rendición de cuentas.
- Un número cada vez mayor de países participa en evaluaciones nacionales e internacionales para comparar datos sobre aprendizaje escolar y hacer el seguimiento de los progresos realizados.

CONTEXTO SECTORIAL

El ritmo de los progresos relacionados con las tasas de matrícula y de terminación de los estudios primarios en los países que pueden recibir financiamiento de la AIF se ha acelerado, sobre todo en los últimos cinco años. La AIF y otros donantes han contribuido a ello directamente, pero los progresos realizados obedecen al compromiso asumido por los países en relación con los objetivos de la Iniciativa Educación para Todos y al mejoramiento de las políticas.

En muchos países, los progresos en cuanto a la matrícula de los niños en las escuelas —asegurándose de que completen el nivel primario— han sido notables

Resultados cuantificables

En el Cuadro 1 figuran los 10 países más importantes de los que pueden recibir financiamiento de la AIF, ordenados según el aumento de las cifras absolutas de matrícula. Entre 2000 y 2004, las escuelas primarias de la India incorporaron a casi 23 millones de alumnos nuevos.

Cuadro 1: Matrícula en la escuela primaria (en millones)				
	País	1991	2000	2005
1	India	99.118	113.613	136.194 (2004)
2	Afganistán	628	749	4.319
3	Nigeria	13.777	18.802	22.267
4	Pakistán	ND	13.987	17.258
5	Tanzanía	3.512	4.382	7.541
6	Etiopía	2.466	4.874	8.019
7	Mozambique	1.217	2.544	3.943
8	Madagascar	1.571	2.208	3.598
9	Indonesia	29.754	28.202	29.142 (2004)
10	Kenya	5.456	5.035	6.076

Fuente: UNESCO.

En los últimos años, muchos de estos países han logrado aumentos de la tasa de terminación en la escuela primaria que superan los obtenidos por países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en instancias similares de su historia.

Cuadro 2: Porcentaje de niños que terminan la escuela primaria				
	País	1991	2000	2005
1	Mozambique	27,1	16,2	42
2	Camboya	ND	46,6	92,3
3	Benin	18,4	34 , 9	65
4	Rwanda	45,3	22,4	39
5	Níger	15,2	16,8	28,1
6	Guinea	18,7	33,3	54,5
7	Madagascar	34,9	35,6	57,7
8	Santo Tomé y Príncipe	ND	44,3	77,2
9	Etiopía	25,5	36,7	55
10	Senegal	41,7	36	52,2

Fuente: UNESCO.

En todos los casos, los progresos en lograr que los niños asistan a la escuela y completen el nivel primario también se han traducido en avances considerables con respecto a la paridad entre los sexos.

Estos resultados reflejan hasta qué punto los países que pueden recibir financiamiento de la AIF han logrado convertir la Iniciativa Educación para Todos en una prioridad nacional. Pero también son indicativos del respaldo financiero y técnico constante suministrado por la AIF y otros donantes.

Sin embargo, quedan muchos desafíos por delante

Aunque el número estimado de niños que no asisten a la escuela primaria estando en edad de hacerlo se ha reducido de 100 millones en 2000 a 77 millones en la actualidad, la

cuestión del acceso universal está lejos de ser resuelta.

Dado que el nivel educativo inicial de muchos países ha sido muy bajo, sólo 25 de los 81 países que pueden recibir financiamiento de la AIF han logrado o están en camino de lograr la terminación universal del ciclo de educación primaria (el segundo ODM) para 2015.

Se estima que 28 países están atrasados, otros 16 están sumamente atrasados y 12 no poseen suficientes datos, pero probablemente también estén atrasados.

Si bien la información sobre los niveles de enseñanza que permite hacer comparaciones directas entre países de ingreso bajo es muy limitada, ésta también apunta a la existencia de graves problemas relacionados con la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los alumnos.

El desafío para la AIF y otros donantes en el próximo decenio consiste en lograr que los países en riesgo se acerquen a la consecución del ODM relativo a la educación y, al mismo tiempo, ayudar a estos y otros países a mejorar la calidad y los beneficios económicos derivados de la escolaridad.

Según las nuevas investigaciones, los beneficios económicos se obtienen casi exclusivamente incrementando las habilidades cognitivas y no sólo aumentando el promedio —o la cantidad— de años de escolaridad.

Existen, además, otros desafíos en los niveles secundario y terciario: alrededor de 264 millones de adolescentes en edad de asistir a la escuela secundaria no están matriculados actualmente, y tanto los sistemas de educación general como los de educación técnica o profesional son de mala calidad y están poco orientados al mercado laboral.

Los sistemas de educación superior suelen ser demasiado reducidos para satisfacer las necesidades de las economías en crecimiento y se caracterizan por tener un bajo nivel académico,

fuentes de financiamiento poco equitativas y flujos de estudiantes insuficientes.

CONTRIBUCIONES DE LA AIF

El financiamiento de la AIF destinado a educación ha sido, en promedio, de aproximadamente US\$775 millones al año desde 1995 (lo que equivale al 8% del total de los compromisos de la AIF).

Alrededor del 44% del financiamiento de la AIF a este sector se ha destinado a la educación primaria y 24%, a apoyar reformas sectoriales. El promedio de los desembolsos ha sido de aproximadamente US\$570 millones por año. Las regiones de África y Asia meridional han representado, cada una, cerca del 38% del financiamiento de la AIF destinado a educación desde 1995 (US\$3.000 millones en cada caso).

Hacia un financiamiento para políticas

La mayoría de los proyectos de educación de la AIF suministra financiamiento para rubros como construcción de aulas, capacitación docente, libros de texto, planes de estudio y evaluaciones. Pero el apoyo para reformas institucionales y de las políticas —que a menudo se brinda a través de los servicios de asesoría y financiamiento para políticas de desarrollo— reviste igual importancia para el desarrollo a largo plazo. Asimismo, gran parte de este respaldo tiene como objetivo vincular la educación a estrategias nacionales más amplias de lucha contra la pobreza.

En los últimos cinco años, se ha registrado una acusada tendencia ascendente en el nivel de financiamiento para políticas de desarrollo en el sector de educación. En su mayor nivel de eficacia, este tipo de financiamiento complementa el financiamiento para fines de inversión, puesto que cubre los costos docentes ordinarios y permite a los países eliminar las matrículas escolares. En muchos países que pueden recibir financiamiento de la AIF, estas últimas han constituido un gran obstáculo a la hora de

ampliar la prestación de servicios educativos y el acceso tanto de los niños pobres como de las niñas a la escuela.

En la primera mitad del decenio de 1990, la AIF y otros donantes respaldaron la educación en países de ingreso bajo, con resultados dispares. Sin embargo, en los últimos 10 años, los países de ingreso bajo han logrado avances comparativamente rápidos y bien cuantificados en la mejora del acceso a la educación.

La reciente ampliación del acceso a la educación puede atribuirse a varios factores

Apoyo sustancial, previsible y constante

Sentar las bases para obtener resultados en materia de educación lleva tiempo. Gran parte de los rápidos progresos observados en los últimos cinco años guardan relación con el apoyo sostenido brindado por la AIF durante la década anterior. Dicho apoyo se destinó a la capacitación docente, la actualización de los planes de estudio, la construcción de escuelas, la distribución de libros de texto y la mejora de la gestión educativa.

En la mayoría de los países de ingreso bajo, la AIF es la principal fuente de apoyo externo, y en varios de ellos, la única fuente importante.

Un enfoque sistémico y multisectorial

Gracias a sus vastos conocimientos de las cuestiones macroeconómicas en los países clientes, la AIF está capacitada para ayudarlos a elaborar planes sectoriales de educación coherentes que se inscriban en una estrategia nacional de lucha contra la pobreza y desarrollo económico.

Ello ha jugado un papel decisivo a la hora de ayudar a los países que pueden recibir financiamiento de la AIF a generar aumentos estables y sostenibles del financiamiento interno destinado a la educación. Al ampliar

el alcance de los progresos, muchos países están adoptando enfoques integrales o de alcance sectorial. Estas estrategias entrañan una combinación de esfuerzos, tanto del lado de la oferta como de la demanda, para ampliar el acceso eliminando obstáculos a la participación en la educación y suministrando apoyo focalizado a las poblaciones más vulnerables.

Dichos esfuerzos suelen incluir inversiones coordinadas en abastecimiento de agua cerca de las escuelas, campañas de desparasitación y otras intervenciones sanitarias a nivel escolar, y la reparación de caminos para reducir los costos de oportunidad del traslado a las escuelas.

Exploración de nuevos derroteros

En los últimos años, el financiamiento para educación encauzado a través de proyectos no educativos aumentó a US\$500 millones en 2005, lo que equivale al volumen de financiamiento directo para proyectos de educación de la AIF.

Estudios analíticos y servicios de asesoría de buena calidad, y fortalecimiento de la capacidad

Los casi 200 funcionarios de tiempo completo de la AIF que se ocupan de cuestiones educativas constituyen una verdadera fuente internacional de experiencia en el sector y se cercioran de que el financiamiento destinado a educación vaya acompañado de importantes estudios analíticos, fortalecimiento de la capacidad y asesoramiento sobre políticas.

Cada año la AIF elabora alrededor de una veintena de importantes estudios sobre educación y múltiples notas sobre políticas y documentos de estrategias. Un claro ejemplo de ello es la combinación de informes sobre la situación de los países y estudios regionales para la Oficina Regional de África que sitúan a la educación en un contexto más amplio (que incluye la educación secundaria, terciaria y de las niñas, el VIH/SIDA,

y el impacto del alivio de la deuda en los gastos en educación).

En el libro de la AIF titulado *A Chance for Every Child*, publicado en 2003, se señala la importancia de los modelos de prestación de servicios educativos eficaces en función del costo en los avances que han hecho los países con respecto a la terminación de la escuela primaria. Ahora, esa publicación constituye la base de los indicadores de resultados de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos.

A continuación se presenta una breve lista de otros temas en los cuales los estudios analíticos de la AIF han contribuido al conocimiento mundial y han ayudado a determinados países a diseñar y aplicar reformas satisfactoriamente:

1. **Administración escolar descentralizada:** La AIF ha liderado los esfuerzos por lograr que, en decenas de países, las decisiones se tomen más cerca de los niveles de prestación de servicios.
2. **Asistencia a niños pobres a través de financiamiento impulsado por la demanda:** La AIF está ayudando a los países a establecer subvenciones específicas para lograr que los niños desfavorecidos asistan a la escuela y no abandonen los estudios, sobre todo en África al sur del Sahara y Asia meridional.
3. **Reducción de la matrícula escolar:** Los estudios analíticos de la AIF y el diálogo sobre políticas, tanto en materia de educación como de gestión fiscal, han alentado a los gobiernos a reducir o eliminar los derechos de matrículas escolares en el nivel primario. Se trata de una política a menudo decisiva para aumentar el acceso de los pobres y las niñas a la educación.
4. **Evaluación del impacto:** La AIF también brinda considerable respaldo para la realización de rigurosas evaluaciones de impacto en el campo de la educación a fin

de recabar pruebas más sólidas sobre lo que da resultado atendiendo a las condiciones particulares de cada país.

5. Los informes analíticos de la AIF en todos los niveles educativos constituyen bienes mundiales: son ejemplos recientes los documentos de estrategia relativos a la educación secundaria y terciaria: *Expanding Opportunities and Building Competences for Young People: A New Agenda for Secondary Education* (2005) y *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education* (2002).

Convocatoria de los asociados en la tarea del desarrollo

El poder de convocatoria de la AIF ayudó a dirigentes bilaterales de Canadá, Países Bajos, Noruega y Francia a elaborar la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (de alcance mundial) en 2002, una alianza basada en los resultados que ha demostrado ser un marco eficaz para lograr avances más rápidos en la educación primaria de los países y mayor eficacia de la ayuda.

El mandato de la Iniciativa consiste en promover estrategias coherentes en el sector de educación, políticas más adecuadas y un gasto en educación más eficaz por parte de los países de ingreso bajo, así como un mayor volumen de ayuda mejor armonizada de los donantes. La Secretaría de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos funciona en la AIF, y esta institución administra el Fondo Catalizador de la Iniciativa, que asciende a US\$1.000 millones, y el Fondo para el desarrollo de programas de educación, que suma US\$57 millones, creado por los donantes con el propósito de respaldar la Iniciativa.

La fuerte presencia de personal de la AIF en los países prestatarios le permite colaborar con muchos de los grupos de donantes establecidos en los países que participan en la Iniciativa, a los que se les atribuye progresos concretos en materia de armonización, con la consiguiente reducción de los costos de

transacción y mejora de la calidad de la ayuda para los países de ingreso bajo.

La AIF también es socio fundador de la iniciativa FRESH, un esfuerzo de varios donantes por mejorar la salud escolar. La labor realizada por este grupo en África sobre prevención del VIH/SIDA a través de las escuelas ha sido recogida en el documental galardonado *Education and AIDS: Window of Hope* y un libro homónimo.

Apoyo satisfactorio a los países

Al término de la guerra civil en **Mozambique**, la AIF fue uno de los primeros asociados en regresar al país con financiamiento para proyectos de inversión en el sector de educación. Entre 1994 y 2007 tuvieron lugar una serie de inversiones directas en educación primaria y se otorgaron créditos para políticas de desarrollo. Ello ayudó al gobierno a reconstruir escuelas y aumentar su número, reclutar miles de docentes nuevos, revisar los planes de estudio y mejorar la calidad de los libros de texto. En 2003, Mozambique se convirtió en uno de los primeros países en adherir a la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, y el liderazgo del gobierno ha incentivado a los donantes a realizar avances concretos sobre el terreno en materia de armonización, avances que superan la mayoría de las metas establecidas en la Declaración de París. Mozambique es uno de los dos países que figuran en ambos cuadros de este artículo; ello se debe a que registra **avances considerables en lograr que los niños asistan a la escuela y no abandonen sus estudios**.

En **Camboya**, la tasa de terminación en la escuela primaria se ha incrementado del 50% a más del 90% en tan sólo cinco años. Mediante una serie de inversiones, la AIF y otros donantes han ayudado al gobierno a descentralizar el financiamiento de las escuelas, reducir los derechos de matrícula, mejorar el nivel de preparación de los docentes, empezar a medir los resultados del aprendizaje y armonizar la ayuda de los donantes al sector.

Camboya probablemente sea el mejor ejemplo de cómo un país puede concentrarse en mantener **la calidad en un contexto de rápida expansión** del sistema educativo.

Madagascar es el otro país que aparece en ambas listas de mejor desempeño. Mediante los sucesivos proyectos de educación que se han llevado a cabo desde 1995, la AIF ha ayudado a Madagascar a eliminar los derechos de matrícula y otorgar subvenciones a las escuelas a fin de compensar la pérdida de ingresos provenientes del cobro de derechos de matrícula y ayudar a las escuelas a mantener la calidad. Madagascar, miembro de la Iniciativa desde 2005, es, junto con Mozambique, uno de los **ejemplos de prácticas óptimas en materia de armonización** de los programas públicos y de donantes, y de confianza en los sistemas estatales para medir y hacer el seguimiento del desempeño, tanto en lo que se refiere a los efectos directos como a la asignación y gestión eficaces de los recursos financieros.

La AIF ha sido la principal fuente de financiamiento externo para la educación primaria en **India** desde mediados del decenio de 1990. En el marco del proyecto en curso, la AIF destina US\$500 millones a respaldar el innovador programa regional Sarva Shiksha Abhiyan. Asimismo, ha brindado asistencia al gobierno en la elaboración de **sistemas de rendición de cuentas y retroinformación** entre el gobierno central, los estados, los distritos y las escuelas que han permitido desembolsar el financiamiento de los donantes mediante el uso de procedimientos fiduciarios locales, y mejorar considerablemente el seguimiento de los resultados en todos los niveles. Con el apoyo de la AIF, el gobierno también ha llevado a cabo rigurosas evaluaciones del impacto de las nuevas reformas fundamentales. Los progresos de la India en materia de políticas y las cuantiosas inversiones nacionales en educación, junto con el apoyo de la AIF y otros donantes, han contribuido a la matriculación, durante los últimos cinco años, de unos **25 millones de niños que anteriormente no asistían a la escuela**.

Uso de los procedimientos locales

La AIF puede servirse cada vez más de los procedimientos fiduciarios locales a los fines de la ejecución de los programas: El programa de educación primaria en la India ilustra claramente el uso de procedimientos gubernamentales descentralizados en las áreas de gestión financiera y adquisiciones, así como el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas acordados. Un mayor uso de los procedimientos locales acelerará los progresos en materia de armonización.

Un amplio programa de desarrollo del sector de educación puesto en marcha por la provincia de Punjab en Pakistán ha recibido, desde 2004, el apoyo de tres créditos consecutivos para políticas sectoriales que suman un total de US\$300 millones en concepto de apoyo presupuestario de la AIF. Como resultado del programa, en las escuelas públicas de Punjab, la tasa de matrícula de alumnos de primero a décimo grado se ha incrementado un 28%, lo que equivale a aproximadamente 2,5 millones de alumnos nuevos en tres años. La tasa de matrícula de niñas de sexto a octavo grado en las escuelas primarias estatales ha aumentado un 40%. El

gobierno ha reconocido el continuo apoyo de la AIF en la forma de servicios financieros y de asesoría, y está ampliando el programa para aplicarlo en otras provincias.

Dado que la cobertura de la educación primaria en Ghana era ya elevada en 1995, la tasa de matrícula no ha registrado un aumento significativo. No obstante, durante los últimos 10 años, el país ha logrado importantes avances en materia de calidad educativa, de lo cual da cuenta una serie de proyectos de educación financiados por la AIF, así como el apoyo presupuestario suministrado en el marco de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza (CALP). Dichos créditos permitieron al país eliminar los derechos de matrícula, introducir transferencias de capitación, crear incentivos para la capacitación docente en zonas rurales, ampliar la distribución de los libros de texto y transferir recursos a los distritos. El financiamiento de la AIF para los proyectos ha ayudado a establecer los principales sistemas de gestión del Ministerio de Educación. Es posible que la AIF se encuentre en una posición excepcional para ofrecer este tipo de modelo. Además, Ghana es uno de los pocos países de ingreso bajo que ha hecho

Más trabajo escolar

Entre los principales desafíos que deberá enfrentar la AIF en los próximos años se encuentran los siguientes:

- En el nivel primario, seguir suministrando volúmenes significativamente mayores de financiamiento estable y a largo plazo a fin de ayudar a los países a mantener los avances logrados, y dar impulso a los países que necesitan mejorar su desempeño.
- Apoyar las mejoras en los procesos de medición de los progresos relacionados con el aprendizaje, un incentivo clave para ayudar a los países a concentrarse en la cuestión de la mala calidad de la educación.
- Incrementar el apoyo de la AIF a la educación secundaria para ayudar a los países a satisfacer la demanda en rápido crecimiento de este nivel de educación a medida que aumenta el número de niños que terminan la escuela primaria.
- Aumentar el apoyo de la AIF para programas eficaces en función del costo en el ámbito del desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar, niveles en los cuales los países también enfrentan importantes aumentos de la demanda.
- Respaldar a los países proporcionándoles asesoría sobre políticas y financiamiento selectivo para reformar y mejorar la calidad de la educación superior y el aprendizaje que tiene lugar durante toda la vida.

un seguimiento sistemático de los efectos directos del aprendizaje; en los últimos 10 años, los resultados muestran claramente puntajes más altos en inglés y matemática entre niños de todos los niveles de ingreso.

Bangladesh, por ejemplo, logró ampliar con éxito el acceso a la educación secundaria, en particular para las niñas. La AIF y otros donantes han ayudado al país a aumentar la escala de su innovador programa de subvenciones orientado a las niñas. Mediante rigurosas evaluaciones, se ha demostrado el impacto del programa en la permanencia de las niñas en la escuela, los resultados del aprendizaje y la disminución de las tasas de fertilidad. **La proporción de niñas matriculadas en la escuela secundaria se incrementó de 34% en 1990 a aproximadamente 56% en 2005**; la tasa de aprobación del examen final de la secundaria correspondiente a las niñas aumentó de 39% a 46% entre 2000 y 2005.

DESAFÍOS FUTUROS

A pesar de las muchas historias de éxitos, el progreso dista de ser uniforme

Muchos países de África al sur del Sahara están realizando grandes avances, pero siguen atrasados en la consecución de los ODM. Sin duda, los países mencionados son prueba de que se pueden lograr progresos considerables en un período de tiempo relativamente corto siempre y cuando coincidan el compromiso del gobierno y el apoyo de los donantes.

Altas calificaciones y enseñanzas aprendidas

El Grupo de Evaluación Independiente (IEG) del Banco ha otorgado generalmente altas califi-

caciones a la AIF por su apoyo a la educación. El 82% de los proyectos que respaldan la educación primaria han recibido, como mínimo, la calificación “moderadamente satisfactorio”, superando así la media del Banco (72%) y la de proyectos que respaldan otros niveles de educación (78%).

La sostenibilidad de los proyectos de educación está mejorando. Las tres cuartas partes de los proyectos concluidos en los últimos cinco años recibieron la calificación “probable” o “altamente probable” referida a la sostenibilidad, lo que refleja un mayor acento en la planificación estratégica y los resultados.

Sin embargo, en un informe del IEG de 2006 se señala que en demasiados casos la AIF y sus clientes no han medido el impacto de los programas educativos en los resultados del aprendizaje. Hoy esto reviste más importancia que nunca, puesto que, según nuevas investigaciones, el nivel de habilidades cognitivas de una población tiene mayor gravitación que los niveles medios —o cantidad— de educación alcanzados.

El próximo gran desafío que tiene ante sí la AIF consiste en trabajar con otros donantes y países clientes para garantizar que todos los niños tengan los conocimientos básicos de lectura, matemática y relaciones sociales que les permitirán seguir aprendiendo a lo largo de su vida. Los profundos conocimientos técnicos y el poder de convocatoria de la AIF pueden contribuir al esfuerzo mundial por ayudar a los países en desarrollo a hacer el seguimiento de los efectos directos del aprendizaje y mejorar la prestación de los servicios educativos.

Marzo de 2007

<http://www.bancomundial.org/aif>