

La educación de los niños en los países pobres

Arye L. Hillman
Eva Jenkner



El FMI lanzó la serie ***Temas de economía*** en 1996 con el fin de poner a disposición del público las conclusiones de las investigaciones realizadas por el personal técnico de la institución. La serie ***Temas de economía*** consiste en monografías breves, no técnicas, que abordan temas de actualidad destinados a lectores no especializados. Se publican en seis idiomas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. Este estudio, así como los demás de la serie, refleja la opinión de sus autores y no representa necesariamente la del FMI.

La educación de los niños en los países pobres

Arye L. Hillman
Eva Jenkner



©2004 International Monetary Fund

Directora de la serie
Asimina Caminis
Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la portada
Massoud Etemadi
División de Servicios Multimedia del FMI

Edición en español
División de Español
Departamento de Tecnología y Servicios Generales
Traducción: Roberto Donadi
Corrección de pruebas: Adriana Vilar de Vilariño
Composición gráfica: Tania Fragnaud

ISBN 1-58906-343-0

ISSN 1020-8372

Marzo de 2004

Solicítese a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel.: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org/pubs>

Prefacio

Los niños tienen derecho a una educación básica gratuita y de calidad. Los dirigentes de todo el mundo, reconociendo este derecho, acordaron que el logro de la enseñanza primaria universal para el año 2015 sea uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2004 esta meta parece estar fuera del alcance de muchos países pobres. La asistencia a la escuela, especialmente de las niñas, está muy lejos de ser universal y muchos niños abandonan las aulas antes de completar su educación primaria. Muchos de los niños que sí asisten a la escuela reciben una educación inadecuada debido a que los maestros están mal pagados y mal capacitados, las aulas están atestadas de escolares y faltan materiales didácticos básicos, como libros de texto, pizarrones, lápices y papel.

En muchos países en desarrollo el problema estriba en que los gobiernos carecen de recursos financieros o de la voluntad política para satisfacer las necesidades de educación de sus ciudadanos. En respuesta, en algunos países de bajo ingreso los padres pobres organizan y pagan la educación de sus hijos. Es verdad que los gastos de escolaridad y otros pagos conexos son una carga pesada para algunos padres, pero ante la alternativa de que los niños no reciban ninguna educación, estos pagos pueden representar una solución temporal del problema aun cuando no sea la ideal.

En este número de *Temas de economía* se examina este problema crítico. Michael Treadway preparó el texto basándose en el estudio del FMI “User Payments for Basic Education in Low-Income Countries” (IMF Working Paper/02/182, noviembre de 2002) escrito por Arye L. Hillman y Eva Jenkner, el cual puede obtenerse sin costo en www.imf.org/pubs. En ese documento de trabajo se presentan estadísticas sobre las tendencias de la escolaridad, la teoría subyacente en el problema del equilibrio entre equidad y eficiencia, estudios de casos y una bibliografía completa. El libro *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government* (Cambridge, Reino Unido, y Nueva York: Cambridge University Press, septiembre de 2003), escrito por el profesor Hillman, ofrece un examen más amplio de la educación y otras opciones de política pública.

This page intentionally left blank

La educación de los niños en los países pobres

En un mundo ideal, la educación primaria sería universal y financiada con recursos públicos y todos los niños podrían asistir a la escuela independientemente de la capacidad de pago de los padres o de su disposición para pagar. La razón es sencilla: cuando un niño no puede adquirir los conocimientos básicos necesarios para funcionar como miembro responsable y productivo de la sociedad, pierde toda la sociedad, además de lo que pierde ese niño. El costo de educar a los niños es excedido con creces por el costo de no educarlos. Los adultos que carecen de las destrezas básicas tienen muchas más dificultades para encontrar empleos bien pagados y para escapar de la pobreza. La educación de las niñas tiene beneficios sociales particularmente notables: los ingresos son más elevados y las tasas de mortalidad materna e infantil son más bajas en las mujeres instruidas, quienes también tienen más libertad personal para escoger.

Sin embargo, a pesar del progreso considerable realizado en los dos últimos decenios, la asistencia a la escuela en los países más pobres del mundo está muy lejos de ser universal. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a fines de 2003 unos 113 millones de niños en todo el mundo no estaban matriculados.

Dado que la educación básica es un derecho reconocido y que la sociedad se beneficia cuando los niños están educados, el Estado debería absorber el costo, especialmente en el caso de los niños pobres. Sin embargo, en muchos países pobres el Estado no cumple con esta obligación. Es posible que el gobierno carezca de los recursos para impartir educación gratuita a todos, ya sea porque hay una economía subterránea en la que no se pagan impuestos y la base impositiva es pequeña o porque la administración y la recaudación de impuestos son ineficaces. Además, en muchos países (a menudo los mismos) el Estado hace un uso deficiente de sus

recursos. Los fondos están mal manejados y la ineficiencia o la corrupción pueden impedir que los recursos vayan a parar a las escuelas. Es posible también que falte la voluntad política de proporcionar una educación universal en las sociedades que no son democráticas, si las elites gobernantes temen que una población educada esté mejor preparada para desafiarlas. Aunque es evidente que la corrección de tales deficiencias es una prioridad, el proceso llevará tiempo. Mientras tanto, ¿qué puede hacerse para asegurar que los niños pobres de los países pobres reciban una educación?

En un estudio reciente del Banco Mundial se señaló que en 77 de los 79 países encuestados la mayoría de los padres pagaban la educación básica de sus hijos. Los pagos efectuados pueden adquirir distintas formas y sufragar, por ejemplo, los sueldos de los maestros y administradores, los materiales, como lápices y libros de texto, y el mantenimiento de la escuela. O bien los padres pueden efectuar pagos en especie, por ejemplo, proporcionando alimentos a los docentes, ayudando en el salón de clases o contribuyendo con su trabajo a la construcción o el mantenimiento de la escuela. Es importante examinar el efecto de esos pagos en la educación en los países pobres antes de determinar si deben continuar, reformarse o prohibirse.



Logros educacionales en los países pobres

La mayoría de los pobres del mundo vive en Asia oriental y el Pacífico, Asia meridional y África subsahariana. La matrícula escolar de esas regiones refleja su desempeño económico.

En Asia oriental, región de rápido crecimiento, la matrícula en la escuela primaria fue prácticamente universal (99%) en 1997, en comparación con 86% en 1980, según datos del Banco Mundial. (Estas son cifras de matrícula neta, definidas como el porcentaje de niños en el grupo etario apropiado que asisten a la escuela; las cifras de matrícula bruta incluyen a los niños que tienen más edad de la habitual para su nivel de grado y, por ende, pueden exceder del 100%.)

Asia meridional está muy a la zaga, con solo el 77% de los niños matriculados en 1997, pero esto representa una mejora enorme en comparación con 1980 cuando la matrícula fue de apenas 64%. África subsahariana es un caso diferente. Aunque no se dispone de datos correspondientes a 1997, sabemos que la tasa de matrícula bruta disminuyó ligeramente entre 1980 —cuando se calculaba en 54%— y 1996. Es probable que actualmente sea de alrededor de 50%.

En los países pobres, muchos niños abandonan la escuela antes de graduarse. En 1999 la tasa de terminación —el porcentaje de niños en edad de graduarse que efectivamente completó la escuela primaria ese año— fue de 73% en el grupo de países en desarrollo, registrándose el 81% en Asia oriental y el 50% en Asia meridional y África subsahariana. Aun cuando estas cifras son descorazonadoras, representan una mejora, dado que las tasas de terminación fueron más bajas en 1990.

Pero la terminación de la escuela primaria no es garantía de que los niños hayan adquirido los conocimientos académicos básicos. En encuestas realizadas en varios países de bajo ingreso se encontró que muchos adultos que han recibido cierta instrucción (cinco o seis años, o menos) son funcionalmente analfabetos y no dominan las operaciones aritméticas elementales.

No menos descorazonadoras son las disparidades en los logros educacionales de grupos diferentes *dentro* de los países y las regiones. Es triste, aunque no sorprendente, el hecho de que en la mayor parte de los países de bajo ingreso es mucho menos probable que los niños de familias pobres asistan a la escuela que los niños de familias en mejor situación económica, salvo en países como Uzbekistán que tienen un sólido legado de educación universal. En Pakistán, en los primeros años del decenio de 1990, el 86% de los niños ricos de 6 a 14 años de edad asistía a la escuela, en comparación con el 37% de los niños pobres, lo cual significaba una brecha entre ricos y pobres de 49 puntos porcentuales; esa brecha era de 52 puntos porcentuales en Senegal y de 63 puntos porcentuales en Marruecos. La brecha señalada es menor pero sigue siendo grande en países como Bangladesh, Ghana e Indonesia.

La disparidad entre los sexos es más acentuada aún. Las niñas cuentan en un número desproporcionado entre los niños que no

asisten a la escuela en todos los países de bajo ingreso. Este sesgo en contra de las niñas es especialmente notable en Asia meridional y África; en muchos otros países niños y niñas asisten a la escuela en número aproximadamente igual y en algunos la proporción de niñas es ligeramente más alta.

Los niños con discapacidades están particularmente en desventaja. Se calcula que asiste a la escuela solo el 5% de los niños africanos con dificultades de aprendizaje y que necesita educación especial, mientras que podría asistir el 70% si las escuelas dispusieran de los medios adecuados. Sin embargo, incluso si existieran esos medios, es posible que muchos padres envíen a estos niños a pedir limosna en vez de inscribirlos en la escuela.



Déficit de la oferta y la demanda

Dados los beneficios evidentes de una educación básica, ¿por qué tantos niños en tantos países no logran tenerla? De acuerdo con la teoría económica, la falta o escasez de un bien o de un servicio que es claramente deseable se debe a una falla de la demanda o a una falla de la oferta. Es decir, hay impedimentos por el lado de la demanda y por el lado de la oferta.

El costo es una razón evidente de que la **demand**a de educación sea baja ya que las familias pobres tienen que satisfacer en primer lugar sus necesidades esenciales: comida y techo. Además de las cuotas escolares, los libros y los útiles puede haber gastos de transporte y ropa. Algunos padres podrían dar una educación a sus hijos si pudieran distribuir el costo en varios años, pero en los países de bajo ingreso mucha gente pobre no tiene acceso al crédito.

También es posible que no haya demanda de educación debido a los costos de oportunidad de la educación de los hijos: los padres prefieren que sus hijos trabajen para contribuir al ingreso de la familia, que hagan quehaceres domésticos o que cuiden a los familiares enfermos. En los países africanos afectados por el SIDA es posible que los niños no asistan a la escuela para cuidar a los

padres enfermos o a los hermanos que han quedado huérfanos. Los costos de oportunidad hacen que incluso la asistencia a la escuela gratuita sea imposible de costear para algunas familias.

Otro factor que afecta a la demanda de educación es el valor que se percibe de esta. Es posible que los padres no tengan información suficiente para valorar exactamente el rendimiento de la inversión en la educación de sus hijos o bien que vean ese rendimiento —algunas veces acertadamente— como demasiado bajo para justificar el costo, tal vez debido a la escasa calidad de la educación que pueden obtener. Es posible también que los padres crean que los empleos en la economía local no requieren aptitudes académicas o que el hecho de obtener un empleo depende más de las conexiones personales que de la formación. Pueden pensar que los mercados urbanos, que ofrecen mayores oportunidades, están demasiado lejos para que los consideren la comunidad y la familia. O puede ser, simplemente, que desconozcan las oportunidades que hay, sobre todo si ellos mismos no han sido educados. Si viven en una comunidad que no asigna valor alguno a la educación o que desapruueba la educación de las niñas, es posible que se muestren renuentes a contravenir las normas sociales.

Por ejemplo, el programa Progresá de México redujo el costo de la asistencia a la escuela en más de la mitad, pero la matrícula solo aumentó 10%. En el marco de ese programa, el gobierno central efectúa los pagos directamente a los líderes de la comunidad, quienes los distribuyen a las mujeres que son jefas de familia a condición de que envíen a sus hijos a la escuela y los lleven a clínicas para el cuidado preventivo de la salud. Las transferencias de ingresos equivalen a pagos negativos de los usuarios. En países como México, donde la baja demanda de educación no es atribuible al costo, la asistencia a la escuela no mejorará hasta que se superen las barreras culturales y los prejuicios, y que se corrija la situación en que los costos de oportunidad son más altos para las niñas que para los niños.

Puede haber una falla de la *oferta* por las razones antedichas: es posible que un gobierno carezca de los recursos suficientes para prestar servicios de educación o que sea administrativamente incapaz de encauzar recursos hacia las escuelas que los necesitan. Puede haber escuelas financiadas por el gobierno en zonas urbanas

pero no en zonas rurales, o bien su calidad puede variar mucho. O las escuelas públicas pueden no ser una prioridad importante si las elites económicas y políticas del país envían a sus hijos a escuelas privadas. Los recursos públicos pueden ser desviados de la educación primaria a las instituciones de educación superior que sirven a las elites del gobierno o ser excluidos de la educación para dedicarlos a otros proyectos —por ejemplo, al fortalecimiento militar— favorecidos por los grupos de poder que buscan proteger sus intereses.

La corrupción puede ser otra razón por la que los niños pobres de países también pobres no tienen acceso a escuelas públicas de

Chad

Participación de las asociaciones de padres

Chad, nación de África central con un producto nacional bruto per cápita calculado en apenas US\$215, es un ejemplo clásico de un país de bajo ingreso con una débil capacidad de generación de ingresos fiscales (su total asciende a solo el 8% del producto interno bruto), una matrícula escolar neta bajísima (aproximadamente 50%), una baja tasa de terminación del ciclo primario (20%) y un analfabetismo difundido (más de 60%). Por muy deprimentes que sean estos porcentajes, ante las extremas disparidades regionales y de género, la situación es peor aún para muchos niños rurales y para las niñas.

Sin embargo, Chad tiene una larga historia de participación de los padres en el financiamiento y en la administración de la educación básica. Ya existían escuelas comunitarias en el período colonial. Después de la independencia, las asociaciones de padres respondieron a la inestabilidad política y económica del país y a la imposibilidad del Gobierno para proporcionar ni siquiera la educación más básica a muchos niños rurales, y asumieron plena responsabilidad en la administración de las escuelas rurales. Estas asociaciones no solo se hicieron cargo de las escuelas que el Gobierno había abandonado sino que también construyeron y pusieron en marcha otras nuevas. El 20% de todos los alumnos primarios de Chad están matriculados en escuelas administradas por la comunidad.

Los padres también contribuyen a las escuelas de gobierno. La contribución anual promedio es de alrededor de US\$2, pero los padres

calidad: los funcionarios del gobierno pueden escatimar el gasto en educación y dirigirlo hacia proyectos muy costosos como los de defensa o la construcción de carreteras, ya que su financiamiento es más fácil de desviar y tienen más probabilidades de generar comisiones ilegales.

La asistencia externa tiende a cubrir una gran parte del presupuesto de los países pobres, pero también los donantes extranjeros parecen preferir el gasto de capital y no los gastos escolares ordinarios como sueldos de los docentes y libros de texto.



también asumen el costo de los libros y otros útiles y contribuyen con su tiempo como voluntarios. La asistencia es voluntaria pero existen mecanismos informales que impiden que los niños sean excluidos incluso si sus padres no pueden pagar la cuota.

Las asociaciones de padres y maestros contratan y supervisan a más de la mitad de los maestros de escuela primaria, quienes enseñan en sus propios poblados después de recibir una capacitación mínima, porque los maestros que estudiaron en las ciudades pocas veces quieren reubicarse en regiones remotas. El Gobierno, con la ayuda del Banco Mundial, paga el 80% de sus sueldos (que son tan solo una tercera parte aproximadamente de lo que perciben los maestros empleados por el Gobierno) y la comunidad cubre el resto.

El caso de Chad demuestra el valor que incluso los padres paupérrimos dan a la educación de sus hijos. No obstante, a pesar de sus sacrificios y cooperación, los resultados educacionales en Chad son desalentadores: menos de la mitad de los adultos con seis o más años de escolaridad puede leer con fluidez. No se puede hacer mucho más con recursos escasos y maestros mal capacitados. El Gobierno ha prometido aumentar su gasto en educación con recursos liberados en el marco de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados del Banco Mundial y el FMI y con los ingresos futuros previstos del petróleo. Mientras tanto, los pagos de los padres siguen siendo el único medio realista de lograr los fines educacionales. Sin ellos, los niños de Chad estarían mucho peor de lo que están.

Ventajas e inconvenientes de que los usuarios paguen los servicios educativos

Es importante distinguir entre los factores que influyen en la oferta y la demanda de educación. Es menos probable que el hecho de cobrar por los servicios educativos incremente la asistencia a la escuela cuando la baja tasa de matrícula se debe a una falla de la demanda que cuando se debe a una falla de la oferta. Evidentemente, cuando el problema es una falla de la oferta porque el gobierno carece de los medios o de la voluntad para construir escuelas para niños de familias pobres o de dotarlas del personal necesario, el pago de los servicios es la única manera en que los padres puedan darles educación a sus hijos. Huelga decir que si el problema radica en el lado de la demanda, el pago de los servicios no tiene efecto alguno. Si los padres no quieren o no pueden enviar a sus

Malawi y Uganda

Hacia una educación pública universal

A mediados del decenio de 1990 Malawi sustituyó el sistema de cuotas escolares por la educación primaria gratuita. Si bien el gasto del Gobierno en la educación primaria aumentó notablemente, la calidad disminuyó ya que la matrícula escolar se incrementó en 60% (1 millón de alumnos nuevos) lo cual llevó a una superpoblación escolar y a una insuficiencia de maestros. Además, debido a la demora en el financiamiento de los donantes, el país no pudo prepararse adecuadamente para atender a tantos alumnos. El desempeño de los maestros también parece haberse deteriorado porque los padres, aliviados de la carga financiera, se sintieron menos obligados a vigilarlos. Por otra parte, aún se esperaba que los padres contribuyeran con mano de obra y materiales a la construcción de escuelas y a la compra de útiles y ropa. Esto, junto con el costo de oportunidad del trabajo infantil perdido, se tradujo en altos costos totales para algunos padres. Como resultado hubo un aumento de las tasas de deserción escolar. En 1999 la tasa de terminación de la escuela primaria fue de apenas 50%. Persistieron también los prejuicios de género.

En 1997 Uganda se acercó mucho a la educación primaria universal cuando eximió del pago de cuotas escolares hasta cuatro hijos por hogar. Las familias siguieron pagando los útiles escolares y las contribuciones

hijos a la escuela cuando la educación es gratuita, menos los enviarán cuando estén obligados a pagarla de su propio bolsillo.

Sin embargo, hay una salvedad: el cobro de los servicios educativos puede elevar la calidad de la educación, motivando a los padres a pagar por la de sus hijos cuando antes no querían hacerlo. Varios estudios han confirmado que cuando se exige un pago es mayor la demanda de educación si como resultado mejora la formación y se obtienen otros beneficios. Por ejemplo, en las zonas rurales de Malí bajó inicialmente la asistencia a la escuela cuando aumentaron las cuotas escolares, pero esta disminución fue compensada con creces por el incremento de asistencia que hubo tras la construcción de escuelas nuevas más cerca de las comunidades rurales y después de que los padres percibieron una mayor calidad en las escuelas.

para la construcción de escuelas, al igual que en Malawi, y tenían que comprar uniformes y pagar las cuotas de los exámenes finales. Sin embargo, Uganda fue más previsora que Malawi al prepararse para la afluencia de nuevos alumnos. El Gobierno duplicó la proporción del gasto ordinario correspondiente a la educación primaria y utilizó la ayuda externa para capacitar a nuevos maestros, construir aulas y adquirir materiales didácticos. Sin embargo, la calidad de la educación disminuyó, se incrementaron las razones alumno/maestro y alumno/aula, los materiales eran inadecuados y la matrícula neta bajó de 85% en 1997 a 77% en 2000. Y siguen existiendo prejuicios de género al igual que en Malawi.

Las experiencias de estos dos países demuestran que la educación pública universal no puede lograrse simplemente eliminando cuotas y abriendo las aulas. Surgen obstáculos tanto del lado de la demanda como del lado de la oferta. La educación aún puede ser cara para los pobres, lo que desalienta la inscripción sobre todo cuando es difícil mantener la calidad. A su vez, mantener la calidad no es solo cuestión de aumentar el gasto: la buena planificación, la puesta en práctica y la supervisión son igualmente necesarias. Para alcanzar la meta de la asistencia universal a la escuela en estos dos países se necesitarán medidas para exentar a los padres pobres de todos los costos relacionados con la educación, tal vez mediante un sistema de transferencias de ingresos.

Si la demanda es inadecuada porque los padres están mal informados acerca del verdadero valor que la educación tiene para sus hijos, el hecho de pagar puede tener un “efecto de demostración”: cuando es mayor el número de niños que van a clases, aprenden y, en última instancia, encuentran empleo, es posible que los padres de otros niños se convenzan de que vale la pena enviarlos a la escuela.

Además, cuando los padres deben pagar la educación de sus hijos, es más probable que vigilen el desempeño de los maestros para estar seguros de que se justifica el gasto en que incurren, y se crea así un círculo virtuoso. En un estudio realizado en Filipinas se observó que las escuelas primarias que dependían más del financiamiento local (de gobiernos municipales y del pago de cuotas a asociaciones de padres y maestros) tendían a ser más eficientes en el manejo de sus costos. Al transferir el financiamiento de la educación al nivel local, el pago de los servicios educativos puede mejorar la administración escolar. Las escuelas que rinden cuentas ante la comunidad local, y ante los padres específicamente, tienen un mayor incentivo para proporcionar una educación de alta calidad incluso aunque pueda haber corrupción en el nivel local así como la hay en el nivel nacional. En pocas palabras: a los padres les es más fácil vigilar a los funcionarios locales y emprender colectivamente una acción contra ellos si fuera necesario. Al fin de cuentas, si el pago es voluntario y la escuela no se desempeña satisfactoriamente, los padres pueden sacar a sus niños de la escuela y sus administradores dejarán de percibir parte de los recursos con los cuales se pagan sus propios sueldos.

El cobro de los servicios educativos es un medio para superar el sesgo a favor de las elites urbanas en detrimento de los pobres rurales. Además, los padres pobres pagan directamente la educación de sus propios hijos en lugar de subsidiar, por medio de sus impuestos, la educación de los niños ricos. Si bien lo ideal sería que los ricos subsidiaran la educación de los pobres mediante un sistema de tributación progresiva, en realidad suele ocurrir lo contrario. Esta situación injusta puede corregirse haciendo obligatorio el pago de los servicios educativos.

Cuando se imponen pagos tras una reforma educacional, puede generarse un círculo político virtuoso. A medida que aumenta el

número de personas que reciben mejor educación, estas procuran una mayor participación democrática y una mayor rendición de cuentas por parte de su gobierno. No es inconcebible que en algunos países esta sea precisamente la razón por la que el régimen existente se opone a la reforma educacional que proporcionaría a todos los niños una educación de calidad, o incluso se opone a cualquier tipo de educación.

En los países donde no se cuenta con suficientes recursos para financiar las escuelas debido a la evasión de impuestos, la obligatoriedad del pago puede restablecer el vínculo entre el dinero desembolsado y los servicios recibidos. Es decir, es posible que la gente esté más dispuesta a pagar los servicios educativos porque puede ver lo que obtiene a cambio, que a cumplir con sus obligaciones tributarias porque percibe, con razón, que sus impuestos van a parar a manos de funcionarios corruptos y nunca llegarán a las escuelas.

Cabe aclarar, sin embargo, que el hecho de que se cobre la educación no es una panacea. La educación pública y gratuita es más equitativa y más inclusiva que la educación pagada por los padres. Si la asistencia a la escuela es obligatoria, la exigencia de un pago es un impuesto regresivo, porque la carga del pago del impuesto es mayor para los hogares con los ingresos más bajos. En el mecanismo más sencillo, el pago consiste en una cantidad fija por cada niño. Este pago representa una parte mayor del ingreso de una familia pobre que el de una familia rica, y como proporción del ingreso disponible, la carga para la familia pobre es aún mayor.

Aunque, al pagar, los padres pueden financiar la educación de sus hijos cuando no se dispone de educación pública de calidad, el hecho de que la asistencia a la escuela esté condicionada por el pago puede hacer que algunos padres opten por no enviar a sus hijos a la escuela. En general, cuanto más alta sea la cuota que hay que pagar, mayores son las probabilidades de que las familias decidan no educar a sus hijos o se vean obligadas a escoger cuáles de ellos asistirán a la escuela. Esto significa que algunos niños no reciben ningún tipo de educación, lo que constituye una exclusión injusta. Pero la alternativa podría ser aun peor: si no se

cobra por la educación en los países cuyo gobierno no puede o no está dispuesto a ofrecerla en forma gratuita, pueden quedar excluidos de la educación todos los niños pobres.

Cuando los niños no pueden ir a la escuela porque sus padres no pueden pagar las cuotas correspondientes, esa situación no solo es inícua y socialmente injusta sino que también puede ser económicamente ineficiente. Muchos costos escolares son fijos, como la infraestructura física y los sueldos de los maestros, y no aumentan por el hecho de que asista un niño más. Esto ocurre especialmente en las zonas rurales de los países de bajo ingreso, donde es común que haya escuelas con una sola aula, un solo maestro y un solo pizarrón. Cuesta muy poco o nada que haya un niño más en esa escuela, claro que la calidad disminuirá en algún punto, porque la atención del maestro tendrá que dividirse entre más alumnos.

En principio, un gobierno podría vigilar el financiamiento de las escuelas mediante las cuotas escolares y establecer pagos progresivos, eximiendo a las familias pobres o basando el pago en el ingreso del hogar. Pero para ello tendrá que participar la burocracia gubernamental en el sistema escolar, burocracia cuyas deficiencias han obligado a muchos padres a asumir la responsabilidad primaria de la asistencia a clases de sus hijos. Por lo general, una comunidad pequeña se vigila mejor a sí misma. Los miembros conocen de cerca las circunstancias económicas de sus vecinos. La información que tienen unos de otros puede contribuir a mantener un sistema honesto de pagos personalizados, disuadiendo a quienes podrían buscar un tratamiento especial sin causa alguna. Así, los lazos de la comunidad pueden apoyar a un sistema rudimentario de seguro de tal manera que las familias que sufren penurias, como la discapacidad de uno de sus miembros que ganaba un ingreso, puedan, con la ayuda de sus vecinos, seguir enviando a sus niños a la escuela, evitando la exclusión que podría resultar de la necesidad de pagar las cuotas.

Dado que los niños tienen derecho a una educación básica gratuita y de calidad que no dependa de la disposición ni de la capacidad de pago de sus padres, el financiamiento de la escuela mediante el cobro de cuotas es una solución temporal hasta que el gobierno pueda ejercer su responsabilidad. El éxito de este

mecanismo no deberá ser interpretado por los gobiernos como una indicación de que han sido absueltos de esta responsabilidad.



Conclusiones

El cobro de cuotas para la educación básica nunca debería ser más que una solución temporal: el mecanismo ideal y la meta apropiada de la política educativa siguen siendo la educación universal financiada por el gobierno con sus ingresos públicos. Al exigirse el pago de los servicios educativos cuando la asistencia a la escuela es obligatoria se crea un impuesto regresivo. Y cuando la asistencia a la escuela está condicionada al pago, los niños quedan excluidos de la escuela si sus padres no pueden o no quieren pagar las cuotas escolares.

Las estadísticas muestran que las tasas de matrícula y de terminación del ciclo primario son bajas en muchos países de bajo ingreso, donde la insuficiencia presupuestaria, la débil capacidad administrativa de la burocracia del gobierno y la falta de voluntad política —o, lo que es peor, la oposición política a ampliar el acceso a las oportunidades educacionales— pueden denegar una educación a los hijos de padres pobres. Esta situación podría continuar si los padres esperan que el gobierno sea el que inicie el cambio. Y es precisamente en estas circunstancias comprometidas en que podría considerarse el cobro de cuotas escolares.

La eficacia de este mecanismo dependerá de que las razones por las que los niños no asisten a la escuela correspondan a la demanda o a la oferta. Si los niños no van a clases por falta de demanda como resultado de la pobreza de sus padres, problemas de información o un prejuicio social contra la educación de las niñas, no cabe esperar que la imposición de cuotas aumente la matrícula escolar, a menos que los ingresos percibidos mejoren la calidad de la escuela lo suficiente para superar los impedimentos del lado de la demanda.

Si, por otra parte, el problema proviene del lado de la oferta —la incapacidad o la falta de voluntad del gobierno para proporcionar

educación pública— el cobro de cuotas es una manera de atender la demanda de educación insatisfecha. De hecho, en esas situaciones el pago de servicios educativos puede ser el único medio por el cual, en los países de bajo ingreso, los padres pueden asegurar la educación a sus hijos hasta que los gobiernos puedan o estén dispuestos a asumir la responsabilidad de proporcionar a todos los niños la educación pública, gratuita y de calidad a la que tienen derecho.

Serie de Temas de economía

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott y Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuli Hu y Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn y Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter y Phillip Swager. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi y Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza y Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano y Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1998.
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti y Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn y Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen y Donald Mathieson. 1999.

20. *¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?* Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. 2000.
21. *Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción entre los países bálticos y de la CEI. La función del FMI.* Thomas Wolf y Emine Gürgen. 2000.
22. *Dificultades para la predicción de crisis económicas.* Andrew Berg y Catherine Pattillo. 2000.
23. *Fomento del crecimiento económico de África al sur del Sahara: Qué es lo que funciona.* Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis y Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Plena dolarización: Ventajas e inconvenientes.* Andrew Berg y Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables.* John Norregaard y Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *La pobreza rural en los países en desarrollo: Su relación con la política pública.* Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *La política tributaria en los países en desarrollo.* Vito Tanzi y Howell Zee. 2001.
28. *Riesgo moral: ¿Alienta el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?* Timothy Lane y Steven Phillips. 2002.
29. *El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones.* Nicholas Barr. 2002.
30. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea.* Friedrich Schneider y Dominik Enste. 2002.
31. *Reestructuración del sector empresarial: La función del gobierno en épocas de crisis.* Mark R. Stone. 2002.
32. *¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?* Marc Quintyn y Michael W. Taylor. 2004.
33. *La educación de los niños en los países pobres.* Arye L. Hillman y Eva Jenkner. 2004.

Eva Jenkner es economista del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI. Trabajó en temas de política de gastos y reforma del sector fiscal y colaboró con capítulos sobre política fiscal en informes del FMI sobre Hungría, México y Oriente Medio. Obtuvo una licenciatura de la Universidad de Cambridge y una maestría en Relaciones Públicas de la Escuela Woodrow Wilson de Relaciones Públicas e Internacionales de la Universidad de Princeton.



Arye L. Hillman es titular de la cátedra William Gittes en la Universidad Bar-Ilan de Israel, donde es profesor de Economía. En 1995 compartió el Premio Max Planck de Economía por sus contribuciones a la economía política. Su labor de investigación se centra en las decisiones de política económica y en la función del gobierno y de los mercados para promover mejoras socioeconómicas. Su libro reciente sobre este tema se titula ***Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*** (Cambridge University Press, 2003). Es redactor del periódico ***European Journal of Political Economy*** y obtuvo un doctorado en Economía de la Universidad de Pennsylvania.

