Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo

2009

Educación para Todos

Resumen

Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza

UNESCO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza

Resumen

Ediciones UNESCO

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* es una publicación independiente, cuya elaboración ha sido encargada por la UNESCO en nombre de la comunidad internacional. Es fruto de un trabajo de colaboración en el que han participado los miembros del Equipo del Informe y un gran número de personas, organismos, instituciones y gobiernos.

Las denominaciones utilizadas en esta publicación y la presentación del material que figura en ella no suponen la expresión de opinión alguna por parte de la UNESCO sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni tampoco sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

El Equipo del Informe es el responsable de la elección y presentación de los hechos expuestos en el presente resumen del Informe, así como de las opiniones expresadas en él, que por no ser forzosamente las de la UNESCO no pueden comprometer la responsabilidad de la Organización.

Equipo del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*

Director
Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Aaron Benavot, Philip Marc Boua Liebnitz, Mariela Buonomo, Fadila Caillaud, Alison Clayson, Cynthia Guttman, Anna Haas, Julia Heiss, Keith Hinchliffe, Diederick de Jongh, Leila Loupis, Isabelle Merkoviç, Patrick Montjourides, Claudine Mukizwa, Ulrika Peppler Barry, Paula Razquin, Pauline Rose y Suhad Varin.

Traducción al español: Francisco Vicente-Sandoval

Para más información, diríjanse a:
Director
Equipo del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*
UNESCO
7, place de Fontenoy – 75732 París 07 SP – Francia
Correo electrónico: efareport@unesco.org
Teléfono: +33 1 45 68 10 36
Fax: +33 1 45 68 56 41
Sitio web: www.efareport.unesco.org

Ediciones anteriores del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*

2008. Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?
2007. Bases sólidas – Atención y educación de la primera infancia
2006. Educación para todos – La alfabetización, un factor vital
2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad
2003/4. Educación para todos – Hacia la igualdad entre los sexos
2002. Educación para todos – ¿Va el mundo por el buen camino?

Publicado en 2008
por la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy – 75732 París 07 SP – Francia
Diseño gráfico: Sylvaine Baeyens
Confección: Hélène Borel
Impreso en Francia por la UNESCO
Primera edición 2008

© UNESCO 2008
ED-2008/WS/51

Prefacio

Cuando la mayoría de los países del mundo se comprometieron, en los albores de este nuevo siglo, a lograr la Educación para Todos (EPT) en el año 2015, lo hicieron con el convencimiento de que los objetivos de la EPT seguirían vigentes por mucho tiempo.

La adopción de esos objetivos ha hecho evolucionar la situación notablemente. En muchos de los países más pobres del mundo se han registrado grandes avances hacia la universalización de la enseñanza primaria y la paridad entre los sexos. Sin embargo, todavía queda un largo camino por andar, ya que en numerosas naciones se progresa a un ritmo demasiado lento y de forma muy desigual. Hoy en día, se corre claramente el peligro de no alcanzar algunos de los objetivos más importantes. Es esencial conjurar ese peligro, porque el acceso a la educación, además de ser un derecho fundamental del ser humano, es fundamental para mejorar la salud materna e infantil, los ingresos de las personas, la conservación del medio ambiente y el crecimiento económico, y también para progresar hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En esta séptima edición del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* se formula una advertencia a los gobiernos del mundo entero, los donantes de ayuda y la comunidad internacional en su conjunto. Si persisten las actuales tendencias, el objetivo de la enseñanza primaria universal no se alcanzará de aquí a 2015. Hay todavía demasiados niños que reciben una educación de escasa calidad y terminan sus estudios primarios sin haber adquirido las competencias básicas necesarias en lectura, escritura y cálculo. Por último, las hondas disparidades persistentes en lo que respecta a los medios económicos, el sexo, el lugar de residencia, la pertenencia étnica y otros factores de desventajas, siguen constituyendo un importante obstáculo para el progreso de la educación. Si los gobiernos del mundo toman en serio su compromiso con la Educación para Todos, deben tomar aún más en serio la lucha contra la desigualdad.

Este Informe proporciona argumentos convincentes que nos muestran que la equidad debe ser un elemento medular del programa de la EPT, si queremos superar las desigualdades crecientes. Las reformas en lo referente a la financiación y la gobernanza de la educación tienen que desempeñar un papel importante. Los países en desarrollo no invierten suficientemente en la educación básica y los donantes de ayuda no cumplen sus compromisos. El estancamiento de la ayuda a la educación constituye un serio motivo de preocupación con respecto a las perspectivas de desarrollo de los sistemas educativos en un número considerable de países de ingresos bajos. Es obvio que todo esto debe cambiar para que podamos conseguir la EPT. No obstante, si un aumento de la financiación no va acompañado de una preocupación por la equidad, los grupos más vulnerables y desfavorecidos no sacarán beneficio alguno. Es imprescindible que en las políticas de educación se adopten planteamientos favorables a los más pobres, si se quiere que el logro de sus objetivos beneficie a los niños del mundo sin escolarizar y los 776 millones de adultos analfabetos del planeta.

En el Informe se presentan algunas reformas de las políticas y los sistemas de gobernanza de los poderes públicos que pueden romper el círculo vicioso de la desigualdad, ampliar el acceso a la educación, aumentar su calidad y mejorar tanto la participación como la rendición de cuentas. En la Reunión de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que tuvo lugar en septiembre de 2008, los dirigentes mundiales y un gran número de partes interesadas destacaron el papel fundamental desempeñado por la educación en el logro de las metas de la lucha contra la pobreza, y se comprometieron además a destinarle recursos complementarios. Es fundamental que los gobiernos y los donantes no se desdigan de ese compromiso, si queremos que la educación sea una realidad para todos los niños del mundo.

Al examinar los progresos anuales hacia la consecución de los objetivos de la EPT, el Informe ofrece una panorámica global del estado de la educación en el mundo de nuestros días. Además, proporciona a los encargados de elaborar políticas una serie de análisis de cuestiones complejas, de enseñanzas emanadas de la experiencia y de recomendaciones, con miras a que se ofrezcan las mismas oportunidades de educación a todos los niños, jóvenes y adultos. Nos hallamos a más de la mitad del camino que nos separa de 2015. El diagnóstico establecido es claro, y también han quedado patentes las estrategias más eficaces para afrontar los desafíos que se plantean a la educación con mayor apremio. Con la publicación de este Informe anual de referencia, la UNESCO, en su calidad de organismo de las Naciones Unidas encargado de coordinar los esfuerzos hacia el logro de la EPT, pretende proporcionar elementos de juicio documentados para la adopción de políticas, así como influir en éstas, con vistas a mantener firme el rumbo hacia el año límite de 2015.

Koïchiro Matsuura

Aspectos más salientes del Informe sobre la EPT 2009

Mensajes más importantes

- Se han logrado avances notables hacia la consecución de algunos de los objetivos de la EPT, desde que la comunidad internacional se comprometió a alcanzarlos en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado el año 2000 en Dakar. Algunos de los países más pobres del mundo han demostrado la importancia que tienen en los progresos tanto la voluntad política como la adopción de políticas concretas. Sin embargo, si la situación no cambia, el mundo no conseguirá los objetivos establecidos en Dakar. Se debe hacer todavía mucho más por la escolarización de los niños en la escuela primaria y en otros niveles de enseñanza. También se tiene que prestar más atención a la calidad de la educación y los resultados del aprendizaje.
- Los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT se ven mermados por el fracaso de los gobiernos en sus tentativas de acabar con las persistentes desigualdades basadas en los ingresos, el sexo, el lugar de domicilio, la pertenencia étnica, la discapacidad y otros factores de desventajas. A no ser que los gobiernos actúen para reducir las disparidades mediante reformas eficaces de sus políticas, las promesas de lograr la EPT no se cumplirán.
- Una gobernanza adecuada puede contribuir a reforzar la rendición de cuentas, incrementar la participación y acabar con las desigualdades en el ámbito de la educación. Sin embargo, los planteamientos actuales con respecto a la reforma de la gobernanza pecan de no otorgar suficiente importancia a la equidad.

Progresos hacia los seis objetivos de la EPT

Objetivo 1 – Atención y educación de la primera infancia

- La malnutrición infantil representa una verdadera epidemia mundial que afecta a uno de cada tres niños menores de cinco años y merma sus capacidades de aprendizaje. El ritmo lento de los avances realizados para solucionar los problemas de malnutrición y las deficiencias de salud de los niños –sobre todo en el África Subsahariana y el Asia Meridional– retrasa los progresos hacia la universalización de la enseñanza primaria.
- Los indicadores relativos al progreso del bienestar de los niños en edad preescolar constituyen un motivo de preocupación. Si las actuales tendencias persisten, no se alcanzarán las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio con respecto a la mortalidad y la nutrición infantiles.
- Las importantes disparidades existentes a nivel mundial en el suministro de servicios a los niños pequeños siguen trazando una divisoria entre los más pobres y los más ricos. En 2006, las tasas brutas de escolarización en la enseñanza preescolar ascendían, por término medio, a un 79% en los países desarrollados y un 36% en los países en desarrollo. En el África Subsahariana sólo se cifraban en un promedio del 14%.
- Paralelamente a las disparidades existentes a nivel mundial se dan amplias desigualdades dentro de cada país, sobre todo entre los niños de las familias más acomodadas y los pertenecientes a las más pobres. En algunos países, los niños del quintil de familias más acomodadas tienen cinco veces más probabilidades de beneficiarse de programas preescolares que los hijos del quintil de familias más pobres.

Objetivo 2 – Enseñanza primaria universal

- El promedio de las tasas netas de escolarización en los países en desarrollo ha aumentado continuamente desde el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar. En el África Subsahariana la tasa neta media de escolarización pasó del 54% al 70% entre 1999 y 2006, lo cual representa un incremento anual seis veces mayor que el observado en el decenio anterior a Dakar. En el Asia Meridional y Occidental el aumento fue también impresionante, ya que la tasa media pasó del 75% al 86%.
- En 2006, había 75 millones de niños sin escolarizar, de los cuales un 55% eran niñas. Casi la mitad de esos niños sin escuela vivían en el África Subsahariana.

Si persisten las actuales tendencias, millones de niños seguirán privados de escuela en 2015, año fijado para lograr la universalización de la enseñanza primaria. Las proyecciones realizadas para 134 países que contaban en 2006 con los dos tercios de niños sin escolarizar del mundo, inducen a pensar que tan sólo en esas naciones seguirá habiendo 29 millones de niños sin escuela en 2015.

- Los niños de familias pobres, comarcas rurales y barriadas urbanas miserables, así como los que pertenecen a otros grupos desfavorecidos, son los que tienen más dificultades de acceso a una educación de buena calidad. Mientras que, en la mayoría de los países, los hijos del quintil de familias más acomodadas frecuentan prácticamente todos la escuela primaria, los niños del quintil más pobre distan mucho todavía de hallarse en una situación semejante.

- Las políticas de los poderes públicos pueden influir en las tendencias que se dan en el ámbito de la enseñanza primaria. Etiopía y la República Unida de Tanzania, por ejemplo, están realizando progresos notables en el aumento de la escolarización y en la empresa de llevar la educación a los pobres, gracias a la aplicación de políticas consistentes en suprimir los derechos de escolaridad, construir escuelas en las zonas con servicios de educación insuficientes y aumentar la contratación de maestros. En Nigeria y Pakistán, la deficiente administración de la educación está retardando los progresos y manteniendo a millones de niños sin escolarizar.

- En 2006 estaban matriculados en los centros de enseñanza secundaria del mundo entero unos 513 millones de alumnos, o sea el 58% de la población en edad de cursar ese nivel de enseñanza. El aumento registrado con respecto al año 1999 se cifró en casi 76 millones de alumnos suplementarios. A pesar de los progresos realizados, el acceso a este ciclo del sistema educativo sigue siendo limitado para la mayoría de los jóvenes del mundo. En el África Subsahariana, el 75% de la población en edad de cursar estudios secundarios no está matriculada en este nivel de enseñanza.

Objetivo 3 – Atender las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida

- Los gobiernos no están dando prioridad en sus políticas de educación a las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos. Atender esas necesidades a lo largo de toda la vida exige una sólida voluntad política y la inversión de más fondos públicos. También requiere una mejor definición de conceptos y la producción de datos de calidad para poder efectuar un seguimiento eficaz.

Objetivo 4 – Alfabetización de los adultos

- Se estima que unos 776 millones de personas adultas –esto es, el 16% de la población adulta mundial– carecen de competencias elementales en lectura, escritura y cálculo. Los dos tercios de esas personas son mujeres. La alfabetización ha progresado poco en la mayoría de los países en los últimos años. Si persisten las tendencias actuales, en 2015 el número de adultos carentes de esas competencias ascenderá a más de 700 millones.

- Entre el decenio de 1985-1994 y el periodo 2000-2006, la tasa mundial de alfabetización de los adultos aumentó del 76% al 84%. Sin embargo, hay 45 países con tasas de alfabetización de adultos que se sitúan por debajo de la media de los países en desarrollo, cifrada en un 79%. La mayoría de ellos pertenecen a las regiones del África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental. Casi todos los países de este grupo distan mucho de poder alcanzar la meta relativa a la alfabetización de los adultos de aquí a 2015. En 19 países de este grupo las tasas de alfabetización son inferiores al 55%.

- Dentro de los países se dan disparidades importantes que a menudo guardan relación con la pobreza y otros tipos de desventajas. En siete países del África Subsahariana donde las tasas globales de alfabetización de los adultos son bajas, la disparidad en materia de alfabetización entre las familias más pobres y las más acomodadas supera los cuarenta puntos porcentuales.

Objetivo 5 – Paridad e igualdad entre los sexos

- En 2006, 59 de los 176 países sobre los que se dispone de datos habían conseguido la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria. Eso representa 20 países más que en 1999. En la enseñanza primaria, la proporción de países que han logrado la paridad se cifra en dos tercios. Sin embargo, más de la mitad de los países pertenecientes a las regiones del África Subsahariana, el Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes siguen sin alcanzar ese objetivo. Solamente un 37% de los países del mundo han logrado la paridad entre los varones y las muchachas en la enseñanza secundaria.

- En todo el mundo se confirma la tendencia hacia un número de matriculaciones de mujeres mayor que el de los hombres en la enseñanza superior, en particular en las regiones más desarrolladas, el Caribe y el Pacífico.

- La pobreza y otras desventajas socioeconómicas contribuyen a un aumento sustancial de las

disparidades entre los sexos. En Malí, por ejemplo, las probabilidades de que las niñas de familias pobres frecuenten la escuela primaria son cuatro veces menores que las de las hijas de familias más acomodadas. En la enseñanza secundaria las probabilidades son ocho veces menores.

- Una vez que las niñas ingresan en la escuela, sus progresos se suelen ver obstaculizados por las actitudes de los docentes y los prejuicios sexistas de los libros de texto, que contribuyen a consolidar los estereotipos negativos con respecto a las funciones de los hombres y las mujeres. La interacción de estos factores puramente escolares con factores socio-económicos de más amplio alcance hace que el sexo de los alumnos influya en sus resultados escolares.

Objetivo 6 – Calidad de la educación

- Las evaluaciones internacionales del aprendizaje ponen de manifiesto la existencia de grandes disparidades en los resultados del aprendizaje, entre los alumnos de países ricos y los de países pobres. También se dan desigualdades, dentro de cada país, entre las diferentes regiones, comunidades, centros docentes y clases. Esas disparidades tienen importantes repercusiones no sólo en la educación, sino también en la oferta de más igualdad de oportunidades en la sociedad.

- En los países en desarrollo los bajos resultados en el aprendizaje alcanzan proporciones más elevadas. Según una evaluación recientemente efectuada por el Consorcio de África Meridional para la Supervisión de la calidad de la Educación (SACMEQ II), en el África Subsahariana menos del 25% de los alumnos del sexto grado logran adquirir el nivel deseable de capacidad de lectura en cuatro países y solamente un 10% alcanzan ese nivel en otros seis países.

- El medio socioeconómico de los alumnos, la organización del sistema educativo y el entorno escolar son factores que explican las disparidades en el aprendizaje dentro de cada país. Muchos recursos esenciales que se dan por descontados en los países desarrollados siguen escaseando en las naciones en desarrollo, comprendidos elementos infraestructurales básicos como la electricidad y los pupitres, o los libros de texto.

- Son más de 27 millones los maestros que enseñan en las escuelas primarias del mundo entero, y el 80% de ellos se concentran en los países en desarrollo. El número total del personal de la enseñanza primaria aumentó en un 5% entre 1999 y 2006. Tan sólo en el África Subsahariana sería necesario crear, de aquí a 2015, 1.600.000 nuevos puestos de maestros de primaria y contratar el personal docente correspondiente para cubrirlos, si se quiere lograr la EPU. Esa cifra se elevaría a 3.800.000 si se tienen en cuenta las jubilaciones, las dimisiones y las pérdidas en personal, por ejemplo las ocasionadas por el VIH y el sida.

- Se dan grandes disparidades a nivel nacional y regional en la proporción alumnos/docente. La escasez de maestros es especialmente acusada en el Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana. Pero las mayores disparidades se dan dentro de cada país, debido a la desigual distribución de los docentes entre las diferentes regiones.

Financiación de la educación

Financiación en el plano nacional

- En la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos, el gasto nacional en educación ha aumentado desde el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar. En algunos países, ese aumento ha ido acompañado de progresos sustanciales hacia la consecución de los objetivos de la EPT. Sin embargo, entre 1999 y 2006 la proporción de la renta nacional dedicada a la educación disminuyó en 40 de los 105 países sobre los que se dispone de datos.

- El gasto en educación de los países de ingresos bajos sigue siendo considerablemente inferior al de otros países de bajos ingresos. En el África Subsahariana, once de los veintiún países sobre los que se dispone de datos dedican a la educación menos del 4% de su Producto Nacional Bruto (PNB). En el Asia Meridional, varios países muy poblados siguen gastando un poco más, o un poco menos, del 3% de su PNB en la educación. Esto parece mostrar un grado poco elevado de compromiso político con la educación.

- Las desigualdades de medios económicos a nivel mundial se plasman en desigualdades en el gasto en educación. En 2004, el gasto en educación de la región de América del Norte y Europa Occidental representó el 55% del efectuado en todo el mundo, pero esta región sólo concentra el 10% de la población mundial con edades comprendidas entre 5 y 25 años. En cambio, en el África Subsahariana, donde vive el 15% de la población mundial de ese grupo de edad, el gasto en educación representó el 2% del gasto mundial. En el Asia Meridional y Occidental la proporción del gasto alcanzó apenas el 7%, cuando esta región concentra más del 25% de la población del planeta.

Ayuda internacional

- La progresión de los compromisos financieros con la educación básica se está estancando. En 2006, los compromisos que se contrajeron con los países en desarrollo se cifraron en 5.100 millones de dólares, esto es, una suma algo inferior a la alcanzada en 2004. La mitad de esos compromisos emanaron de un grupo reducido de donantes.

- El total de la ayuda asignada a los países de ingresos bajos para la educación básica ascendió a 3.800 millones de dólares en 2006. Esta cifra debería triplicarse, si se quiere alcanzar la suma de 11.000 millones de dólares anuales que se estima necesaria para financiar una serie limitada de objetivos en los países de ingresos bajos.

- La Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA) no está logrando galvanizar un apoyo adicional de los donantes bilaterales a la EPT. Los compromisos actuales de aportaciones al Fondo Catalítico de la IFA distan de alcanzar los que serían necesarios para satisfacer las necesidades previstas. De aquí a 2010, es posible que los países con planes aprobados por la IFA tengan que afrontar un déficit de financiación de 2.200 millones de dólares.

- Un nuevo programa ambicioso de gobernanza de la ayuda espera mejorar la eficiencia de ésta. Hasta ahora los progresos son contrastados. En efecto, algunos donantes están dispuestos a estimular la adhesión de los países beneficiarios, utilizar los sistemas nacionales y cooperar con los demás donantes, pero otros se muestran más reacios a proceder así.

Principales recomendaciones en materia de políticas

Cumplir los objetivos de la EPT

Atención y educación de la primera infancia

- **Reforzar los vínculos entre la planificación de la educación y la prestación de servicios médicos y sanitarios a la infancia,** recurriendo a programas de transferencias de dinero en efectivo, intervenciones específicamente centradas en la atención médica y sanitaria de las poblaciones desfavorecidas, y una asignación más equitativa del gasto público destinado a los sectores de la salud.

- **Dar prioridad a la atención y educación de la primera infancia** en la planificación de servicios para todos los niños, ofreciendo los incentivos necesarios para integrar a los más vulnerables y desfavorecidos.

- **Comprometerse más en la lucha contra la pobreza** tratando de resolver el problema de la malnutrición infantil y mejorando los sistemas de salud pública, mediante la ejecución de programas de bienestar social específicamente destinados a las familias pobres.

Enseñanza primaria universal

- **Fijar objetivos ambiciosos a largo plazo,** sobre la base de una planificación realista y una asignación presupuestaria suficiente a plazo medio y largo, para que progresen el acceso a la enseñanza primaria, la participación en este nivel de educación y la terminación de los estudios primarios.

- **Apoyar la equidad** en beneficio de las niñas, los grupos desfavorecidos y las regiones mal atendidas, estableciendo objetivos claros en lo que respecta a la reducción de las disparidades y acompañándolos con estrategias prácticas encaminadas a lograr resultados más equitativos.

- **Incrementar la calidad de la educación y ampliar a la vez el acceso a ésta,** centrándose en una progresión sin brusquedades y la mejora de los resultados del aprendizaje, aumentando el suministro de libros de texto y su calidad, mejorando la formación de los docentes y prestándoles más apoyo, y velando por que el número de alumnos por clase sea propicio para el aprendizaje.

Calidad de la educación

- **Reforzar los compromisos de las políticas con la mejora de la calidad de la educación** y crear entornos de aprendizaje eficaces para todos los alumnos, que comprendan, entre otras cosas, infraestructuras adecuadas, docentes con buena formación profesional, planes de estudios pertinentes y resultados del aprendizaje claramente determinados. Un elemento medular de este compromiso debe consistir en centrar la atención en los docentes y el aprendizaje.

- Velar por que todos los niños que frecuentan la escuela primaria por espacio de cuatro o cinco años como mínimo lleguen a **adquirir las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo** que necesitan para desarrollar sus posibilidades.

- Crear las capacidades necesarias para **medir, supervisar y evaluar la calidad de la educación** en los ámbitos que influyen en las condiciones del aprendizaje (infraestructuras, libros de texto y número de alumnos por clase), los procedimientos (lengua de enseñanza y tiempo lectivo) y los resultados.

- Revisar las políticas y reglamentaciones existentes para garantizar que los niños se beneficien de **un tiempo lectivo suficiente** y que las escuelas reduzcan al mínimo la diferencia entre el tiempo de instrucción previsto y el utilizado efectivamente.

- Participar en **evaluaciones del aprendizaje** comparativas a nivel regional e internacional y aplicar las lecciones sacadas en las políticas nacionales. Preparar también evaluaciones nacionales que tengan mejor en cuenta las necesidades y objetivos particulares de cada país.

Superar la desigualdad – Enseñanzas de las reformas nacionales de la gobernanza

- **Comprometerse a reducir las disparidades** que se derivan de los medios económicos, el lugar de domicilio, la pertenencia étnica, el sexo y otros factores de desventajas. Los gobiernos deben definir con precisión los objetivos que apuntan a la reducción de las disparidades y efectuar un seguimiento de los progresos realizados hacia su consecución.

- **Mantener el liderazgo político** para alcanzar los objetivos de la educación y afrontar la desigualdad, estableciendo objetivos claros en las políticas, mejorando la coordinación dentro de los organismos gubernamentales y contrayendo un compromiso activo con las organizaciones de la sociedad civil, las entidades del sector privado y los grupos marginados.

- **Reforzar las políticas encaminadas a reducir la pobreza** y las hondas desigualdades sociales que obstaculizan los progresos hacia la educación para todos. Los gobiernos deben integrar la planificación de la educación en las estrategias más generales de reducción de la pobreza.

- **Elevar las normas de calidad en la educación** y esforzarse por conseguir que se reduzcan las disparidades en los resultados del aprendizaje entre las regiones, las comunidades y las escuelas.

- **Incrementar el gasto nacional en educación,** sobre todo en aquellos países en desarrollo que habitualmente no invierten bastante en la educación.

- **Hacer de la equidad un elemento central de las estrategias de financiación** con vistas a llevar la educación a los niños más desfavorecidos, procediendo para ello a estimaciones más exactas de los costos acarreados por la reducción de las disparidades y creando incentivos para alcanzar a los más marginados.

- **Velar por que los procesos de descentralización tengan un componente de equidad,** adoptando modalidades de financiación que establezcan un nexo adecuado entre los recursos, por un lado, y los niveles de pobreza y de penuria de educación, por otro lado.

- **Admitir que existen límites en la competición y la elección entre escuelas,** así como en las asociaciones entre el sector público y el privado. Si los sistemas de enseñanza pública funcionan deficientemente, se debe dar prioridad al restablecimiento de su buen funcionamiento.

- **Incrementar la contratación de docentes y mejorar su distribución y motivación,** a fin de garantizar la presencia de maestros con cualificaciones profesionales adecuadas en todas las regiones y escuelas, sobre todo en las comunidades apartadas y desprovistas de servicios educativos suficientes.

Donantes de ayuda – Cumplir los compromisos

- **Incrementar la ayuda a la educación básica,** especialmente la destinada a los países de bajos ingresos, proporcionado unos 7.000 millones de dólares para cubrir los déficits actuales de financiación en los ámbitos prioritarios de la EPT.

- **Ampliar el grupo de países donantes** que se han comprometido a suministrar ayuda a la educación básica, a fin de garantizar la perdurabilidad del apoyo financiero a los esfuerzos por lograr los objetivos de la EPT.

- **Comprometerse a que la ayuda a la educación sea equitativa,** suministrando más fondos a la educación básica en los países de ingresos bajos. Algunos donantes –como Francia y Alemania, por ejemplo – deberían revisar con premura la asignación actual de su ayuda.

- **Apoyar la Iniciativa de Financiación Acelerada** y enjugar el déficit de financiación previsto, que se estima en 2.200 millones de dólares anuales de aquí a 2010 en los países que cuentan con planes aprobados.

- **Mejorar la eficacia de la ayuda** y reducir los costos de transacción, tal como se ha enunciado en la Declaración de París, alineando más la ayuda con las prioridades nacionales, coordinándola mejor, utilizando más los sistemas nacionales de gestión financiera e incrementando la previsibilidad de los flujos de ayuda.

Capítulo 1.
La Educación para Todos, un derecho humano y un catalizador del desarrollo

El año 2000 los dirigentes mundiales contrajeron dos compromisos importantes en pro del desarrollo. El primero se plasmó en la adopción del Marco de Acción de Dakar, en el que los gobiernos de 164 países aprobaron seis objetivos ambiciosos para 2015 relativos a la educación de todos los niños, jóvenes y adultos. El segundo se tradujo por la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –ocho metas de vasto alcance en ámbitos como la educación, la salud infantil y materna, la nutrición, la enfermedad y la pobreza– cuya consecución se fijó también para el año 2015.

Los objetivos de la EPT y los ODM (Recuadro 1) son interdependientes. En efecto, la educación no sólo es un derecho de por sí, sino que desempeña también un papel fundamental en la reducción de la pobreza y las desigualdades, la mejora de la salud infantil y materna, y el fortalecimiento de la democracia. Por otra parte, los progresos de la educación dependen a su vez de los avances que se consigan en otros ámbitos –por ejemplo en la reducción de la pobreza y las desventajas– y en los adelantos en la igualdad entre los sexos.

No obstante, tal y como se muestra en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo* de 2009, muchos de esos compromisos de la comunidad mundial no podrán cumplirse en 2015 si las tendencias actuales persisten. Aunque se hayan registrado progresos en la educación, han sido demasiado lentos y desiguales para que puedan

La educación desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza y las desigualdades, así como en la mejora de la salud infantil y materna.

Sembrar las semillas del éxito futuro, enseñando a los niños a alimentarse saludablemente (Zimbabwe).

© Giacomo Pirozzi/PANOS

Recuadro 1 – Los objetivos de la EPT y los ODM relacionados con la educación

Objetivos de la EPT

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que de aquí a 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje para la vida diaria.
4. Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con iguales posibilidades de obtener buenos resultados.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

ODM relacionados con la educación

Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.

Meta 3. Velar por que de aquí a 2015 todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria de buena calidad.

Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Numerosos datos empíricos muestran que la educación guarda una relación con el aumento del crecimiento económico y la productividad.

cumplirse muchos de los objetivos fundamentales fijados en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar. Otro tanto ocurre con toda una serie de ODM en ámbitos como la mortalidad infantil y la nutrición. Los avances de la educación pueden contribuir a impulsar los progresos hacia la consecución de los ODM, pero esto exigirá un compromiso más firme con la causa de la equidad.

En el Informe de 2009 se ponen de relieve los problemas afrontados por los países en desarrollo para superar las desigualdades en la educación, que obstaculizan los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT y los ODM. También se examinan cuestiones fundamentales relacionadas con las políticas, la reforma, la financiación y la gestión de la educación, así como el papel que pueden desempeñar en la superación de las desigualdades.

Oportunidades de educación: una gran polarización

Desde una perspectiva internacional, el abismo que separa a los países pobres de los ricos es profundo no sólo en lo que respecta al número de niños escolarizados, sino también en lo referente a lo que éstos aprenden efectivamente. Una comparación entre los niveles de escolarización de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los del África Subsahariana es especialmente elocuente. A los siete años de edad, casi todos los niños de los países de la OCDE están escolarizados en la enseñanza primaria, mientras que en el África Subsahariana sólo un 40% de ellos frecuenta la escuela. A los 20 años de edad, el 30% de los jóvenes de los países de la OCDE cursan estudios de enseñanza postsecundaria, mientras que ese porcentaje sólo asciende a un 2% en el África Subsahariana. En países como Malí y Mozambique, las posibilidades de que muchos niños finalicen sus estudios de primaria son menores que las probabilidades de cursar estudios superiores que tienen los escolares de primaria en Francia o el Reino Unido.

Las desigualdades que se dan en la educación, a nivel mundial, entre los países de ingresos altos y los de ingresos bajos suelen ocultar con frecuencia la existencia de disparidades importantes dentro de cada país. Las desigualdades basadas en los ingresos, el sexo, la etnia, el lugar de domicilio y otros factores pueden bloquear la progresión de un niño en sus estudios. Los niños del Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana pertenecientes al quintil de familias más pobres tienen dos veces menos probabilidades de llegar al grado 9 de enseñanza que los niños pertenecientes al quintil de familias más ricas (Gráfico 1). Los gobiernos nacionales y los organismos internacionales deben centrarse más en la equidad para que puedan alcanzarse los objetivos fundamentales de la EPT.

Aprovechar los beneficios generales de la educación

La realización de progresos considerables en la educación puede desempeñar un papel importante para que el mundo tome el camino que lleva a la consecución de las metas, más amplias, de los ODM. Esto es particularmente cierto en tres ámbitos:

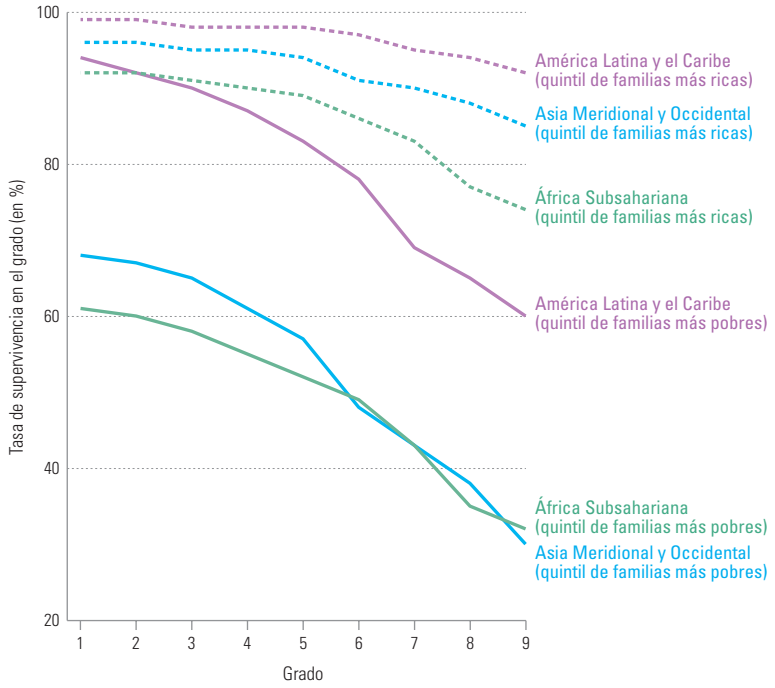
- **Luchar contra la pobreza mediante el desarrollo económico.** Un crecimiento económico equitativo es un factor clave para reducir la pobreza. Numerosos datos empíricos muestran que la educación guarda una relación con el aumento del crecimiento económico y la productividad. Un estudio sobre medio centenar de países relativo al periodo 1960-2000 ha puesto de manifiesto que un año suplementario de escolarización aumentaba el promedio anual de crecimiento del PIB en un 0,37%, y cuando iba acompañado de un

incremento de las competencias cognitivas ese crecimiento alcanzaba el 1%. Otro estudio ha llegado a la conclusión de que un año suplementario de escolarización puede incrementar los ingresos personales en un 10%. Las desigualdades en la educación son un reflejo de las disparidades en materia de ingresos. Así, en Filipinas, la India, Indonesia y Viet Nam, el aumento de las desigualdades salariales guarda una relación estrecha con la acentuación de las disparidades entre las personas que han cursado estudios superiores y las que han alcanzado niveles de instrucción menos elevados. Cuando la base del sistema educativo es amplia y los pobres se benefician de él en número considerable, la educación puede contribuir a fomentar un crecimiento económico de base también amplia, con las ventajas considerables que esto entraña para la reducción de la pobreza.

- **Mejorar la salud de los niños y reducir la mortalidad infantil.** La relación que guarda la educación con la salud pública está sobradamente demostrada. El hecho de que las madres hayan cursado estudios de primaria o secundaria puede contribuir a la reducción de la mortalidad infantil. Por otra parte, los padres que han recibido instrucción muestran también tendencia a alimentar mejor a sus hijos. En Bangladesh e Indonesia, por ejemplo, los datos de las encuestas de hogares han puesto de manifiesto que un mayor nivel de educación de los padres contribuye a reducir considerablemente el riesgo de que sus hijos padezcan de raquitismo. Si se hace abstracción de otros factores, en Bangladesh el hecho de que la madre de un niño haya finalizado sus estudios de primaria reduce en un 22% el riesgo de que éste sea raquítico. Haber cursado estudios primarios y secundarios puede tener también un impacto positivo en la prevención del VIH y el sida. En todos los ámbitos mencionados se da, por consiguiente, una fuerte interacción entre la educación y los objetivos generales del desarrollo.

- **Estimular la democracia y el civismo.** Al alfabetizar a las personas y permitirles la adquisición de otras competencias, la educación las capacita para participar en la sociedad y exigir a los gobernantes cuentas de sus actos. Cuando los pobres y los marginados han recibido educación, es más probable que participen en las reuniones de los municipios de sus localidades y en los organismos locales encargados de la gestión de la salud, los recursos hídricos, etc. Los datos empíricos disponibles sobre el África Subsahariana muestran que la educación no sólo desempeña un importante papel en la creación de una corriente de apoyo a la democracia pluripartidista, sino que también permite cuestionar la autocracia. En una evaluación reciente del aprendizaje efectuada por el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) de la OCDE, se ha puesto de manifiesto que la enseñanza de las ciencias sensibiliza a los alumnos a las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y les inculca un mayor sentido de la responsabilidad para con el desarrollo sostenible. He aquí, pues, una serie de instrumentos que la educación proporciona a las personas y que éstas pueden utilizar para exigir cambios a los gobiernos y rendiciones de cuentas.

Gráfico 1: Grado de estudios alcanzado por el grupo de población de 10 a 19 años en América Latina y el Caribe, Asia Meridional y Occidental, y el África Subsahariana (2000-2006)[1]



1. Los datos corresponden al año disponible más reciente del periodo especificado.
Fuente: Véase el Gráfico 1.2 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

El presente resumen del Informe presenta un panorama de conjunto del estado de la educación y de los progresos de las políticas y reformas educativas en la empresa de afrontar las desigualdades. En el Capítulo 2 se efectúa un seguimiento de los progresos realizados hacia la consecución de los seis objetivos de la EPT y los logros globales de la educación, destacando las desigualdades que se dan a nivel mundial, regional y nacional. El Capítulo 3 examina las cuestiones relacionadas con la gobernanza de la educación y, al mismo tiempo, trata de determinar si las reformas educativas afrontan las desigualdades y de qué forma lo hacen. En el Capítulo 4 se examinan las tendencias de la ayuda internacional a la educación y los esfuerzos realizados para mejorar su gestión. En el Capítulo 5 se formulan, por último, una serie de recomendaciones relativas a las políticas, con miras a conseguir que la EPT sea una realidad.

La educación desempeña un importante papel en la creación de una corriente de apoyo a la democracia pluripartidista y permite cuestionar la autocracia.

Capítulo 2.
Los objetivos de Dakar – Efectuar el seguimiento de los progresos y de la desigualdad

En el presente capítulo se examinan los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de la EPT, después de la evaluación efectuada a mitad del periodo 2000-2015 que se presentó en el Informe del año pasado. Basándose en los datos disponibles correspondientes a 2006, este capítulo pone de relieve los progresos extraordinarios realizados en numerosos ámbitos, en particular por muchos de los países más pobres. No obstante, algunas regiones no van por buen camino para alcanzar en 2015 algunas metas claves, incluida la universalización de la enseñanza primaria. El profundo arraigo de una serie de desigualdades en lo que respecta a los ingresos, la igualdad entre los sexos y otros factores de desventajas, obstaculiza los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT.

Los lentos progresos en la lucha contra la mortalidad y morbilidad infantiles fragilizan los avances logrados en la mejora del acceso a la educación.

Atención y educación de la primera infancia: queda un largo camino por recorrer

Objetivo 1: Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de los niños más vulnerables y desfavorecidos.

El camino hacia la EPT se empieza a recorrer antes del ingreso en la escuela primaria. Lo que ocurre en los primeros años de la vida del niño tiene una importancia fundamental para su éxito ulterior en la educación y en la vida. De aquí que los programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) revistan una importancia considerable a varios niveles. Pueden contribuir positivamente a la salud y nutrición del niño, facilitar su desarrollo cognitivo y proporcionarle los instrumentos básicos que necesita para aprender y superar las desventajas. Entre los beneficios de carácter general que esos programas aportan a la sociedad, figuran el aumento de la productividad, la obtención de ingresos más elevados, la mejora de la salud y una mayor igualdad de oportunidades. Sin embargo, en el mundo hay todavía millones de niños que sufren retrasos por problemas de salud y nutrición, y el acceso a servicios de atención y educación preescolares sigue siendo limitado y desigual.

Salud y nutrición infantil: progresos lentos y desiguales

La mayor parte de los indicadores del bienestar de los niños están mejorando en la mayoría de los países. En algunos casos, se han registrado impresionantes porcentajes de aumento en la reducción de la mortalidad infantil, la administración de vacunas y el tratamiento de niños contaminados por el VIH y enfermos del sida. La adopción de sólidas políticas nacionales respaldadas por iniciativas y ayudas internacionales es un factor importante de esos progresos. No obstante, los esfuerzos realizados actualmente distan mucho de estar a la altura de las necesidades. Los lentos progresos registrados en la lucha contra la mortalidad y morbilidad infantiles fragilizan los rápidos avances logrados en la mejora del acceso a la educación.

© Gideon Mendel/Corbis

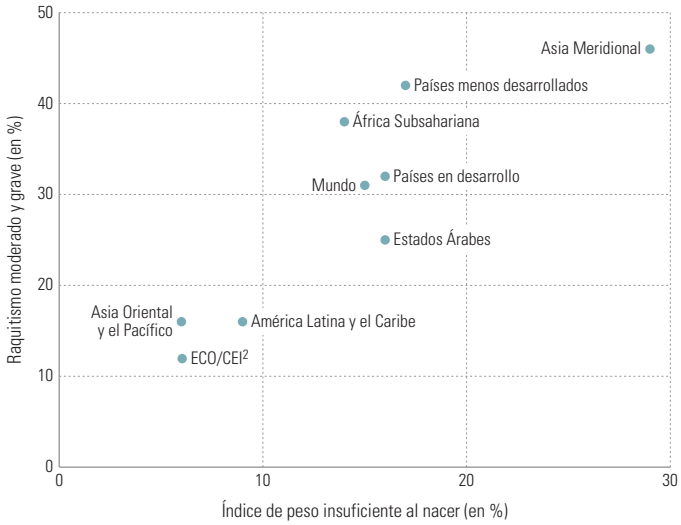
Una comida nutritiva (Lesotho).

Mortalidad infantil: progresos lentos e importantes desigualdades. Todos los años fallecen en el mundo unos 10 millones de niños menores de cinco años. La pobreza es la causa de la inmensa mayoría de esos fallecimientos. Al adoptar el ODM 4, los gobiernos se comprometieron a reducir en dos tercios la mortalidad infantil para el año 2015. Hasta la fecha se han registrado algunos avances: en 2006 el número de niños menores de cinco años fallecidos se cifró en tres millones menos que en 1990, lo cual representa una disminución del 25%. Algunos países, como Bangladesh, Etiopía, Mozambique y Nepal, consiguieron reducir en un 40% o más la mortalidad de los menores de cinco años. Se estima que la vacunación contra el sarampión ha reducido en un 60% la mortalidad infantil en todo el mundo.

No obstante, a no ser que se intensifiquen los esfuerzos realizados hasta ahora, el ODM 4 distará mucho de ser alcanzado en 2015. En el África Subsahariana –la región donde se produce la mitad de todos los fallecimientos de menores de cinco años– el ritmo de reducción de la mortalidad es cuatro veces inferior al que sería necesario para alcanzar este objetivo. En la subregión del Asia Meridional, que contabiliza un tercio de los fallecimientos de este grupo de población infantil, el progreso registrado es un poco más elevado, pero la reducción de la mortalidad sólo representa un tercio de la que hubiera sido necesario conseguir. Los avances observados en Bangladesh y Nepal son mayores que los registrados en la India, donde el ritmo de reducción de la mortalidad infantil ha sido tres veces inferior al necesario, pese a que este país cuenta con ingresos más elevados y un mayor crecimiento económico. Si la India hubiese reducido la mortalidad infantil en las mismas proporciones que Bangladesh, en 2006 se habrían registrado 200.000 fallecimientos menos. Algunos estudios recientes indican que, sea cual sea el ritmo de reducción de la mortalidad infantil, las principales víctimas de esta plaga son los niños de las familias más pobres. Los índices de mortalidad en las familias más acomodadas son muy inferiores a los observados en las más modestas. En Nigeria, por ejemplo, la disparidad entre los hogares ricos y los pobres está aumentando, a pesar de que el promedio del índice de mortalidad disminuye.

La malnutrición del niño merma sus posibilidades y supone una traba para sus progresos. La malnutrición infantil es un obstáculo importante para la consecución de la enseñanza primaria universal (EPU). Representa una verdadera epidemia mundial que afecta a un tercio de los niños menores de cinco años y ocasiona tres millones y medio de muertes al año. Además, tiene repercusiones a largo plazo en las capacidades físicas y mentales de los niños, así como en sus aptitudes para aprender. Algunos trabajos de investigación efectuados en Filipinas han llegado a la conclusión de que los niños afectados por la malnutrición obtienen peores resultados en la escuela primaria, ya que empiezan a aprender con lentitud y dificultad y sufren, además, de una merma de sus capacidades de aprendizaje.

Gráfico 2: Malnutrición: niños con peso insuficiente al nacer y raquitismo moderado y grave en el mundo.[1] La prevalencia es mayor en los países en desarrollo, sobre todo en la región del Asia Meridional



1. Los datos corresponden al año disponible más reciente del periodo especificado.
2. Europa Central y Oriental (ECO) y Comunidad de Estados Independientes (CEI).
Fuente: Véase el Gráfico 2.4 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009.*

Algunos países están luchando con éxito para solucionar este problema, aplicando programas que integran la salud materna e infantil. Ejemplos de esto son los planes de salud pública de Etiopía y la República Unida de Tanzania. No obstante, los progresos globales registrados en la disminución de la malnutrición infantil siguen siendo limitados y en muchos países la situación está incluso empeorando (Gráfico 2). Tan sólo en el África Subsahariana el número de personas aquejadas de malnutrición ha pasado de 169 millones en 1990 a 206 millones en 2003. La crisis alimentaria mundial puede agravar dramáticamente la situación, habida cuenta de que el aumento de los precios de los alimentos afecta sobre todo a las familias pobres.

Servicios de AEPI de calidad: un cimiento de la equidad

En lo que respecta a los servicios destinados a los niños menores de tres años –visitas médicas y sanitarias periódicas, vacunaciones y asesoramiento nutricional– se dan diferencias enormes entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Habida cuenta de que en esta última categoría de países esos servicios suelen ser limitados y están mal coordinados, son las familias las que se asumen principalmente la tarea de dispensar cuidados a los niños pequeños. Sin embargo, algunos gobiernos de países en desarrollo están consiguiendo resultados impresionantes con programas de protección social de amplio alcance, que incluyen componentes importantes de prestación de cuidados maternos y atención a la primera infancia. En México, las transferencias condicionales de dinero en efectivo a las familias

La malnutrición infantil es es un obstáculo importante para la consecución de la enseñanza primaria universal (EPU). Afecta a un tercio de los niños menores de cinco años y ocasiona tres millones y medio de muertes al año.

Aunque los niños de familias pobres y zonas rurales son los que más beneficios pueden obtener de los programas de AEPI, los niños más necesitados participan mucho menos en ellos.

efectuadas en el marco del Programa Oportunidades ascendieron a 3.700 millones de dólares y beneficiaron a cinco millones de familias en 2007. En Ecuador, el Programa de Bono de Desarrollo Humano permite a las mujeres en situaciones difíciles recibir prestaciones de dinero en efectivo, que no están sometidas a condición alguna. Una serie de evaluaciones recientes ha puesto de manifiesto que, gracias a este programa, se ha conseguido una mejora del control motor fino, la memoria a largo plazo y el bienestar físico de los niños. La entrega a las familias de una suma de unos 15 dólares mensuales en efectivo ha hecho que la tasa de escolarización pase del 75% al 85%, y que el trabajo infantil disminuya en diecisiete puntos porcentuales en los hogares más pobres.

Acceso a la enseñanza preescolar formal a partir de los tres años de edad: expansión desigual y profundas desigualdades

El acceso a los servicios preescolares progresa regularmente en todo el mundo. En 2006, unos 139 millones de niños se beneficiaban de programas de AEPI, mientras que en 1999 esa cifra sólo ascendía a 112 millones. No obstante, son enormes las disparidades que se dan entre países ricos y pobres, así como dentro de cada país. En 2006, la tasa bruta de escolarización (TBE) en la enseñanza preescolar se cifraba, por término medio, en un 79% en los países desarrollados y en un 36% en los países en desarrollo. El grado de cobertura más bajo de este tipo de enseñanza se registró en las regiones del África Subsahariana y los Estados Árabes. De los 35 países del África Subsahariana sobre los que se ha podido disponer de datos correspondientes a 2006, 17 presentaban TBE inferiores al 10%. En los 18 Estados Árabes con datos disponibles para ese mismo año, las TBE se situaban por debajo del 10% en seis de ellos y por debajo del 20% en otros tres.

La escolarización en la enseñanza preescolar tiende a ser mayor en los países con un promedio de ingreso nacional más elevado, pero esta tendencia no es automática. En varios Estados Árabes de ingresos altos las tasas de escolarización son más bajas que en algunos países pobres como Ghana, Kenya y Nepal. Los resultados en este ámbito dependen de que los gobiernos decidan dar prioridad a la AEPI. Es obvio que los países de ingresos bajos tropiezan con limitaciones financieras, pero la firme adopción de políticas públicas puede entrañar progresos importantes. Por otra parte, la ayuda externa podría desempeñar un papel mucho más eficaz en el apoyo a la AEPI, que en la actualidad sólo se beneficia de un 5% del total de la ayuda otorgada a la educación.

Dentro de los países se dan diferencias muy acusadas en el suministro de servicios de enseñanza preescolar. Aunque los niños desfavorecidos de familias pobres y zonas rurales son los que más beneficios pueden obtener de los programas de AEPI, los datos empíricos disponibles a nivel internacional indican que los índices de participación más bajos en esos programas se dan entre los niños más necesitados. Son muy pronunciadas, sin excepción, las desigualdades que guardan relación con el nivel de ingresos y el lugar de domicilio de las familias, así como con el grupo sociocultural al que pertenecen.

- **Ingresos.** Los índices de participación en la enseñanza preescolar observados entre los niños de los hogares más pobres son muy inferiores a los registrados entre los que pertenecen a las familias más ricas. En la República Árabe Siria, las probabilidades de que los niños del quintil de familias más ricas se beneficien de programas destinados a la primera infancia son cinco veces mayores que las de los pertenecientes al quintil de familias más pobres. Esta situación se debe a la falta de infraestructuras, los costos y la opinión desfavorable de los padres acerca de la calidad de la educación.

- **Lugar de domicilio.** Son muy acusadas las desigualdades entre las zonas rurales y las urbanas, así como otras disparidades de índole geográfica. En Côte d'Ivoire, los índices de asistencia a la enseñanza preescolar oscilan entre el 19% registrado en la capital, Abiyán, y el porcentaje inferior al 1% observado en las regiones apartadas del nordeste del país. En Bangladesh, los niños más desfavorecidos son los de las barriadas urbanas miserables.

- **Grupo sociocultural.** También influyen en la participación en los programas de AEPI otros factores como el idioma, la pertenencia a determinados grupos étnicos y la confesión religiosa de las familias.

Los países en desarrollo no son los únicos que tienen que esforzarse por lograr que la AEPI sea más equitativa. En efecto, entre los países de la OCDE se dan grandes disparidades en la prestación de servicios de enseñanza preescolar. En Francia y los países escandinavos, por

Apuntándose a las clases de alfabetización (Honduras).

ejemplo, casi todos los niños están matriculados en la enseñanza preescolar, mientras que en los Estados Unidos sólo seis niños de cada diez se hallan en ese caso. A diferencia de la mayoría de los países más ricos, los Estados Unidos no cuentan con una estructura normativa o reguladora para los servicios de AEPI, lo cual da lugar a grandes disparidades tanto en la calidad como en el grado de cobertura de dichos servicios. Bien es cierto que, a nivel federal, se han adoptado algunas iniciativas destinadas a los pobres, como la denominada "Head Start", pero sin resultados concluyentes. En este país, y en muchos otros más, los planteamientos existentes con respecto a la prestación de servicios de enseñanza preescolar no permiten ofrecer a todos los niños una igualdad de oportunidades desde el principio.

Progresos hacia la EPU: los países en la encrucijada

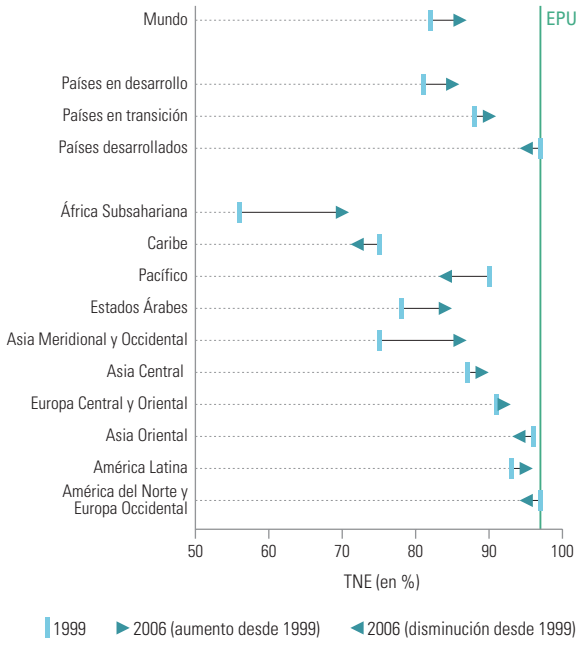
Objetivo 2: Velar por que de aquí a 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.

Cabe preguntarse si los gobiernos podrán, en los siete años que todavía tienen por delante, cumplir su compromiso de alcanzar en 2015 el objetivo la EPU. Si la trayectoria actual persiste, la respuesta a esta pregunta será forzosamente negativa, ya que los avances registrados hasta ahora son demasiado lentos y desiguales para conseguir ese objetivo.

En 2006 estaban matriculados en la enseñanza primaria 40 millones de niños más que en 1999. Casi todo este incremento global del número de niños escolarizados se produjo en el África Subsahariana, los Estados Árabes y el Asia Meridional y Occidental. En las demás regiones del mundo, el número total de niños matriculados en primaria ha experimentado un leve descenso, debido en gran parte a la disminución de la población en edad de cursar este nivel de enseñanza.

La tasa neta de escolarización (TNE) muestra en qué medida están escolarizados los niños del grupo de población en edad oficial de cursar estudios primarios. El promedio de la TNE en el conjunto de los países en desarrollo ha venido aumentando desde 1999 a un ritmo dos veces más rápido que en el decenio de 1990, llegando a alcanzar el 85% en 2006 (Gráfico 3). La gran prioridad otorgada a la enseñanza primaria en muchos países ha sido un factor determinante de ese aumento. En el África Subsahariana, el promedio de la TNE anual aumentó entre 1999 y 2006 a un ritmo seis veces más rápido que el registrado en el decenio anterior al Foro de Dakar, llegando a alcanzar el 70%. En el Asia Meridional y Occidental la progresión registrada fue también importante, ya que la TNE pasó del 75% al 86%.

Gráfico 3: Tasa Neta de Escolarización (TNE) en la enseñanza primaria, media ponderada, por región (1999 y 2006)



Fuente: Véase el Cuadro 2.3 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

Recuadro 2 – Progresos rápidos de Nepal hacia la consecución de la EPU

A pesar del conflicto civil que ha padecido hasta 2006, Nepal ha progresado constantemente hacia la consecución de la EPU desde el año 2000, logrando que la TNE en primaria pasara del 81% al 87% entre 2001 y 2006. Además, ha mejorado las tasas de retención en este nivel de enseñanza y ha conseguido que el índice de supervivencia escolar en el Grado 5 de primaria aumentara de un 58% en 1999 a un 79% en 2005. El número de niños sin escolarizar, que se cifraba en un millón antes del Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, ha quedado reducido a 700.000 en 2006. El caso de este país demuestra que las reformas de las políticas de educación de los poderes públicos pueden dar resultados rápidamente. Algunos factores clave de las reformas han sido: el incremento de la rendición de cuentas en el plano local; la mejora de la equidad con el establecimiento de programas de becas para los niños desfavorecidos; el desarrollo de las infraestructuras; y la mejora de la calidad y eficacia de la ayuda aportada por los donantes.

Se han observado algunos éxitos sorprendentes. En Etiopía, por ejemplo, la TNE se multiplicó por dos y se registraron progresos espectaculares en el acceso a la enseñanza primaria y la lucha contra las desigualdades, que se debieron en gran parte a la realización de un ambicioso programa de construcción de escuelas en las zonas rurales. A pesar de la situación de conflicto reinante en Nepal, la TNE de este país pasó del 65% al 79% entre 1999 y 2004 (Recuadro 2). Por otra parte, Djibuti, Marruecos, Mauritania y Yemen –esto es, los cuatro países de la región de los Estados Árabes que presentaban en 1999 las TNE

más bajas– realizaron también progresos importantes. En los avances registrados desempeñaron un papel importante tanto la ayuda internacional como las políticas gubernamentales encaminadas a: la supresión de los derechos de escolaridad; el incremento del gasto público en escuelas, docentes y material didáctico; y la creación de incentivos para reducir las desigualdades.

Niños sin escolarizar: un largo camino por recorrer todavía

En 2006 el número de niños sin escolarizar se había reducido en 28 millones con respecto a la cifra registrada en 1999. En comparación con los avances del decenio de 1990, los progresos realizados después del Foro de Dakar han sido espectaculares. Sin embargo, todavía siguen privados de escuela 75 millones de niños en edad de cursar primaria, de los cuales un 55% son niñas. La población sin escolarizar está muy concentrada en determinadas regiones y países. El África Subsahariana cuenta de por sí sola con casi la mitad de los niños privados de estudios primarios en todo el mundo (47%) y el Asia Meridional y Occidental con un cuarto de ellos. Ocho países[1] cuentan con un millón de niños sin escolarizar cada uno y los progresos que han realizado desde 1999 son desiguales.

Si persisten las tendencias actuales, en 2015 habrá casi 29 millones de niños privados de escuela en los 134 países comprendidos en las proyecciones.

Las proyecciones relativas al número de niños sin escolarizar son preocupantes. Si persisten las tendencias actuales, en 2015 habrá casi 29 millones de niños privados de escuela en los 134 países comprendidos en las proyecciones.[2] En 2015, los países con las poblaciones sin escolarizar más numerosas serán Nigeria (7.600.000), Pakistán (3.700.000), Burkina Faso (1.100.000), Etiopía (1.100.000), Kenya (900.000) y Níger (900.000). De los 17 países que cuentan con un mayor número de niños privados de escuela, solamente tres –Bangladesh, Brasil y la India– van por buen camino de conseguir que las TNE sean superiores al 97% de aquí a 2015 (Gráfico 4).

Estas cifras se han obtenido a partir de proyecciones basadas en tendencias observadas en el pasado. No obstante, esas tendencias no tienen un carácter irremediable y pueden cambiar en función de las políticas que apliquen los poderes públicos. Algunos países de bajos ingresos, como Etiopía, Nepal y la República Unida de Tanzania, logran mejores resultados en la escolarización de los niños que otras naciones más ricas que ellos, por ejemplo Nigeria y Pakistán. En un lapso de siete años, la República Unida de Tanzania consiguió reducir drásticamente su población de niños sin escolarizar, que pasó de más de tres millones en 1999 a menos de 150.000 en 2006, debido principalmente a la aplicación de una serie de medidas políticas gubernamentales. Nigeria –un país donde vive uno de cada ocho de los niños del mundo sin escolarizar– y el Pakistán padecen de una gobernanza muy poco sólida y de la existencia de desigualdades muy grandes en lo que respecta a la financiación y el suministro de servicios educativos.

1. Bangladesh, Burkina Faso, Etiopía, la India, Kenya, Níger, Nigeria y Pakistán.

2. En 2006, los 134 países abarcados en las proyecciones contaban aproximadamente con los dos tercios (48 millones) de los 75 millones de niños sin escolarizar que hay en el mundo.

Gráfico 4: Número estimado de niños sin escolarizar en 2006 y proyecciones para 2015, por país seleccionado[1]

1. En este gráfico figuran los países que, según la información disponible, contaban con más de 500.000 niños sin escolarizar en 2006.
Fuente: Véase el Cuadro 2.5 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

Progresión hasta el final de la primaria: deserciones, repeticiones de curso y bajos índices de supervivencia escolar

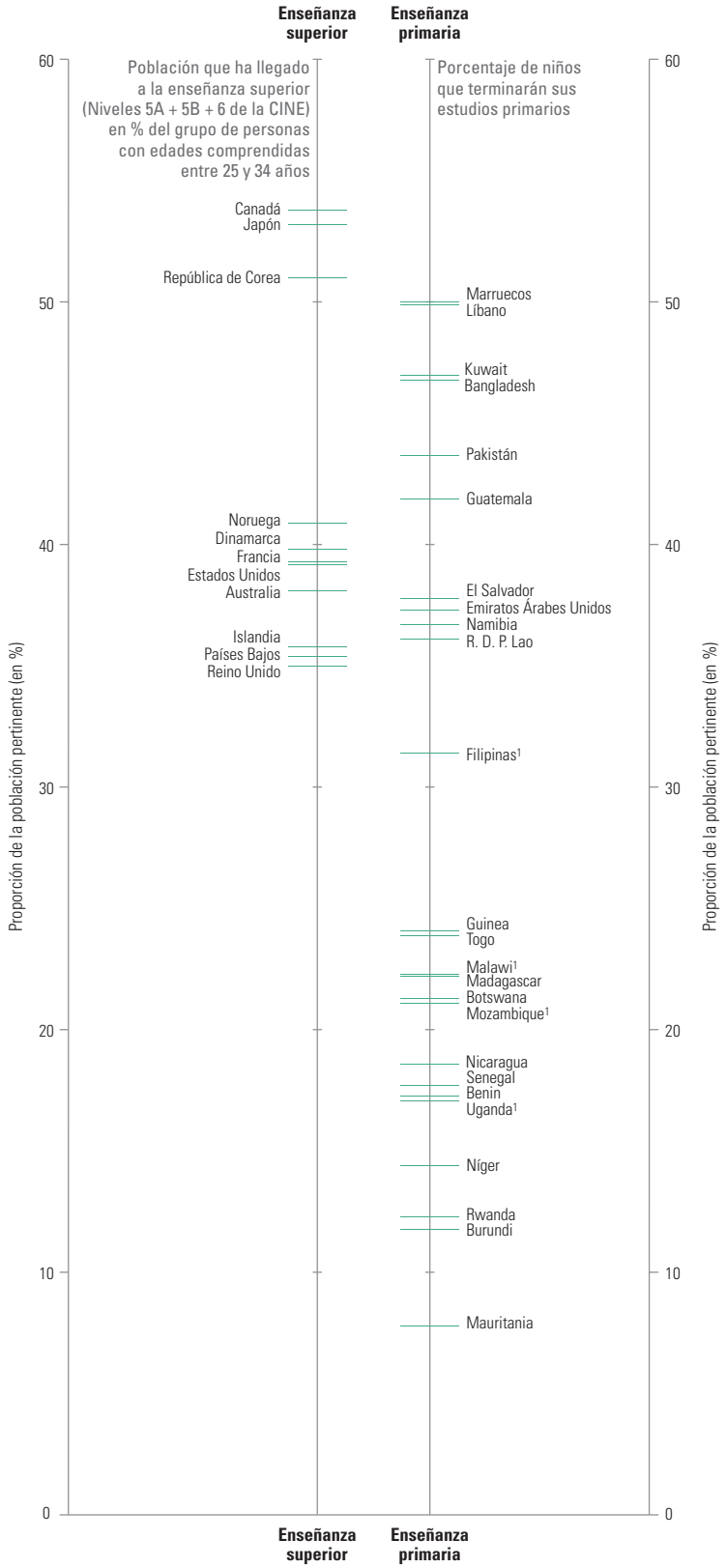
En muchos países en desarrollo, una progresión de los niños exenta de problemas a lo largo del ciclo de primaria no constituye la regla, sino más bien la excepción. Las altas tasas de repetición son moneda corriente. De los 31 países del África Subsahariana sobre los que se dispone de datos, once registran tasas de repetición superiores al 20% en el primer grado de primaria y nueve en el segundo. En Burundi, Camerún y las Comoras, los índices de repetición en el primer grado sobrepasan el 30%. Los repetidores representan una carga financiera sustancial para los gobiernos. Se ha estimado que el fenómeno de la repetición absorbe el 12% del presupuesto de educación en Mozambique y el 16% en Burundi. Los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe gastan unos 12.000 millones de dólares anuales a causa de las repeticiones de curso. Además, la repetición de curso de los niños grava considerablemente los gastos de las familias, en particular en el caso de las más pobres, y aumenta los riesgos de deserción escolar.

Para lograr la EPU, es necesario que los países incrementen la escolarización y el número de niños que terminan sus estudios primarios. Se plantea el doble desafío de hacer ingresar en la escuela a los niños y lograr que cursen hasta el final el ciclo de la enseñanza primaria. Desde el año 2000, algunos países han aumentado en proporciones espectaculares la escolarización, pero eso no ha mejorado necesariamente las tasas de supervivencia. En Madagascar se han realizado progresos impresionantes hacia la escolarización universal, pero se ha registrado una disminución igualmente impresionante de la supervivencia escolar en el último grado de primaria. En cambio, en Nepal se ha logrado incrementar rápidamente la escolarización y hacer progresar considerablemente las tasas de supervivencia escolar. No obstante, cabe señalar que el hecho de que un niño llegue al último grado de primaria no supone automáticamente que termine este ciclo de enseñanza. En Senegal, solamente lo termina el 30% de los niños en edad de cursar primaria.

Desigualdad de oportunidades

Entre los países ricos y pobres se dan grandes disparidades. En algunos países ricos, como el Canadá y el Japón, ha cursado estudios superiores más de la mitad del grupo de población con edades comprendidas entre 25 y 34 años. En cambio, hay países pobres como Bangladesh y Guatemala donde más de la mitad de los niños no terminarán ni siquiera sus estudios primarios. La probabilidad de que los escolares de Francia cursen estudios superiores es dos veces mayor que la posibilidad de que los niños de Benin y el Níger finalicen la escuela primaria (Gráfico 5).

Gráfico 5: Disparidad de oportunidades: población que llega a la enseñanza superior en los países de la OCDE y posibilidades de terminar los estudios primarios en los países en desarrollo



1. Los datos correspondientes a estos países se refieren a la tasa de supervivencia en el último grado de la enseñanza primaria, que siempre es igual o superior al índice de terminación de estudios.

Fuente: Véase el Gráfico 2.19 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

En Senegal, la probabilidad de que los niños de las ciudades estén escolarizados es dos veces mayor que la de los niños de las comarcas rurales.

Las disparidades entre los países a causa de factores como los ingresos, el lugar de domicilio, el sexo o la pertenencia étnica pueden también predeterminar las oportunidades de acceso a la educación y obstaculizar los progresos hacia la consecución de la EPU:

- **Desigualdades basadas en los ingresos.** En muchos de los países más pobres del mundo, como Filipinas, Indonesia, Perú y Viet Nam, la universalización de la enseñanza primaria es una realidad entre las familias más acomodadas, pero las más pobres distan mucho de tener a sus hijos escolarizados. Una característica sorprendente, puesta de relieve por los datos, es que el nivel de frecuentación de la escuela por parte de los niños del quintil de familias más ricas es muy similar en todos los países, independientemente del nivel de riqueza y el índice global de escolarización de estos últimos. Por ejemplo, los índices de asistencia a la escuela de los niños del quintil de familias más ricas en la India y en Nigeria son idénticos, pese a que el promedio nacional de frecuentación de la escuela en este último país es mucho más bajo. Teniendo en cuenta que la proporción de niños sin escolarizar entre las familias pobres es más elevada, todo esfuerzo encaminado a alcanzar el objetivo de Dakar debe centrarse específicamente en este grupo.

  Desigualdades entre las zonas urbanas y las rurales. En muchos países, los niños de las zonas rurales tienen menos posibilidades de asistir a la escuela que los niños de las zonas urbanas y, además, corren más el riesgo de desertarla. En Senegal, la probabilidad de que los niños de las ciudades estén escolarizados es dos veces mayor que la de los niños de las comarcas rurales. La pobreza y algunos de sus efectos –el trabajo infantil y la malnutrición– explican en gran medida esta situación.

Recuadro 3 – Realización de la EPU – Enseñanzas de los países que más progresan

Aunque no existe un plan maestro único para acelerar los progresos hacia la realización de la EPU, en el informe se recogen cinco enseñanzas de orden general obtenidas de la experiencia de los países que más progresan.

- Establecer objetivos ambiciosos, respaldados por un compromiso político y una planificación eficaz.
- Prestar una gran atención a la equidad y reducir las desigualdades estructurales que afectan a los niños pobres y otras categorías de niños desfavorecidos.
- Mejorar la calidad de la educación y ampliar al mismo tiempo el acceso a la misma, haciendo hincapié en una progresión sin brusquedades y en los resultados del aprendizaje.
- Reforzar los compromisos generales contraídos con la lucha contra pobreza y ayudar a las familias pobres.
- Reforzar la gobernanza en todos los sectores, preocupándose por la equidad.

- **Disparidades que afecta a los habitantes de las barriadas miserables.** En las barriadas miserables urbanas se dan, en general, índices elevados de pobreza, de salud deficiente de los niños y de participación insuficiente en el sistema educativo. En Benin y Nigeria, los índices de asistencia a la escuela de los niños de esas barriadas son inferiores en un 20% a los observados entre los niños de otros sectores de la ciudad. En seis países, entre los que se cuentan Bangladesh y Guatemala, los índices de asistencia a la escuela de los niños de barriadas miserables urbanas se sitúan por debajo de los correspondientes a los niños que viven en zonas rurales.

- **Disparidades basadas en la lengua.** Entre los diferentes grupos lingüísticos se dan grandes disparidades en la asistencia a la escuela y en la terminación de la enseñanza primaria. Algunos estudios recientes indican que la instrucción en la lengua materna del niño puede mejorar su frecuentación de la escuela.

Tres obstáculos para la EPU: el trabajo infantil, la salud deficiente y las discapacidades

Cada país debe afrontar una serie de problemas específicos para lograr la EPU. Los tres más comunes son:

- **El trabajo infantil.** Los progresos hacia la universalización de la escolarización en la enseñanza primaria y hacia la terminación de ésta por parte de todos los niños están vinculados a la supresión del trabajo infantil. En 2004 había unos 218 millones de niños que trabajaban,[3] de los cuales 166 millones tenían edades comprendidas entre 5 y 14 años. Esto constituye una violación del derecho a la educación e infringe las convenciones internacionales sobre el trabajo de los niños. El trabajo infantil va asociado al retraso del ingreso en primaria, así como a la frecuentación escasa de la escuela y la deserción escolar prematura. El trabajo infantil obedece a todo un complejo de motivos: alejamiento de la escuela del lugar de domicilio de los niños, pago de derechos de escolaridad, escasa calidad de la educación y pobreza de las familias. Todos estos factores pueden impulsar a los padres a hacer trabajar a sus hijos. Para contrarrestar este problema es necesario adoptar medidas concretas, por ejemplo la supresión del pago de derechos de escolaridad, la creación de programas de comidas para los escolares y el establecimiento de incentivos financieros. En algunos países –por ejemplo, en Camerún, Ghana, Kenya y la República Unida de Tanzania– la supresión de los derechos de escolaridad la contribuido a la reducción del trabajo infantil.

- **Obstáculos para la EPU en el ámbito de la salud.** En el mundo hay millones de niños que padecen las

3. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el trabajo infantil como el trabajo a tiempo completo efectuado por niños menores de 15 años, que les impide recibir educación o que resulta peligroso para su desarrollo físico o mental.

consecuencias del hambre, de las deficiencias en micronutrientes y de las enfermedades infecciosas, que ponen en peligro su asistencia a la escuela, su aprendizaje y sus posibilidades de terminar los estudios primarios. Sesenta millones niños en edad escolar tienen carencia de yodo, lo cual limita su desarrollo cognitivo. Doscientos millones padecen anemia, que afecta a su capacidad de concentración. Los programas de salud pública destinados a los escolares pueden revestir una importancia decisiva. En Kenya, una campaña de tratamiento masivo de los parásitos intestinales llevada a cabo en las escuelas no sólo hizo disminuir los índices de infección, sino que además redujo en un 25% el absentismo escolar. Las campañas de salud pública contribuyen también a prevenir la contaminación por el VIH y el sida, que son un obstáculo cada vez mayor para progresar hacia el logro de la EPU.

- **Educandos discapacitados.** La Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, que entró en vigor en 2008, es el instrumento jurídico más reciente de apoyo al derecho de los niños discapacitados a recibir educación. Sin embargo, éstos siguen formando parte de los grupos más marginados y con menos posibilidades de ir a la escuela. La diferencia en los índices de asistencia a la escuela, entre los niños discapacitados con edades comprendidas entre 6 y 11 años y los niños sin discapacidades del mismo grupo de edad, oscilan entre diez puntos porcentuales en la India y casi sesenta en Indonesia. Para los niños discapacitados, el alejamiento de la escuela, la disposición y concepción de las instalaciones de los centros docentes, y la carencia de docentes con una formación adecuada pueden representar barreras que les impidan escolarizarse. Las actitudes negativas hacia los discapacitados representan también un grave obstáculo. Es necesaria una firme voluntad de los poderes públicos para conseguir que las instalaciones sean más accesibles y modificar las actitudes del público con respecto a los discapacitados. Un ejemplo positivo es el de Uganda, un país donde los derechos de los discapacitados se reconocen en la Constitución y donde el lenguaje por señas se reconoce como lengua oficial. Los niños sordos acuden a las escuelas de sus localidades y reciben un apoyo adecuado para que puedan aprender.

Enseñanza secundaria y superior: algunos progresos

Globalmente, la matriculación en la enseñanza secundaria aumenta. En 2006, estaban matriculados en los centros de secundaria del mundo entero unos 513 millones de alumnos, esto es, 76 millones más que en 1999. El promedio de la TNE mundial de la enseñanza secundaria pasó del 52% al 58%, pero este aumento oculta enormes diferencias dentro de cada región y de cada país.

Recuadro 4 – Atender las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida

Objetivo 3: Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje para la vida diaria.

Objetivo 4: Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.

Existe una gran necesidad, no atendida, de programas de aprendizaje para los adultos. Millones de jóvenes sin escolarizar y más de 776 millones adultos carecen de competencias elementales en escritura, lectura y cálculo, y sus posibilidades de acceso al aprendizaje a lo largo de toda la vida, o a la adquisición de competencias, son muy escasas o nulas. Son muchos los gobiernos que no dan pura y simplemente prioridad a la educación no formal en sus estrategias y políticas, que se esfuerzan poco por coordinar los programas existentes y que asignan fondos públicos muy escasos a los programas de aprendizaje destinados a los adultos.

Les nociones de "aprendizaje de adultos", "competencias para la vida diaria" y "educación no formal" suelen ser ambiguas y susceptibles de múltiples interpretaciones. En el *Informe Mundial de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008* se estudiaron con detalle treinta sistemas de educación no formal, pudiéndose comprobar la existencia de grandes diferencias de un país a otro. Algunos países –por ejemplo, México, Nepal y Senegal– estiman que la educación no formal consiste esencialmente en la educación de los adultos. Otros, como Bangladesh e Indonesia, tienen una visión más amplia que hace sobre todo hincapié en la flexibilidad y diversidad de los programas para complementar la educación formal. La variedad de los enfoques adoptados hace que el seguimiento sistemático de este objetivo represente todo un problema.

Hay argumentos consistentes para abogar en pro de una mayor claridad de los objetivos, una mejora de los flujos de datos y un compromiso político más resuelto en lo que respecta al aprendizaje a lo largo de toda la vida. Como primera etapa hacia un acopio de datos y un seguimiento más eficaces, se necesitaría más información sobre la manera en que las distintas partes interesadas definen las necesidades de aprendizaje de los adultos, así como sobre los grupos destinatarios específicos, los tipos de competencias enseñados y la forma de aplicación y perdurabilidad de los programas, teniendo en cuenta las fuentes de financiación actuales.

Si los países desarrollados y la mayoría de los países en transición se están acercando a la escolarización universal en este nivel de enseñanza, la situación de los países en desarrollo ofrece muchos más contrastes. En 2006, la TNE en secundaria sólo alcanzaba un 25% en el África Subsahariana y un 45% en el Asia Meridional y Occidental. En la transición del primer al segundo ciclo de secundaria se produce una deserción escolar considerable en muchos sistemas educativos. Así ocurre, en particular, en Asia Oriental, América Latina y el Caribe, los Estados Árabes y el África Subsahariana. A nivel mundial, en 2006 el promedio de la TBE era mucho más elevado en el primer ciclo de secundaria (78%) que en el segundo (53%).

En la enseñanza secundaria, las desigualdades dentro de un mismo país son incluso más acusadas que las que se dan entre los países. Las tasas de escolarización y supervivencia escolar en secundaria se caracterizan por

© Gideon Mendel/Corbis

Un niño discapacitado participando en un juego con sus compañeros (Reino Unido).

la existencia de disparidades relacionadas con factores como los ingresos y la lengua. En la mayoría de los países en desarrollo, las probabilidades de que los alumnos de las familias más pobres no acaben sus estudios secundarios son mayores. En Mozambique, el 43% de las personas con edades comprendidas entre 16 y 49 años que hablan portugués cursaron por lo menos un año de estudios secundarios. En cambio, entre las personas que sólo hablan lenguas vernáculas ese porcentaje oscila entre un 6% y un 16% solamente.

En cifras absolutas, el 80% de los adultos analfabetos se concentran en veinte países solamente y la mitad de ellos viven en Bangladesh, China y la India.

La enseñanza superior ha registrado una expansión rápida desde el Foro Mundial de Dakar. En 2006, estaban matriculados en los centros de enseñanza superior del mundo entero unos 144 millones de alumnos, esto es, 51 millones más que en 1999. La gran mayoría de las nuevas plazas en los centros de enseñanza superior se crearon en los países en desarrollo, donde el número de total de estudiantes universitarios pasó de 47 millones en 1999 a 85 millones en 2006. A pesar de este crecimiento tan rápido, las disparidades a nivel mundial siguen siendo muy considerables. Las tasas brutas de matriculación (TBM) en la enseñanza superior oscilan entre un 70% en América del Norte y Europa Occidental y un 32% en América Latina, un 22% en los Estados Árabes y un 5% en el África Subsahariana. Además, estas importantes disparidades sólo ponen de manifiesto el aspecto cuantitativo del desequilibrio. Las disparidades de índole cuantitativa son también considerables. En 2004, Francia gastó por estudiante un equivalente en dólares dieciséis veces mayor que la suma gastada por Perú o Indonesia.

Alfabetización de los adultos: un objetivo todavía descuidado

Objetivo 4: ***Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de mujeres,*** *y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.*

Saber leer y escribir es indispensable para poder vivir en el mundo de nuestros días. Es un factor clave para el aprendizaje a lo largo de toda la vida, que además abre el camino a la reducción de la mortalidad infantil, la mejora de la salud y mayores oportunidades de empleo. Sin embargo, la alfabetización es un objetivo que se sigue descuidando. Se estima que, hoy en día, se sigue negando el derecho a la alfabetización a unos 776 millones de adultos –esto es, el 16% de la población adulta mundial– de los cuales casi dos tercios son mujeres. La inmensa mayoría de esos adultos analfabetos viven en Asia Meridional y Occidental, Asia Oriental y el África Subsahariana.

Los progresos a nivel mundial en la alfabetización no son alentadores. Entre el decenio de 1985-1994 y el periodo 2000-2006, el número de adultos analfabetos se redujo en unos 100 millones, debido sobre todo a la acusada disminución que se registró en China. Sin embargo, en el África Subsahariana, los Estados Árabes y el Pacífico, el número de adultos analfabetos aumentó a causa del crecimiento demográfico. El ritmo de los progresos a escala mundial ha experimentado una desaceleración en los últimos años. Si las tendencias actuales persisten, en 2015 habrá más de 700 millones de adultos sin competencias básicas en lectura, escritura y cálculo (Gráfico 6).

En cifras absolutas, el 80% de los adultos analfabetos se concentran en veinte países solamente y la mitad de ellos viven en Bangladesh, China y la India. En Argelia, China, Egipto, la India, Indonesia, la República Islámica del Irán y Turquía, se ha registrado una disminución considerable del analfabetismo entre los adultos, pero en otras partes los progresos han sido menos esperanzadores.

Entre el decenio de 1985-1994 y el periodo 2000-2006, la tasa mundial de alfabetización de los adultos pasó del 76% al 84%. En los países en desarrollo la progresión fue bastante acusada –del 68% al 79%– y los niveles mejoraron en casi todas las regiones. Sin embargo, las tasas de alfabetización de los adultos en las regiones del África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental, los Estados Árabes y el Caribe se siguen situando por debajo de la media de los países en desarrollo.

De los 135 países sobre los que se dispone de datos, hay 45 –pertenecientes en su mayoría a las regiones del África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental– que poseen tasas de alfabetización inferiores a la media de los países en desarrollo (79%). En diecinueve países de este último grupo las tasas de alfabetización son muy bajas, ya que se sitúan por debajo del 55%. La extrema pobreza es endémica en trece de esos países, donde el 75% de la población vive con menos de dos dólares diarios. Si las tendencias actuales persisten, muy pocos de esos 45 países lograrán alcanzar en 2015 el objetivo relativo a la alfabetización.

El número total de jóvenes (personas de 15 a 24 años de edad) sin competencias básicas en lectura, escritura y cálculo pasó de 167 millones en el decenio de 1985-1994 a 130 millones en 2000-2006. Las cifras absolutas de analfabetos jóvenes disminuyeron en todas las regiones,

excepto en el África Subsahariana, donde se registró un aumento de 7 millones debido al fuerte crecimiento demográfico, así como a la persistencia de las bajas tasas de participación escolar y de finalización de los estudios primarios. La tasa mundial de alfabetización de los jóvenes mejoró en el periodo considerado, pasando del 84% al 89%, y se registraron avances notables en Asia Meridional y Occidental, el África Subsahariana, el Caribe y los Estados Árabes.

El analfabetismo y las tasas bajas de alfabetización no sólo afectan a los países pobres. En los Países Bajos, por ejemplo, hay 1.500.00 adultos catalogados como analfabetos funcionales, de los cuales un millón son nativos de habla neerlandesa. La cuarta parte de estos últimos son casi completamente analfabetos. En la Francia metropolitana, según una evaluación efectuada en 2004-2005, un 9% de los adultos en edad de trabajar (personas de 18 a 65 años) –esto es, más de tres millones de personas– tenían problemas de lectura, escritura y cálculo, pese a haber asistido a la escuela en este país. El 59% de esas personas eran hombres. La mayoría de las personas con problemas de alfabetización en Francia tienen más de 45 años y la mitad de ellas viven en zonas rurales o con baja densidad de población.

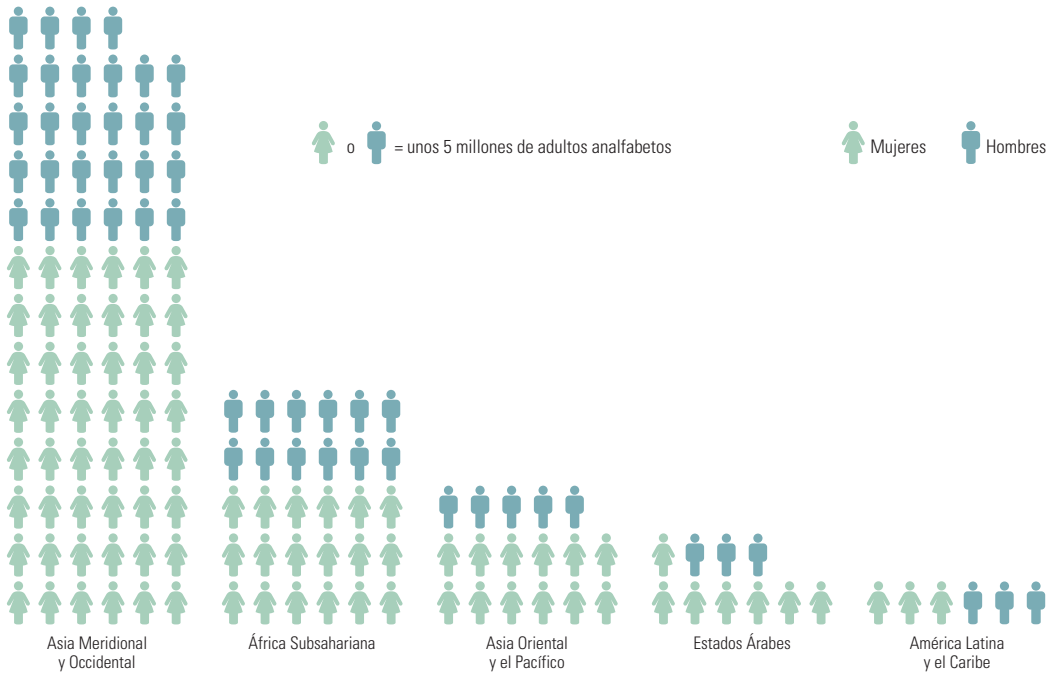
Alfabetización, desigualdad y exclusión

Las tasas nacionales de alfabetización ocultan la existencia de disparidades importantes dentro de los países. Una vez más, el sexo, la pobreza, el lugar de residencia, la pertenencia étnica y el grupo lingüístico son factores que pueden hacer más pronunciadas las desigualdades en las tasas de alfabetización.

- Las **disparidades debidas al sexo** en la alfabetización de los adultos están bastante extendidas, sobre todo en los países donde se observan las tasas de alfabetización más bajas. Se suele dar con frecuencia una interacción entre el sexo y la pobreza. En Gambia, por ejemplo, las tasas de alfabetización van del 12%, entre las mujeres sumidas en la extrema pobreza, al 53% entre los hombres de posición económica acomodada.
- En siete países del África Subsahariana donde las tasas de alfabetización son particularmente bajas, la diferencia en el grado de alfabetización de los **hogares más ricos y más pobres** se cifra en más de cuarenta puntos porcentuales. En la India, las tasas de alfabetización más bajas se dan en los Estados más pobres.
- Las tasas de alfabetización en las **comunidades y comarcas rurales** suelen ser casi siempre más bajas que las observadas entre los habitantes de las ciudades y en las zonas urbanas. En Etiopía, las tasas de alfabetización oscilan entre un 83% en la región de Addis-Abeba y un 25% en la región rural de Amhara.
- En las **poblaciones indígenas** las tasas de alfabetización tienden a ser más bajas que entre las poblaciones que no lo son.

Se estima que, hoy en día, se sigue negando el derecho a la alfabetización a unos 776 millones de adultos, de los cuales casi dos tercios son mujeres.

Gráfico 6: Proyecciones del número de adultos analfabetos (personas de 15 años o más) para el año 2015, por región y sexo



Fuente: Véase el Cuadro 2.11 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

Evaluar las disparidades y desigualdades entre los sexos en la educación

Objetivo5: Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con iguales posibilidades de obtener buenos resultados.

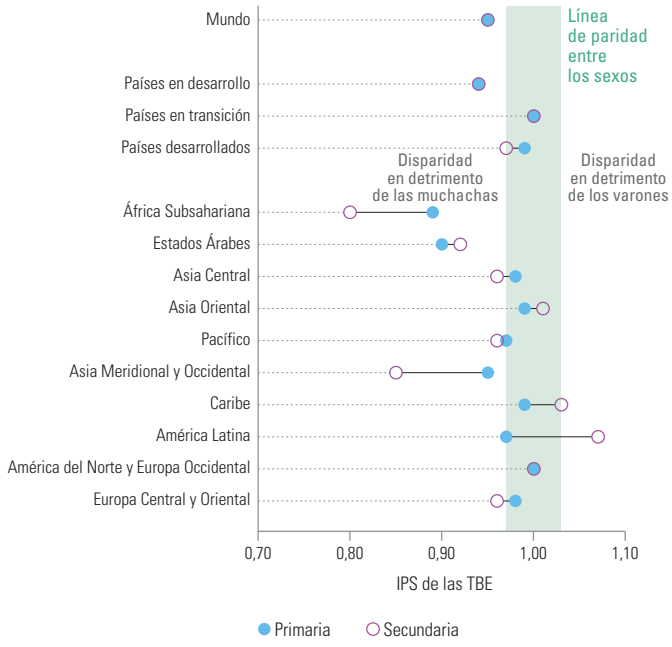
En muchos países, una vez que ingresan en la escuela primaria, las niñas obtienen mejores resultados que los varones.

En todo el mundo se ha seguido progresando hacia la paridad entre los sexos, pero a muchos países les queda todavía un largo trecho que recorrer para alcanzarla. En 2006, de los 176 países sobre los que se dispone de datos sólo 59 habían logrado alcanzar la paridad[4] en la enseñanza primaria y secundaria. Aunque esto significa que son 20 países más los que han venido a añadirse a los que ya la habían alcanzado en 1999, el hecho de que más de la mitad de las naciones sigan sin conseguirla constituye un serio motivo de preocupación.

Enseñanza primaria: progresos sustanciales, pero algunos países distan mucho de alcanzar la paridad entre los sexos

Unos dos tercios de los 187 países sobre los que se dispone de datos habían logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria en 2006, y la mayoría de los 71 restantes habían hecho progresos desde 1999 (Gráfico 7). Se han conseguido avances importantes en muchos países del Asia Meridional y Occidental, donde el índice de paridad entre los sexos (IPS) de la TBE pasó 0,84 a 0,95 entre 1999 et 2006. Dicho sea con otras palabras, el número de niñas escolarizadas por cada 100 varones escolarizados aumentó de 84 a 95. Buthán, la India y Nepal han logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, o están a punto de lograrla. En cambio, en la enseñanza primaria de Pakistán por cada 100 varones escolarizados sólo hay 80 niñas que van a la escuela. Los progresos hacia la paridad entre los sexos en el África Subsahariana han sido lentos y desiguales. El promedio del IPS en la región pasó de 0,85 en 1999 a 0,89 en 2006, pero en el Chad, Côte d'Ivoire, Malí, Níger y la República Centroafricana por cada 100 varones escolarizados hay menos de 80 niñas que van a la escuela. En cambio, muchos otros países han conseguido la paridad en primaria, por ejemplo Ghana, Kenya y la República Unida de Tanzania. A pesar de esos progresos, más de la mitad de los países pertenecientes a las regiones del África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes no habían conseguido la paridad en 2006, y muchos de ellos figuran entre los que más distan de alcanzarla.

Gráfico 7: Evolución de las disparidades entre los sexos en las tasas brutas de escolarización en primaria y secundaria, por región (2006)



Fuente: Véanse el Gráfico 2.33 y el Cuadro Estadístico 5 del Anexo de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

En muchos países, una vez que ingresan en la escuela primaria, las niñas obtienen mejores resultados que los varones. En efecto, sus probabilidades de repetir curso son menores que en el caso de los muchachos, mientras que sus probabilidades de acabar los estudios primarios son mayores. En 114 de los 146 países sobre los que se dispone datos correspondientes a 2006, el número de niñas que repite curso es inferior al de los varones. En Afganistán, un país donde había menos de 70 niñas ingresadas en la escuela por cada 100 varones escolarizados en 2005, el porcentaje de niñas repetidoras en primaria se cifraba en un 14% y el de los varones en un 18%. En 63 de los 115 países sobre los que se dispone de datos, era igual el número de niñas y de varones que llegaban al último grado en 2005. En 36 de los 52 países restantes en los que subsistían disparidades entre los sexos, la tasa de supervivencia de las niñas en el último grado era más elevada.

Disparidades entre los sexos en la enseñanza secundaria y superior: escalas diferentes y perfiles diferentes

A medida que ha ido aumentando la escolarización en la enseñanza secundaria, las disparidades entre los sexos han ido disminuyendo en todas las regiones, con la única excepción del África Subsahariana. Sin embargo, sólo un 37% de los países sobre los que se dispone de datos habían conseguido realizar en 2006 la paridad entre los sexos en la enseñanza secundaria. A nivel mundial,

4. Tal como la mide el índice de paridad entre los sexos (IPS), esto es, la relación entre el número de niñas escolarizadas y el número de varones escolarizados. Se considera que la paridad se ha alcanzado cuando hay entre 97 y 103 niñas escolarizadas por cada 100 varones escolarizados (IPS de la TBE comprendido entre 0,97 y 1,03).

el número de países donde las disparidades se dan en beneficio de las muchachas es prácticamente igual al de los países donde las disparidades favorecen a los varones.

Los países desarrollados y los países en transición han conseguido en general la paridad entre los sexos en la enseñanza secundaria, mientras que los países en desarrollo se siguen situando por debajo del promedio mundial con 94 muchachas escolarizadas por cada 100 varones. En los Estados Árabes, el Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana, el bajo índice escolarización en secundaria va unido a IPS poco elevados. En cambio, en muchos países de América Latina y el Caribe, hay más muchachas escolarizadas en secundaria que varones, en particular en el segundo ciclo de este tipo de enseñanza. El contexto socioeconómico y las prácticas en materia de empleo, así como la identidad de género en la escuela, parecen ser factores que influyen en el apartamiento de los varones de la escuela en América Latina.

En el plano nacional, las disparidades entre los sexos en la enseñanza secundaria han disminuido en más de la mitad de los 142 países sobre los que se dispone de datos. Los progresos han sido asombrosos en muchos países. El IPS aumentó en más de un 20% en Benin, el Chad, Camboya, Gambia, Guinea, Nepal, Togo, Uganda y el Yemen. En Bangladesh, las políticas y reformas de los poderes públicos han desempeñado un papel esencial en el alcance del objetivo de la EPT relativo a la paridad entre los sexos, que se ha conseguido con mayor rapidez de previsto (Recuadro 5). La participación de las muchachas en la enseñanza secundaria disminuyó en algunos países, pero en otros –Argentina, El Salvador, Georgia, la República de Moldova y Túnez, por ejemplo– las disparidades en detrimento de los varones han aumentado.

Cada vez se confirma más que el número de mujeres matriculadas en la enseñanza superior sobrepasa al de los hombres. El IPS mundial pasó de 0,96 en 1999 a 1,06 en 2006. Se dan diferencias importantes entre las regiones. La situación de las regiones en desarrollo es variable: se observan altos índices de participación de las mujeres en la enseñanza superior tanto en el Caribe (1,69) como en el Pacífico (1,31), y mucho más bajos en Asia Meridional y Occidental (0,76) y el África Subsahariana (0,67). En 2006, en algunos países había menos de 30 mujeres matriculadas en la enseñanza superior por cada 100 hombres que cursaban ese nivel de enseñanza.

Disparidades entre los sexos dentro de los países

Existe una estrecha correlación entre la pobreza y las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria, y aún más en la secundaria. En Malí, por ejemplo, las probabilidades de que las hijas de las familias más acomodadas vayan a la escuela primaria son cuatro veces mayores que las de las niñas de los hogares más pobres. En la enseñanza secundaria esas probabilidades son ocho veces mayores.

Recuadro 5 – Una victoria de Bangladesh: el logro de la paridad entre los sexos en 2005

Bangladesh es uno de los pocos países que ha logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria en 2005. Además, si se exceptúa Sri Lanka, es también el único de la región del Asia Meridional y Occidental que ha alcanzado este objetivo. Han desempeñado un papel importante en este logro tanto la buena gobernanza como los programas de subsidios que han permitido incrementar la escolarización de las muchachas. La mejora de los niveles de instrucción de éstas en la enseñanza secundaria ha tenido repercusiones positivas en otros ámbitos de la sociedad, habiéndose observado una disminución de la mortalidad infantil, una mejor nutrición y la obtención de empleos mejor remunerados por parte de las mujeres.

La interacción de las disparidades en materia de ingresos con factores sociales, económicos y culturales de alcance más general va en detrimento de las niñas. Según un estudio realizado en varios países, el hecho de haber nacido en el seno de una población indígena, una minoría lingüística, una casta inferior o un grupo geográficamente aislado puede amplificar las desventajas. En Guatemala, las niñas de las comunidades indígenas tienen menos probabilidades de ir a la escuela que las niñas pertenecientes a otros grupos demográficos: a los siete años de edad sólo un 54% de las niñas indígenas están escolarizadas, mientras que ese porcentaje es del 75% entre las demás niñas. Para superar esas desigualdades es necesario adoptar medidas específicas en favor de las niñas, sustentándolas con una voluntad política resuelta y una legislación adecuada.

En Malí, las probabilidades de que las hijas de las familias más acomodadas vayan a la escuela primaria son cuatro veces mayores que las de las niñas de los hogares más pobres.

Igualdad de los sexos en la educación: una meta más difícil

Además de la meta de conseguir en 2005 la supresión de las disparidades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, el quinto objetivo de la EPT fijaba también una segunda meta: lograr para 2015 la igualdad de ambos sexos en la educación, centrándose en la tarea de garantizar a las muchachas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con iguales posibilidades que los varones de obtener buenos resultados. Esta meta es mucho más difícil que la paridad, como lo demuestran los estudios sobre los resultados del aprendizaje y las prácticas en la escuela.

Resultados del aprendizaje y elección de materias de estudio: las diferencias entre los sexos persisten. Las muchachas y los varones obtienen resultados muy diferentes en la escuela, no sólo en lo que respecta a los resultados de conjunto, sino también por materias de estudio. Las evaluaciones de los alumnos ponen de manifiesto amplias diferencias entre los sexos. Aunque las disparidades son variables, se observan cuatro constantes. Primera: las muchachas obtienen mejores

En muchos países, los niños acaban su escolaridad habiendo adquirido tan sólo competencias mínimamente básicas.

resultados en lectura y lengua en toda una serie de países. Segunda: aunque los varones venían obteniendo hasta ahora mejores resultados que las muchachas en matemáticas, tanto en primaria como en secundaria, las evaluaciones más recientes ponen de manifiesto que las muchachas han recuperado su retraso en esta disciplina con respecto a los varones, o incluso llegan a conseguir mejores resultados que ellos. Tercera: aunque los varones siguen consiguiendo mejores puntuaciones en ciencias que las muchachas, la diferencia no suele ser significativa en el plano estadístico. Cuarta y última: en una serie de sectores de estudios de la enseñanza superior siguen predominando los varones, especialmente en ciencias e ingeniería. En la mitad de los países sobre los que se dispone de datos, las mujeres representan los dos tercios de los estudiantes de la enseñanza superior en los sectores de estudios tradicionalmente considerados "femeninos", por ejemplo la educación, la salud y la protección social.

¿Por qué las niñas obtienen resultados diferentes en las pruebas de aprovechamiento escolar? Las razones a las que obedecen las diferencias entre los resultados del aprendizaje de las muchachas y los varones son complejas. Lo que ocurre en las aulas y la manera en que están organizados los sistemas educativos son factores que contribuyen a explicar por qué unas y otros aprenden de forma diferente. Si los docentes tratan de distinto modo a los varones y las muchachas, ese trato diferenciado puede influir en el desarrollo y reforzar los estereotipos sexistas. Otro tanto ocurre con los libros de texto. En muchos países, esos libros siguen siendo portadores de prejuicios sexistas: las muchachas y las mujeres no están suficientemente representadas en ellos y, además, suelen mostrar a los dos sexos desempeñando funciones sumamente estereotipadas. Los progresos en este ámbito son lentos y el material didáctico sexista sigue existiendo, aunque los ejemplos más obvios de sexismo hayan desparecido en gran medida.

© Giacomo Pirozzi/PANOS

Una maestra alentando y apoyando a dos alumnas de primaria (Djibuti).

Garantizar a la vez la equidad y calidad del aprendizaje

Objetivo 6: Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

La finalidad de la EPT, en última instancia, es conseguir que todos los niños adquieran las competencias básicas que necesitan para enriquecer su vida, desarrollar sus posibilidades y participar en la sociedad. La calidad de la educación que reciben es la clave.

La brecha internacional en los resultados del aprendizaje

Las recientes evaluaciones internacionales, regionales y nacionales del aprendizaje muestran que, en muchos países, los niños acaban su escolaridad habiendo adquirido tan sólo competencias mínimamente básicas. Los niveles más bajos de aprendizaje se dan en los países en desarrollo. Una encuesta efectuada en la India en 2007 permitió comprobar que menos de la mitad de los escolares del tercer grado de primaria eran capaces leer un texto sencillo, y que tan sólo un 58% podía efectuar una operación aritmética de sustracción o división. Los resultados de la segunda evaluación del Consorcio de África Meridional para la Supervisión de la Calidad de la Educación (SACMEQ II)[5] indican que menos del 25% de los alumnos del sexto grado alcanzaban el nivel "deseable" de lectura en Botswana, Kenya, Sudáfrica y Swazilandia. Ese porcentaje se cifra en menos del 10% en Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Uganda y Zambia. Las evaluaciones de conjuntos de competencias más complejas son también

5. En el Capítulo 2 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009* se dan las denominaciones completas de diversas evaluaciones internacionales y nacionales, así como detalles sobre las mismas.

alarmantes. El Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE), efectuado recientemente en América Latina, puso de manifiesto que la mitad o más de los alumnos de tercer grado de Ecuador, Guatemala y la República Dominicana se situaban en el nivel más bajo de las pruebas de lectura.

El contraste entre los países en desarrollo y los desarrollados es muy acusado. Los resultados de la evaluación sobre las adquisiciones en ciencias, efectuada en 2006 en el marco del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), mostraron que un 60% de los alumnos de Brasil, Indonesia y Túnez obtenían resultados que los situaban en nivel más bajo de la escala de puntuaciones, mientras que sólo un 10% de los alumnos de Canadá y Finlandia se hallaban en ese caso. En el Estudio Internacional sobre el Progreso de la Competencia en Lectura (PIRLS) correspondiente a 2006, los alumnos de cuarto grado de primaria de los países de ingresos medios o bajos situados fuera de Europa obtuvieron puntuaciones manifiestamente inferiores al promedio internacional. Cabe añadir que esas evaluaciones sólo se referían a los niños escolarizados. Si se incluyeran los resultados de los niños sin escolarizar, las disparidades serían aún más acusadas.

Más allá de los promedios nacionales: desigualdades enormes en el aprovechamiento escolar

Las disparidades en los resultados del aprendizaje son mucho más pronunciadas dentro de los países, y con frecuencia guardan relación con la pobreza y otras desventajas. La desigualdad se da entre regiones, comunidades, escuelas y clases, es decir, a todos los niveles. En el PIRLS de 2006 se mostró que, en Sudáfrica, el 5% de los alumnos con mejores resultados escolarizados en el cuarto grado de primaria obtenían puntuaciones en lectura cinco veces superiores al 5% de los alumnos con peores resultados. Las disparidades de las adquisiciones del aprendizaje dentro de un mismo país pueden explicarse por el medio social de procedencia de los alumnos, el sistema educativo y el contexto de la escuela.

- **Medio social de procedencia de los alumnos.** Haciendo abstracción de la capacidad propia de cada individuo, el aprovechamiento escolar de los alumnos es producto de una serie de factores socioeconómicos y culturales como el sexo, la lengua hablada en el hogar, el empleo y nivel de instrucción de los padres, el tamaño de la familia y la condición de inmigrante. Estos factores dan cuenta, en gran medida, de cuánto aprenden los alumnos en la escuela.

- **Sistema educativo.** La forma de organización de un sistema educativo influye considerablemente en los resultados del aprendizaje. Entre los factores que cuentan cabe mencionar: la política aplicada para pasar a los grados superiores; el hecho de agrupar o no a los alumnos por aptitud; la enseñanza simultánea a alumnos de varios grados; y los exámenes de fin de estudios. La equidad puede mejorar, por ejemplo, con la aplicación de políticas destinadas a ampliar los servicios de AEPI y aumentar la autonomía de las escuelas. En cambio, las disparidades se pueden agravar con la creación de ramas de estudios selectivas.

- **Contexto de la escuela.** Todo entorno de aprendizaje eficaz se apoya en una infraestructura básica, una firme dirección profesional, docentes motivados, un tiempo lectivo y recursos suficientes, un seguimiento y una evaluación que mejoren los resultados, y una financiación adecuada. En los países en desarrollo escasean muchos recursos esenciales que se dan por descontados en los países desarrollados, por ejemplo, el abastecimiento en electricidad, los bancos y pupitres de clase, y los libros de texto. En seis países del África Subsahariana, la mitad de los alumnos del sexto grado de primaria aprenden en aulas desprovistas por completo de libros. En muchos países en desarrollo, los recursos escolares esenciales están repartidos de forma muy desigual entre las comarcas rurales y las zonas urbanas. En América Latina y otras regiones, los niños pobres tienen más probabilidades de frecuentar escuelas deficientemente equipadas que los demás niños, lo cual agrava las desigualdades existentes.

Número y calidad de los docentes

La prestación de una educación de calidad depende en gran medida de los docentes. Para que los niños consigan mejores resultados en la escuela, es necesario que haya un número suficiente de docentes adecuadamente formados y motivados, así como una proporción alumnos/docente (PAD) razonable en cada clase.

En 2006 había en todo el mundo más de 27 millones de maestros de primaria, y un 80% aproximadamente de ellos ejercían la docencia en países en desarrollo. Su número aumentó en un 5% entre 1999 y 2006, y la progresión mayor se registró en el África Subsahariana. En la región de América Latina y el Caribe también aumentó el número de maestros de primaria. En lo que respecta a la enseñanza secundaria, el número de profesores aumentó desde 1999 en 5 millones, llegando alcanzar en 2006 la cifra de 29 millones.

Los gobiernos van a tener que contratar y formar un número muy considerable de maestros, si quieren alcanzar los objetivos de la EPT. Globalmente, se estima que, de aquí a 2015, se necesitarán 18 millones de maestros de primaria suplementarios. Es en el África Subsahariana donde se plantean las necesidades más apremiantes este respecto, ya que esta región precisa 1.600.000 maestros adicionales. Si se tiene en cuenta el número de docentes que van a jubilarse, el número de maestros necesarios alcanza la cifra de 3.800.000. La región de Asia Oriental y el Pacífico necesita

Los gobiernos van a tener que contratar y formar un número muy considerable de maestros, si quieren alcanzar los objetivos de la EPT.

4.000.000 de maestros y el Asia Meridional y Occidental de 3.600.000, teniendo en cuenta también las jubilaciones y otros factores.

Está ampliamente admitido que en las clases no tendría que haber más de 40 alumnos por docente (PAD = 40/1), si se quiere que el entorno del aprendizaje sea de buena calidad. Apenas se han observado progresos en lo que respecta a la reducción de las disparidades en las PAD, tanto en los países como en las regiones, sobre todo en el Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana. Se han registrado aumentos especialmente importantes de las PAD en algunos países, por ejemplo en Afganistán, Kenya, la República Unida de Tanzania y Rwanda. En Afganistán, el Chad, Mozambique, y Rwanda, las PAD nacionales en primaria superan la proporción 60/1. En cambio, las PAD de la enseñanza primaria en América Latina y el Caribe y América del Norte y Europa Occidental han disminuido a causa de la reducción del número de niños escolarizados y del aumento del número de docentes. En lo que respecta a la enseñanza secundaria, las PAD más altas se siguen registrando en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental.

Las proporciones de alumnos por docente (PAD) de la enseñanza primaria en América Latina y el Caribe han disminuido a causa de la reducción del número de niños escolarizados y del aumento del número de docentes.

Muchos países carecen de un número suficiente de docentes formados. En 2006, en la enseñanza primaria, los porcentajes de la mediana de maestros formados en el conjunto del cuerpo docente oscilaban entre un 68% en el Asia Meridional y Occidental y un 100% en los Estados Árabes. Entre 1999 y 2006, el porcentaje de maestros formados aumentó en casi la mitad de los 40 países sobre los que se dispone de datos. En Bahamas, Myanmar, Namibia y Rwanda la proporción de maestros formados aumentó en más de un 50%. En cambio, en más de un tercio de los países con datos disponibles el porcentaje de docentes formados disminuyó, como fue el caso en Bangladesh, Nepal y Níger.

Las PAD nacionales suelen ocultar la existencia de importantes disparidades dentro de cada país, que una vez más guardan relación con el lugar de domicilio, los ingresos y el tipo de escuela. En Nigeria, en el Estado de Bayelsa las PAD eran cinco veces más altas que las registradas en la capital, Lagos. Los niños de las familias más acomodadas suelen acudir a escuelas con mejores PAD y una proporción más alta de docentes formados. Las PAD también varían en función de que la escuela esté o no financiada con fondos públicos. En Bangladesh, por ejemplo, el promedio de la PAD en las escuelas públicas se cifraba en 60/1, mientras que en las escuelas no pertenecientes al sector público esa proporción era de 40/1 por término medio.

Entre los demás factores que influyen negativamente en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, se pueden citar los siguientes: el absentismo de los docentes, su desmoralización –debida a los sueldos insuficientes y las deficientes condiciones de trabajo– y el impacto del VIH y el sida en la mortalidad del cuerpo docente.

Educación para Todos: medir un conjunto compuesto de resultados

Aunque cada uno de los objetivos de la EPT sea de por sí importante, lo esencial en última instancia es avanzar en todos los frentes. El Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) permite apreciar los progresos globales hacia la consecución de la EPT. El IDE se centra en los cuatro objetivos más fácilmente cuantificables, a saber: la EPU, la alfabetización de los adultos, la paridad entre los sexos y la calidad de la educación. En el último Informe, se ha calculado el IDE para los 129 países sobre los que se ha podido disponer de datos relativos a los cuatro objetivos, que corresponden al año escolar finalizado en 2006. Los numerosos países para los que no se ha calculado el IDE son, en su mayoría, Estados "frágiles", que comprenden naciones que se hallan en situaciones de conflicto o posconflicto.

De los 129 países estudiados:

- Cincuenta y seis –o sea, cinco más que en 2005– han alcanzado, o están a punto de alcanzar, los cuatro objetivos y los valores de sus IDE son, por término medio, iguales o superiores a 0,95. La mayoría de estos países con excelentes resultados pertenecen a las regiones del mundo más desarrolladas.

- Cuarenta y cuatro países, pertenecientes en su mayoría a las regiones de América Latina y el Caribe (18), los Estados Árabes (9), el África Subsahariana (9) y Asia Oriental y el Pacífico (5) se hallan a mitad de camino en la consecución de la EPT, y los valores de sus IDE oscilan entre 0,80 y 0,94. Aunque la escolarización en primaria pueda alcanzar un alto nivel en estos países, algunos retrasos observados en otros ámbitos –por ejemplo, en la alfabetización de los adultos y la calidad de la educación– hacen que sus resultados globales bajen.

- Veintinueve países –es decir más de un quinto de los que componen la muestra del IDE– están rezagados, y los valores de sus IDE son inferiores a 0,80. En este grupo predominan desproporcionadamente los países pertenecientes a la región del África Subsahariana, con valores del IDE inferiores a 0,60 en Burkina Faso, Chad, Etiopía, Malí y Níger. También forman parte de esta categoría algunos países de otras regiones: cinco de los seis países del Asia Meridional y cuatro Estados Árabes. La mayoría de todos estos países obtienen bajos resultados en los progresos realizados hacia los cuatro objetivos que han sido objeto de medición.

La evolución del IDE entre 1999 y 2006 sólo se ha podido analizar para 45 países. En treinta y uno se han registrado avances, en algunos casos considerables. Los valores del IDE aumentaron en más de un 20% en Etiopía, Mozambique y Nepal, aunque en términos absolutos siguen siendo bajos. Los IDE de 14 países experimentaron un retroceso. El más acusado se produjo

en el Chad, que ocupa el último puesto en la clasificación del IDE correspondiente a 2006 y se sitúa muy por debajo de los demás países.

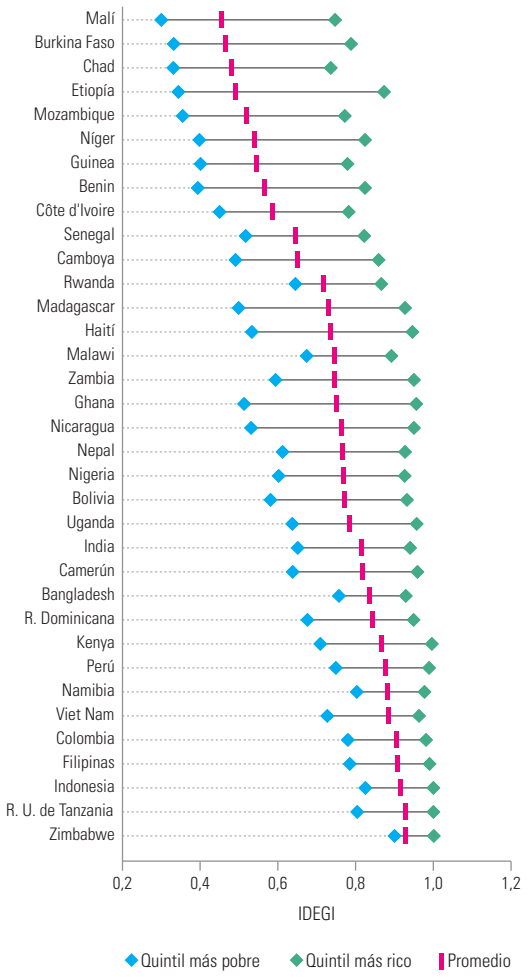
El principal factor de la mejora del IDE fue el incremento de la escolarización en la enseñanza primaria. La TNE total[6] de la enseñanza primaria aumentó en un 7,3%, por término medio, en los 45 países. En la mayoría de los 14 países donde el IDE retrocedió, la mala calidad de la educación fue un factor importante de ese retroceso.

Realización global de la EPT: las desigualdades dentro de los países siguen siendo la regla

El IDE estándar examinado precedentemente proporciona una visión basada en promedios nacionales, pero no permite apreciar las variaciones que se dan dentro de los países. Con vistas a suplir esta deficiencia, se ha recurrido a los datos de las encuestas sobre los hogares a fin de elaborar un nuevo índice de la educación, el Índice de Desigualdad de la EPT por Grupo de Ingresos (IDEGI), para 35 países en desarrollo (Gráfico 8). Este índice examina la distribución de los progresos globales de la EPT de los países, sobre la base del grado de riqueza y pobreza y del lugar de domicilio (zona rural/zona urbana). El IDEGI pone de manifiesto que:

- Se dan grandes disparidades en los progresos globales de la EPT entre los diferentes grupos de ingresos, en la casi totalidad de los 35 países analizados. Las diferencias dentro de los países son casi tan importantes como las que se dan entre las diferentes naciones. Las disparidades son especialmente acusadas en Benin, Burkina Faso, el Chad, Etiopía, Malí, Mozambique y el Níger, países donde el IDEGI del grupo más rico es dos veces mayor que el del grupo más pobre.
- Los países donde los sistemas educativos funcionan mejor presentan, a la vez, mayores progresos globales de la EPT y menos desigualdades.
- Los progresos globales hacia la realización de la EPT han beneficiado a los más pobres en la mayoría de los países. La diferencia entre el quintil más rico y el quintil más pobre de la población disminuyó en el 75% de los 35 países estudiados. En Benin, Etiopía, la India y Nepal, la diferencia entre los más ricos y los más pobres disminuyó por lo menos en un 15%.
- Los progresos globales hacia la realización de la EPT en las zonas urbanas son mayores que los de las zonas rurales, sea cual sea el grupo de ingresos. En Burkina Faso, el Chad, Etiopía y Malí, el IDEGI de las zonas urbanas es, como mínimo, dos veces mayor que el de las zonas rurales.

Gráfico 8: Índice de Desigualdad de la EPT por quintil de riqueza en un grupo de países (año disponible más reciente)



Fuente: Véase el Gráfico 2.44 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

Se dan grandes disparidades en los progresos globales de la EPT entre los diferentes grupos de ingresos, en la casi totalidad de los 35 países analizados.

6. Proporción de niños en edad de cursar primaria escolarizados en la enseñanza primaria o la enseñanza secundaria.

Capítulo 3.
Mejorar la calidad y aumentar la equidad: por qué es importante la gobernanza

En materia de educación, la buena gobernanza no es un concepto abstracto. Consiste en garantizar a los niños el acceso a escuelas adecuadamente financiadas que respondan a las necesidades locales y empleen a docentes formados y motivados. La gobernanza atañe a la distribución del poder de decisión en todos los niveles del sistema educativo, desde el ministerio de educación hasta las escuelas y comunidades. El Capítulo 3 se centra en la manera en que los gobiernos aplican las políticas y reformas en cuatro ámbitos esenciales de la gobernanza: la financiación de la educación; la elección de escuela, la competición entre escuelas y la "escucha" en la escolarización; los docentes y el seguimiento; y la planificación de la educación y las estrategias de reducción de la pobreza. También trata de determinar si –y de qué forma– la gobernanza de la educación está mejorando la calidad y reduciendo las desigualdades.

© Gurinder Osan/AP/SIPA

Por dos caminos separados en la vida: escolares y niños de la calle en Nueva Delhi (India).

Gobernanza de la educación: el Marco de Acción de Dakar y más allá

La reforma de la gobernanza es un elemento importante del programa de la EPT. El Marco de Acción de Dakar estableció principios generales que comprendían, entre otros, el de la creación de sistemas educativos con capacidad para responder a las necesidades, sentido de la rendición de cuentas y espíritu de participación. Pese a que no preconiza un modelo único de gobernanza, el Marco de Acción de Dakar promueve la descentralización e incita a la participación en la toma de decisiones hasta el nivel de base, con vistas a lograr que los sistemas de educación sean más equitativos.

Las experiencias de los países en lo referente a las reformas de la gobernanza es muy variada y los datos empíricos muestran que los resultados son contrastados. Se ha podido determinar la existencia de dos problemas generales: una tendencia a aplicar modelos que no se adaptan a las condiciones locales y una atención insuficiente a la equidad. Además, se puede comprobar a menudo una incapacidad para hacer que la reducción de la pobreza y la desigualdad sea una parte integrante esencial de las reformas. Para que los países aceleren sus progresos hacia la consecución de la EPT, es necesario que den más peso a la equidad en la reforma de la gobernanza.

En su análisis de los cuatro aspectos de la gobernanza y de la manera en que se está afrontando el problema de la desigualdad, el Informe saca cuatro conclusiones principales:

- **Financiación de la educación:** La descentralización es importante, pero los poderes públicos centrales deben seguir desempeñando un papel de primer plano en la distribución equitativa de los fondos destinados a la educación.
- **Gobernanza de las escuelas:** La transferencia de responsabilidades a las comunidades, los padres y los proveedores privados de servicios educativos no puede reemplazar la tarea de restablecer el buen funcionamiento de los sistemas públicos de educación básica.
- **Docentes y seguimiento:** Los gobiernos deben: incrementar la contratación y motivación de los docentes; crear incentivos para mejorar la rendición de cuentas, la equidad y el aprendizaje; y elaborar políticas de seguimiento que vayan acompañadas de un apoyo a las escuelas.
- **Planificación y reducción de la pobreza:** Es necesario que la educación básica se integre en las estrategias más generales de lucha contra la pobreza y la desigualdad extremas.

Financiar la educación con un propósito de equidad

Se necesita una financiación adicional, si se quiere que el mundo alcance los objetivos de Dakar. No obstante, ese incremento de los fondos sólo es uno de los elementos de un conjunto más amplio de los desafíos planteados a las políticas de educación. Es preciso que los países mejoren la eficiencia e incrementen los recursos financieros para lograr la EPT. También es necesario que elaboren estrategias para tratar el problema de las desigualdades en la financiación de la educación.

Gasto público en educación

La proporción de la renta nacional dedicada a la educación varía mucho en función de las regiones y de los grupos de ingresos (Cuadro 1). En los países de bajos ingresos del África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental, que concentran el 80% de la población mundial sin escolarizar, se da la tendencia a invertir en la educación las proporciones más reducidas del PNB. En el África Subsahariana, once de los veintiún países sobre los que se dispone de datos dedican a la educación menos del 4% de su PNB. En la región del Asia Meridional, Bangladesh sólo dedica a la educación el 2,6% de su renta nacional, la India el 3,3% y el Pakistán 2,7%. En el grupo de países de bajos ingresos se dan amplias variaciones: la República Centroafricana dedica a la educación el 1,4% de su PNB, mientras que Etiopía le dedica el 6%.

Para que los países aceleren sus progresos hacia la consecución de la EPT, es necesario que den más peso a la equidad en la reforma de la gobernanza.

Cuadro 1: Gasto público total en educación expresado en % del PNB y en % del gasto público total, por región (2006)

África Subsahariana	Estados Árabes	Asia Central	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional y Occidental	América Latina y el Caribe	América del Norte y Europa Occidental	Europa Central y Oriental
Gasto público total en educación expresado en % del PNB							
4,4	4,6	3,4	...	3,3	4,1	5,5	5,3
Gasto público total en educación expresado en % del gasto público total							
18	21	...	...	15	15	12	13

Fuente: Véanse el Cuadro 3.2 y el Cuadro Estadístico 11 del Anexo de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

En varios países del África Subsahariana, la supresión de los derechos de escolaridad ha facilitado el ingreso de un mayor número de niños pobres en las escuelas.

Después del Foro de Dakar el gasto público aumentó en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos. En algunos países, el fuerte incremento del gasto ha ido acompañado de progresos sustanciales hacia los objetivos de la EPT. En Etiopía, Kenya, Mozambique y Senegal, la proporción del PNB invertida en la educación aumentó muy considerablemente, y en todos estos países se registró una disminución importante del número de niños sin escolarizar.

Sin embargo, entre 1999 y 2006 la proporción de la renta nacional dedicada a la educación experimentó un descenso en 40 de los 105 países sobre los que se dispone de datos. En doce países, esa proporción disminuyó en más de un punto porcentual. En este grupo de países hay algunos con un número relativamente elevado de niños sin escolarizar, por ejemplo el Congo y la India. En otros países del Asia Meridional y Occidental y del África Subsahariana, el gasto se ha estancado. Habida cuenta del escaso nivel actual de sus inversiones, es preciso que esos países aumenten el volumen, la eficiencia y la equidad de su gasto público en educación.

Las desigualdades que se dan en materia de ingresos a nivel mundial se reflejan en las disparidades en el gasto en educación. En 2006, el gasto por alumno de primaria oscilaba entre menos de 300 dólares en gran parte del África Subsahariana y más de 5.000 dólares en los países más desarrollados (en dólares constantes de 2005). En el África Subsahariana vive el 15% de la población mundial con edades comprendidas entre 5 y 25 años, pero esta región sólo representa el 2% del gasto público mundial en educación. Por su parte, el Asia Meridional y Occidental, que concentra el 25% de la población mundial de ese grupo de edad, sólo representa el 7% del gasto en cuestión (Gráfico 9).

Mejorar la eficiencia y reducir la corrupción

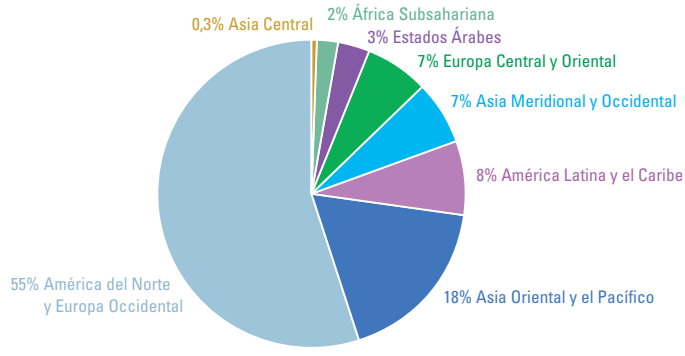
Los aumentos de financiación deben complementarse con mejoras de la eficiencia y un reforzamiento de la gobernanza en el plano financiero. Aunque sea difícil medir comparativamente la eficiencia del gasto en educación en los diferentes países, el cotejo de los aportes financieros con algunos resultados específicos como la escolarización, la terminación de estudios y el aprovechamiento escolar es elocuente. Por ejemplo, Senegal y Etiopía tenían la misma tasa de escolarización en primaria (71%) en 2006, pero el primero de estos países gastaba dos veces más por alumno que Etiopía. Esto induce a pensar que el sistema educativo etíope era más eficaz a la hora de traducir los recursos en plazas escolares, aunque esto no muestra que se diera una diferencia de calidad de las plazas escolares entre esos dos países.

La corrupción tiene consecuencias profundamente negativas en la educación. En muchos países, la malversación de fondos a distintos niveles hace que una parte considerable de los recursos dedicados a la educación no llegue nunca a las escuelas. Una encuesta realizada en México en 2003 estimó que las familias pagaban unos diez millones de dólares en sobornos –o sea, un promedio de 30 dólares por familia– para que sus hijos tuvieran acceso a la enseñanza pública, declarada gratuita por la ley. A menudo la corrupción se ceba en los más desfavorecidos porque son los que más dependen del sistema educativo público y, además, son los que menos recurren a la protección de la ley y los que tienen menos posibilidades de efectuar pagos "extraoficiales". Un ejemplo de iniciativa nacional para frenar la corrupción es el Programa de Subvenciones para la Mejora de las Escuelas aplicado en Indonesia, que ha integrado estructuras institucionales para fortalecer la gobernanza y luchar contra la corrupción.

Estrategias para mejorar la equidad de la financiación. El gasto público en educación puede remediar las desigualdades, pero también puede agravarlas. Las regiones más ricas y los grupos favorecidos suelen atraer volúmenes de financiación más elevados que las regiones menos ricas y los grupos más desfavorecidos. En algunos casos, la desigualdad en la financiación coincide con la pertenencia étnica. Por ejemplo, en la ex República Yugoslava de Macedonia las escuelas frecuentadas por alumnos de origen albanés reciben un 20% menos de subvenciones por alumno que los centros docentes donde predominan los alumnos de origen macedonio. En las zonas rurales esa desigualdad se cifra en un 37%.

Los gobiernos han adoptado planteamientos diferentes para incrementar la equidad. En varios países del África Subsahariana el gasto ha llegado ser más equitativo con la supresión de los derechos de escolaridad, que ha facilitado el ingreso de un mayor número de niños pobres en las escuelas. Por ejemplo, en Senegal, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia, la decisión de suprimir el pago de derechos por parte de los usuarios de los servicios de educación y de aumentar el gasto en la enseñanza primaria ha incrementado la equidad del gasto público y ha tenido repercusiones positivas importantes en la escolarización.

Gráfico 9: Distribución del gasto público mundial en educación, por región (2004)



Fuente: Véase el Gráfico 3.4 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009.*

Otro enfoque para incrementar la equidad consiste en proporcionar subvenciones a las escuelas transfiriendo fondos de los poderes públicos centrales a las comunidades y escuelas locales. Esas subvenciones pueden reducir las desigualdades al suministrar recursos suplementarios a los alumnos desfavorecidos o vulnerables. En Ghana, un programa de subvenciones a las escuelas ha tenido por resultado un fuerte incremento de las tasas de escolarización, habiéndose registrado en particular un aumento del número de niños ingresados en las escuelas de zonas desfavorecidas.

Descentralización: un factor potencial de desigualdad

En un número cada vez mayor de países, la responsabilidad y la gestión de los recursos financieros se están traspasando a los niveles inferiores de la administración pública, las comunidades locales y los proveedores de servicios escolares. Se considera que esta descentralización –al hacer que las comunidades estén más cerca del proceso de adopción de decisiones– incrementa la capacidad de reacción de los sistemas educativos con respecto a las comunidades locales y permite a los pobres hacerse escuchar más.

No obstante, las repercusiones de la descentralización en el plano financiero son inciertas en lo que respecta a la equidad. Los datos empíricos sobre un número considerable de países, como China, Filipinas e Indonesia, inducen a pensar que las transferencias de responsabilidades financieras pueden exacerbar las desigualdades, ya que las regiones más ricas están en mejores condiciones para movilizar recursos. En Nigeria, los Estados y regiones más ricas y con un mayor índice de escolarización se llevan la parte del león de los recursos federales. Esa parte llega a ser cinco veces mayor que la de las regiones más pobres. Esta situación se agrava con la escasa recaudación tributaria obtenida en las regiones más pobres. El sistema ha exacerbado las grandes disparidades que se dan en la financiación de la educación.

La solución para evitar situaciones de ese tipo es que el gobierno central desempeñe un papel de primer plano en la redistribución de los recursos a las regiones más pobres y los grupos desfavorecidos. Esto es lo que se ha hecho, en diversa medida, en países como Brasil, Etiopía, Sudáfrica y Viet Nam. La descentralización, de por sí, no es positiva ni negativa para la equidad. Lo fundamental no es saber si se debe descentralizar, sino cómo se va a descentralizar y qué es lo que se tiene que descentralizar. Las estrategias encaminadas a una descentralización equitativa comprenden:

- El establecimiento de directrices claras para la movilización de los recursos tributarios descentralizados, por ejemplo prohibir a las autoridades subnacionales que impongan el pago de derechos de escolaridad en la educación básica.
- La elaboración de fórmulas de financiación equitativas que ponderen las transferencias de fondos del gobierno central a las autoridades locales, teniendo en cuenta los indicadores relativos a la pobreza, la salud y la educación, así como los costos estimados de la realización de los objetivos nacionales que se refieren a la EPT.
- El establecimiento de metas claras en las políticas, que reflejen un sólido compromiso con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y los del Marco de Acción de Dakar.

Elección, competición e importancia de los padres y docentes: la reforma de la gobernanza de las escuelas y la EPT

¿Cuáles son las funciones respectivas de los gobiernos, los padres, las comunidades y los proveedores privados de servicios educativos en la gestión y financiación de las escuelas? El análisis expuesto a continuación se centra en tres corrientes de la reforma de la gobernanza de las escuelas: el traspaso de poderes a las escuelas y comunidades locales; la expansión de la elección de escuela y la competición entre escuelas; y el desarrollo de las escuelas privadas con derechos de escolaridad poco onerosos. El análisis tiene por objeto determinar si esas reformas hacen que se escuche más a los pobres y aumentan sus posibilidades de elección.

Gestión basada en las escuelas: una amplia gama de enfoques y resultados

La gestión basada en las escuelas comprende una serie de reformas que confieren a los docentes, los padres y las comunidades una mayor autonomía en la toma de decisiones en los centros docentes. Sus partidarios arguyen que este tipo de gestión hace que las escuelas posean más capacidad de reacción a las necesidades locales, que los padres se hagan escuchar efectivamente y que los docentes participen más, tengan más motivación y rindan más cuentas.

En algunos casos las reformas basadas en este tipo de gestión han mejorado el aprovechamiento escolar y han incrementado la equidad. Por ejemplo, en El Salvador los alumnos de las escuelas EDUCO obtienen en matemáticas y lengua mejores puntuaciones que los de otras escuelas. Sin embargo, las escuelas que participan en programas educativos análogos en Honduras obtienen puntuaciones en los exámenes que no difieren significativamente de las obtenidas por los alumnos del sistema de enseñanza tradicional. En América Latina y otras regiones no se han podido observar cambios dignos de mención en las prácticas pedagógicas.

Los impactos en lo que respecta a la posibilidad de hacerse escuchar efectivamente son también ambiguos. Una toma de decisiones a nivel más local puede acercar

En El Salvador los alumnos de las escuelas EDUCO obtienen mejores puntuaciones que los de otras escuelas, pero las escuelas análogas en Honduras obtienen puntuaciones poco diferentes de las de los alumnos de la enseñanza tradicional.

a los poderes públicos de los padres y las comunidades por medio de la creación de estructuras formales, por ejemplo las asociaciones mixtas de padres y docentes y los órganos de dirección de las escuelas, pero esto no entraña automáticamente que se superen las desventajas de carácter más general. En Nepal, por ejemplo, los comités de gestión de las escuelas son dirigidos principalmente por hombres de las castas superiores, y en Australia y Nueva Zelandia los grupos minoritarios están insuficientemente representados en los consejos de escuela. Las desigualdades y las condiciones sociales existentes, por ejemplo la pobreza, socavan los intentos de incrementar la equidad mediante la participación.

¿La mayor posibilidad de elección por parte de los padres mejora los resultados del aprendizaje e incrementa la equidad? Los datos empíricos a este respecto no son concluyentes.

Elección y competición en los servicios de educación

En casi todos los países es el Estado quien tiene que asumir, en última instancia, la responsabilidad de la educación. Su función puede abarcar desde la prestación directa de servicios educativos hasta la gestión y reglamentación de los prestatarios privados de esos servicios. Se suele considerar que el hecho de que los padres tengan más posibilidades de elegir entre las escuelas es esencial para la mejora de la calidad. En algunos países, las asociaciones entre el sector público y el privado, en las que el gobierno aporta una ayuda financiera a los proveedores privados de servicios educativos, son el vector principal del aumento de las posibilidades de elegir entre las escuelas, así como de la competición entre éstas.

La elección y la competición entre las escuelas son objeto de debates apasionados en los países desarrollados y en desarrollo. ¿La mayor posibilidad de elección por parte de los padres mejora los resultados del aprendizaje e incrementa la equidad? Los datos empíricos a este respecto no son concluyentes. Las evaluaciones del PISA no ponen de manifiesto que la competición entre las escuelas tenga grandes efectos en los resultados del aprendizaje. Tampoco se tiene la certidumbre de que el desarrollo de las escuelas concertadas y el recurso a programas de bonos de educación en los Estados Unidos hayan mejorado el aprovechamiento escolar o reducido las desigualdades. Otro tanto ocurre en Chile, un país donde los resultados del aprendizaje son decepcionantes, pese a que se le suele mencionar como modelo en las reformas de gobernanza relativas a la elección y competición. Las escuelas privadas subvencionadas por el Estado no logran mejores resultados que las municipales, una vez que se han efectuado las rectificaciones correspondientes para tener en cuenta el estatus socioeconómico.

Las experiencias de Chile y los Estados Unidos no proporcionan una prueba categórica en favor de la tesis de que la elección y la competición entre escuelas mejoran la calidad y la equidad de la educación. En cambio, la experiencia de Suecia es más positiva. Desde principios del decenio de 1990 este país permite a los padres optar por proveedores no estatales de servicios educativos y beneficiarse al mismo tiempo de la atribución de fondos públicos. Este sistema goza de un amplio apoyo en Suecia, pero las posibilidades de que pueda ser exportado a otros países es objeto de debate. En efecto, cuando se introdujo la competición entre escuelas este país contaba ya con un sistema de educación pública que ofrece a todos los niños la posibilidad de recibir una educación de calidad y que, además, presenta niveles de desigualdad muy bajos. Por otra parte, la capacidad del gobierno sueco para reglamentar y supervisar a los proveedores privados de servicios de educación es muy sólida. Esas condiciones no se dan en muchos países desarrollados, y mucho menos todavía en las naciones en desarrollo.

Si los gobiernos dan más posibilidades de elegir entre las escuelas sin establecer garantías para proteger a los más desfavorecidos, los sistemas educativos pueden convertirse en factores de generación de desigualdades. La prioridad principal –sobre todo en los países pobres– es poner a disposición de todos un sistema de enseñanza pública dotado de recursos financieros adecuados.

Escuelas privadas poco onerosas: un síntoma de la carencia del Estado

En los últimos años, las escuelas primarias privadas que perciben derechos de escolaridad poco onerosos han experimentado un auge rápido en países como Ghana, la India, Kenya, Nigeria y Pakistán. La deficiente calidad de los servicios de educación gubernamentales y la falta de escuelas públicas son factores importantes de ese auge. Aunque la amplitud de su expansión sea variable, las escuelas privadas poco onerosas proliferan al parecer en las zonas donde viven algunos de los grupos de población más desfavorecidos, por ejemplo los niños de las barriadas miserables urbanas.

Algunos estiman que las escuelas privadas poco onerosas representan una alternativa eficaz a la enseñanza pública. Aducen que el hecho de que los padres acepten pagar por los servicios de esas escuelas constituye una prueba de que responden a una necesidad real, de que son asequibles en el plano financiero y de que ofrecen a los padres una posibilidad de elección real.

Los datos empíricos no respaldan muchas de esas afirmaciones. Con frecuencia, los miembros más pobres de la sociedad no pueden pagar los derechos de escolaridad sin hacer inmensos sacrificios en otros ámbitos. La calidad de la educación de esas escuelas puede ser muy escasa. En algunos casos, la demanda se debe pura y simplemente a la falta de servicios educativos públicos. Por ejemplo, los habitantes de algunas barriadas miserables de la capital de Kenya, Nairobi, no pueden optar por la posibilidad de enviar a sus hijos a las escuelas públicas por la sencilla razón de que éstas son inexistentes.

Se han hecho algunas tentativas para integrar a las escuelas privadas poco onerosas en conciertos del tipo sector público-sector privado. Uno de los ejemplos más notables a este respecto es el de Pakistán. En un contexto en que se daban un bajo índice global de escolarización y grandes disparidades entre los sexos, se empezó a aplicar un programa de bonos de educación y subvenciones a las escuelas análogo a los aplicados en Estados Unidos y Suecia, a fin de apoyar a escuelas privadas poco onerosas. Aunque ese programa ha dado algunos resultados positivos, la escasa capacidad del gobierno y la dependencia de la financiación externa hacen que su perdurabilidad sea problemática. Además, y esto es lo más importante, la mayoría de las familias pobres siguen dependiendo de la enseñanza pública.

La rapidez con que han surgido las escuelas privadas poco onerosas puede responder a una demanda real, pero no es nada evidente que ofrezcan la posibilidad de impartir una educación de calidad accesible y asequible en el plano financiero. La financiación privada y los proveedores privados de servicios educativos tienen un papel que desempeñar y los gobiernos deberían velar por que se integren en estrategias nacionales que sean objeto de una gestión adecuada. No obstante, en lo referente a la educación básica –sobre todo en los países más pobres– los fondos y servicios privados no pueden reemplazar a los sistemas públicos que ofrecen a todos la posibilidad de recibir una educación de calidad.

Reforzar la gobernanza relativa a los docentes y el seguimiento

Muchos sistemas escolares no consiguen ofrecer una educación capaz de cumplir con las normas más elementales de calidad y equidad. Esta situación hace que millones de niños carezcan de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo, incluso después de haber finalizado sus estudios primarios. En el análisis expuesto a continuación se examinan dos elementos fundamentales para la mejora y el mantenimiento de una educación de calidad: los docentes y el seguimiento.

Contratación, distribución y motivación

Garantizar la presencia de un número suficiente de docentes cualificados allí donde más se necesitan es uno de los desafíos más importantes que se plantean a las políticas de educación. En el Informe se examinan cuatro temas de la gobernanza relacionados con los docentes: sus sueldos y nivel de vida, su contratación, su distribución y su motivación.

Sueldos y nivel de vida. Cuando establecen la remuneración de los docentes, los gobiernos se hallan ante el siguiente dilema: crear incentivos para poder contratar maestros y motivarlos y, al mismo tiempo, mantener el equilibrio entre el gasto dedicado a remunerar al personal docente y los gastos asignados a otros ámbitos de la educación.

Un docente motivado comunica a los niños el entusiasmo de aprender y les hace comprender las ventajas de la educación (Maestra de una escuela rural de Malí).

© Crispin Hughes/PANOS

Algunas encuestas recientes sobre la motivación de los docentes ponen de manifiesto que en algunos países el nivel de sus sueldos no es suficiente para sufragar los gastos básicos de una familia. En una gran parte del África Subsahariana y el Asia Meridional, el nivel de sueldos de los maestros roza peligrosamente el umbral de la pobreza, o incluso se sitúa por debajo de éste. Los sueldos bajos y los retrasos en su pago hacen que sea difícil contratar a personal con buenas cualificaciones profesionales. Asimismo, minan la moral de los docentes y les obligan a ejercer otros empleos para tener de qué vivir, lo cual afecta a la calidad de la enseñanza. El caso de los docentes que dan clases particulares para complementar sus ingresos ha sido ampliamente estudiado en la mayoría de los países del Asia Central.

Docentes interinos: ¿incrementar su contratación a expensas de la calidad y la equidad? Algunos países han tratado de solucionar la escasez de docentes contratando a maestros interinos, evitando así la aplicación de las disposiciones que rigen para los funcionarios. Este sistema ha permitido incrementar su número en muchas partes del mundo, por ejemplo en el África Occidental, donde hay países como Guinea, Níger y Togo en los que una tercera parte del personal docente está constituido por interinos.

Hay datos empíricos que muestran que el recurso a docentes interinos puede tener consecuencias perniciosas. En Togo, un país donde el 55% de los

En la educación básica, los fondos y servicios privados no pueden reemplazar a los sistemas públicos que ofrecen a todos la posibilidad de recibir una educación de calidad.

actuales maestros de primaria han sido contratados en calidad de interinos, los alumnos de las clases donde éstos ejercen no obtienen resultados tan buenos como los de los alumnos que tienen maestros pertenecientes a la función pública. En la India se ha recurrido a los maestros interinos para aumentar el número de docentes en las zonas rurales apartadas. Como estos maestros suelen poseer menos cualificaciones profesionales y experiencia que los docentes titulares, la situación creada suscita preocupaciones con respecto a la prestación de una enseñanza de igual calidad en todas las regiones del país.

Desde el punto de vista de la EPT, todo incremento del número de docentes que vaya acompañado de una disminución de los estándares de calidad es un falso ahorro.

Desde el punto de vista de la EPT, todo incremento del número de docentes que vaya acompañado de una disminución de los estándares de calidad es un falso ahorro. Sin embargo, el margen de maniobra de que disponen los gobiernos es limitado, habida cuenta de las limitaciones presupuestarias. En los países más pobres puede ser necesario un aumento de la ayuda externa, acompañado de una intensificación de los esfuerzos nacionales, para responder a la necesidad de contratar docentes.

Luchar contra la falta de equidad en la distribución del personal docente. Las zonas apartadas, pobres y habitadas por niños marginados suelen carecer de personal docente cualificado en número suficiente. Allí donde los docentes pueden elegir destino, puede ocurrir que no deseen trabajar en zonas apartadas donde las condiciones de vida sean relativamente difíciles. La escasa proporción de docentes cualificados y experimentados que trabajan en escuelas rurales es un factor de desigualdad particularmente grave. En Namibia sólo un 40% de los maestros de las escuelas rurales del norte del país poseen una cualificación profesional, mientras que en la capital la proporción de docentes cualificados se cifra en un 92%.

Entre las políticas con buenas perspectivas de éxito encaminadas a atraer a los docentes a las zonas apartadas, cabe mencionar las que consisten en ofrecer incentivos financieros y promover la contratación a nivel local, estableciendo en algunos casos cuotas para los grupos que insuficientemente representados en los cursos de formación de docentes. Las ventajas ofrecidas por la contratación a nivel local son, entre otras, las siguientes: el aumento del número de docentes en las zonas con insuficientes servicios educativos; la mejora de la motivación de los docentes; y la posibilidad de un seguimiento más estrecho de las actividades de los docentes por parte de los padres. Sin embargo, la gestión de la contratación de docentes pertenecientes a grupos escasamente representados puede resultar difícil en la práctica. Los gobiernos de Camboya y la República Democrática Popular Lao han conseguido acrecentar el número de docentes de grupos étnicos minoritarios que se han beneficiado de una formación, pero han tropezado con dificultades para conseguir que éstos, una vez formados, volvieran a sus regiones de origen para ejercer la docencia. En Brasil, la redistribución de recursos financieros por parte del gobierno central ha servido para impulsar la contratación y formación de docentes en las zonas pobres.

Los Estados frágiles en situación de conflicto tropiezan con problemas especialmente arduos a la hora de asignar puestos de destino a los docentes, como lo muestra el ejemplo del Afganistán (Recuadro 6).

Los límites de la remuneración en función de los resultados. Remunerar a los docentes en función de los resultados obtenidos por sus alumnos es un método que apunta a resolver los problemas de falta de motivación e insuficiente rendición de cuentas de los maestros. Este método suele ser problemático desde el punto de vista de la política educativa y es objeto de grandes controversias. Sus adversarios sostienen que la oferta de incentivos basados en la mejora de los resultados puede tener efectos perversos, por ejemplo una restricción de las disciplinas que deben enseñarse y una exclusión de los niños que tienen menos posibilidades de conseguir buenos resultados.

Solamente unos pocos países han efectuado reformas a gran escala en sus sistemas educativos para vincular la remuneración del profesorado al aprovechamiento escolar del alumnado, pero los datos empíricos de que se dispone no son concluyentes sobre los resultados de esas reformas, ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo. En los Estados Unidos,

Recuadro 6 – La distribución de los docentes en un Estado frágil: el caso de Afganistán

Debido al aumento masivo de la escolarización en Afganistán y al elevado número de niños que siguen sin estar escolarizados, es fundamental formar rápidamente maestros, contratarlos y distribuirlos, destinándolos a zonas específicas. Para hacer frente a la situación, el gobierno ha creado una estructura que comprende 38 centros de formación de docentes. Sin embargo, la distribución sigue centrada en las zonas urbanas. Más del 20% de los alumnos de los centros de formación de docentes –y cerca del 40% de las alumnas de los mismos– se concentran en Kabul, la capital del país.

En un intento por corregir este desequilibrio, el Ministerio de Educación ha preparado una política que tiene por objeto integrar las escuelas comunitarias en el sistema educativo gubernamental. Una de las tareas más importantes consiste en incluir en la nómina de empleados del gobierno a los docentes anteriormente remunerados por las comunidades, en función de una serie de criterios especiales. La labor colectiva realizada por el Ministerio de Educación y cuatro organizaciones no gubernamentales ha sido esencial en la ejecución de esta tarea.

los estudios realizados no ponen de manifiesto una clara relación de causalidad entre este tipo de remuneración y una mejora del rendimiento de los docentes. Además, la orientación de la enseñanza en función de los exámenes puede tener consecuencias negativas para la equidad. En Chile, por ejemplo, un programa otorga recompensas a las escuelas que obtienen ya buenos resultados, pero no a las que, sin haber llegado a ese nivel, los están mejorando. Algunos experimentos realizados a pequeña escala en la India y Kenya han mostrado que la mejora de los resultados en los exámenes reflejaba la tendencia del profesorado a formar al alumnado exclusivamente con miras a aprobarlos, a dejar de lado otros elementos del plan de estudio y a ocuparse sobre todo de los mejores alumnos. En el caso de Kenya se ha podido comprobar que la mejora del aprovechamiento escolar no era duradera.

Recompensar a los docentes con remuneraciones más altas sobre la base de los resultados del aprendizaje es algo complejo, habida cuenta de que son muchos los factores que influyen en la mejora de los resultados de los alumnos. Además, hay otros elementos, como el espíritu de servicio de la función pública y las condiciones de trabajo, que pueden influir en la motivación de los docentes mucho más que los incentivos crematísticos.

Efectuar el seguimiento de los sistemas educativos para mejorar la calidad y la equidad

Son dos las estrategias adoptadas para mejorar el seguimiento de la educación: un mayor recurso a las evaluaciones del aprendizaje efectuadas a gran escala y una reforma de los servicios de supervisión e inspección de las escuelas.

Evaluaciones del aprendizaje: mejor cobertura, pero insuficiente vinculación a la planificación. El reciente aumento del número de evaluaciones del aprendizaje efectuadas a gran escala es un indicio de que cada vez se hace más hincapié en los resultados de la enseñanza. Entre 2000 y 2006, aproximadamente la mitad de los países del mundo –comprendido un número creciente de países en desarrollo– efectuaron por lo menos una evaluación nacional del aprovechamiento escolar.

La mayoría de las evaluaciones del aprendizaje llevadas a cabo recientemente tenían por objeto medir el rendimiento de los sistemas educativos en su conjunto. Otros tipos de evaluaciones –efectuadas a menudo en forma de exámenes de fin de estudios– permiten comprobar el rendimiento de los alumnos y los docentes. Las conclusiones sacadas inducen a pensar que los alumnos de secundaria de los países donde hay exámenes estandarizados de fin de estudios obtienen mejores resultados que los estudiantes de los países donde no hay ese tipo de exámenes.

No obstante, si la preocupación fundamental es maximizar el promedio de resultados de las escuelas, se puede llegar a considerar que los alumnos con peores resultados pueden representar un lastre. Un estudio realizado en Kenya llegó a la conclusión de que la tasa de transición del sexto al séptimo grado disminuía porque a los alumnos con peores resultados se les disuadía de que se presentasen al examen de fin de estudios primarios. Las escuelas no querían que su promedio global –publicado en tablas de clasificación– bajara a causa de los alumnos cuyo aprovechamiento escolar era insuficiente.

Utilizar el seguimiento para mejorar la elaboración de las políticas. Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje efectuadas a gran escala pueden desempeñar un papel importante, proporcionando elementos de información para la concepción de las políticas educativas. Los ejemplos dados a continuación indican algunos ámbitos importantes:

- **Establecimiento de indicadores de referencia para las normas mínimas de aprendizaje.** En Lesotho y Sri Lanka se han utilizado las evaluaciones nacionales del aprendizaje para establecer nomas mínimas de aprendizaje, que permiten efectuar el seguimiento del aprovechamiento escolar de los alumnos en cada provincia.

- **Suministro de elementos de información para la reforma del plan de estudios.** En Rumania, los resultados insuficientes obtenidos en las evaluaciones de la Encuesta Internacional sobre Matemáticas y Ciencia (TIMSS) han servido para dar la señal de alerta al gobierno, que ha modificado los planes de estudios de esas disciplinas y ha elaborado nuevas directrices para los docentes y nuevos materiales didácticos.

- **Revisión de políticas.** En Senegal, las evaluaciones realizadas desde 1995 hasta 2000 se han utilizado para poner de manifiesto los efectos negativos de las repeticiones de grado en los resultados del aprendizaje en primaria, lo cual ha conducido al gobierno a prohibir la repetición de determinados grados de este nivel de enseñanza.

- **Contribución a la planificación y reforma de la educación.** Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje efectuadas por el SACMEQ en el África Subsahariana se han utilizado en Mauricio, Namibia, Zambia, Zanzíbar y Zimbabwe para elaborar reformas del sector de la educación y sus subsectores.

Es necesario que los gobiernos creen y financien adecuadamente sistemas eficaces de seguimiento de los progresos en la calidad y equidad de la educación, y también que plasmen las lecciones sacadas de las evaluaciones en la concepción y aplicación de sus políticas.

Es necesario que los gobiernos creen y financien adecuadamente sistemas eficaces de seguimiento de los progresos en la calidad y equidad de la educación.

Combinar las evaluaciones nacionales con el seguimiento a nivel de las escuelas

Los servicios de inspección escolares, en su calidad de únicos vínculos institucionales directos entre las aulas y los ministerios de educación, son fundamentales para la gestión de los sistemas educativos. Gracias a sus visitas a las escuelas, los inspectores pueden atraer la atención de los encargados de la elaboración de las políticas de educación sobre la situación real de los centros docentes, al mismo tiempo que apoyan y supervisan la aplicación de las medidas oficiales en éstos. Aunque se hayan realizado pocos trabajos de investigación sobre los sistemas de inspección escolares, algunos casos de los que se tiene conocimiento inducen a pensar que esos sistemas están sobrecargados de trabajo y no dan más de sí. Algunos países dan prioridad a las escuelas que más apoyo necesitan. En Chile, en vez de controlar muchos centros docentes, los inspectores centran ahora su trabajo y sus misiones de apoyo en un número mucho más reducido de escuelas. Para que los inspectores hagan del apoyo el eje central de su labor, se han elaborado nuevas descripciones de sus obligaciones profesionales, se ha desarrollado su capacitación y se han creado nuevos instrumentos de trabajo.

En Chile, en vez de controlar muchos centros docentes, los inspectores centran ahora su trabajo y sus misiones de apoyo en un número mucho más reducido de escuelas.

Un enfoque integrado de la educación y la reducción de la pobreza: el eslabón perdido

Cuando los gobiernos se reunieron en Dakar el año 2000 pidieron que las políticas de educación se vinculasen con claridad a las estrategias globales de desarrollo y erradicación de la pobreza. Cabe preguntarse en qué medida la educación se ha incorporado a estrategias más vastas de lucha contra la pobreza y la desigualdad, especialmente por intermedio de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP).

Planificación de la educación: un reforzamiento todavía insuficiente

Los gobiernos enuncian en los planes nacionales sus objetivos, prioridades y estrategias, así como los compromisos financieros necesarios para alcanzarlos. Desde el año 2000 la planificación de la educación se ha reforzado en muchos países incorporando más datos mensurables, prioridades estratégicas más claras, enfoques sectoriales más sólidos y planes a medio y largo plazo más numerosos.

Aunque se ha avanzado mucho, siguen subsistiendo problemas sistémicos de planificación en cuatro ámbitos por lo menos. En primer lugar, la vinculación entre las estrategias y los presupuestos suele ser tenue y los planes no se basan en asignaciones presupuestarias reales. En segundo lugar, los documentos de planificación no tienen en cuenta con frecuencia el contexto social o político. En tercer lugar, muchos planes desatienden algunos ámbitos esenciales como la AEPI, la alfabetización y la educación no formal. En cuarto y último lugar, los planes carecen de una vinculación suficiente con otros sectores que guardan relación con la educación, por ejemplo la salud pública y la nutrición infantil. Todas estas limitaciones hacen que la planificación de la educación tenga pocas probabilidades de alcanzar su objetivo de poner al alcance de todos una educación de calidad.

Estrategias de reducción de la pobreza: nueva generación y viejos problemas

Los DELP definen las prioridades generales de los gobiernos en materia de desarrollo y son parte integrante del marco establecido para la ayuda internacional. Por ahora, son 54 los países que cuentan con DELP operativos. La mayoría de ellos son países de bajos ingresos y más de la mitad pertenecen a la región del África Subsahariana. En el Informe se presenta un análisis de los 18 países que han elaborado sucesivamente un primer y un segundo DELP. A excepción de unos cuantos, la mayoría de los DELP sólo mencionan algunas intenciones, poco entusiastas, de tratar el problema de la educación de los más desfavorecidos. Más concretamente, los DELP presentan carencias con respecto a la educación en cuatro ámbitos principales: la vinculación con el programa de la EPT, la determinación de objetivos específicos, las reformas generales en materia de gobernanza y la integración intersectorial.

Vinculación tenue con el programa de la EPT. La mayoría de los DELP dan más importancia a la realización del objetivo cuantitativo de la EPU en 2015 que a los demás objetivos de la EPT. Los objetivos más generales de la EPT se minimizan o se desvinculan de un programa más amplio de reducción de la pobreza. La AEPI y la alfabetización necesitan ser coordinadas por múltiples sectores para que se puedan lograr, pero en los DELP las vinculaciones brillan por su ausencia. Un enfoque logrado es el del programa de educación no formal de Madagascar, que combina una estrecha cooperación entre los organismos gubernamentales y los de las Naciones Unidas con la presencia de un sólido componente de alfabetización en el DELP nacional. No obstante, la existencia de vinculaciones de este tipo suele ser sumamente rara.

Problemas en la determinación de objetivos específicos. La determinación de objetivos irrealistas e incoherentes suele ser moneda corriente en los DELP y, además, se suele dar con frecuencia una discordancia entre los objetivos, las estrategias y los compromisos de gastos. En Camboya, por ejemplo, se da una discordancia evidente entre las intenciones manifestadas en lo referente a la planificación y las disponibilidades presupuestarias. Además, sólo un número limitado de países prevén objetivos específicos para efectuar el seguimiento de la equidad en la educación. La determinación de objetivos específicos es más sólida en lo referente

a la igualdad entre los sexos, pero lo es mucho menos en otros ámbitos donde las desigualdades predominan, por ejemplo en lo que respecta a la pertenencia étnica o la pobreza.

Separación entre las estrategias de educación y las reformas de la gobernanza. Los DELP suelen comprender compromisos de los países a favor de reformas de la gobernanza de gran amplitud. Sin embargo, las repercusiones de las reformas en la equidad de la educación se examinan muy pocas veces con detalle, incluso cuando tienen consecuencias potencialmente importantes. La descentralización ofrece un ejemplo muy ilustrativo a este respeto. De manera más general, son escasos los DELP que enuncian estrategias prácticas para garantizar que las reformas de la gobernanza refuercen los vínculos entre la planificación de la educación y los esfuerzos más vastos encaminados a la reducción de la pobreza.

Ausencia de la educación en los enfoques intersectoriales. El tratamiento de las desigualdades profundas y persistentes que se dan en los sistemas educativos en relación con factores como la pobreza, el sexo, el lugar de domicilio y la marginación cultural, exige políticas concretas que van mucho más allá del sector de la educación. Los datos empíricos proporcionados por los DELP muestran la inexistencia o la anemia de vínculos con determinados ámbitos en los que las iniciativas externas a la educación son esenciales para hacer progresar la EPT: la igualdad entre los sexos, la malnutrición infantil, la epidemia del VIH/SIDA, las discapacidades, la marginación y los conflictos.

Protección social integrada para los pobres y las personas vulnerables

Aunque los DELP están mostrando, en general, su incapacidad para proporcionar un marco integrado, hay experiencias positivas de las que se pueden sacar lecciones. Los programas de protección social están aportando una contribución importante a la educación, al tratar los problemas relacionados con la salud, la nutrición y el trabajo infantil. En algunos países latinoamericanos como Brasil, Chile, Ecuador y México, las trasferencias de dinero en efectivo a

El tratamiento de las desigualdades profundas y persistentes que se dan en los sistemas educativos, exige políticas concretas que van mucho más allá del sector de la educación.

El Programa "Oportunidades" de México pone la educación al alcance de los hogares pobres y las comunidades indígenas.

© Keith Dannemiller/CORBIS

grupos destinatarios específicos están demostrando ser particularmente eficaces. En Brasil, por ejemplo, el programa Bolsa Familia está beneficiando a unos 11 millones de familias, muchas de las cuales figuran entre las más pobres del país. Este programa proporciona sumas de dinero en efectivo –que pueden alcanzar la cifra de 35 dólares mensuales– a las familias pobres con hijos, a condición de que los mantengan escolarizados y los sometan a exámenes médicos y sanitarios periódicamente. En Sudáfrica, un estudio reciente llegó a la conclusión de que los niños que se habían beneficiado de un programa de asistencia infantil durante la mayor parte de su infancia estaban mejor nutridos. Ese programa también tuvo un impacto importante en la escolarización.

Algunas evaluaciones participativas de la pobreza han aportado nuevos esclarecimientos sobre las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad.

Recuadro 7 – La ciudad de Nueva York aprovecha las enseñanzas del programa mexicano "Oportunidades"

El municipio neoyorquino está aplicando un programa experimental, "Opportunity NYC", que ha tomado como modelo el programa mexicano "Oportunidades". Este programa piloto de dos años de duración –que cuenta con un presupuesto de 53 millones de dólares y está financiado por la Fundación Rockefeller y otros donantes privados– beneficia a algo más de de 5.000 familias que viven en distritos con altos índices de pobreza y desempleo. Estas familias pueden recibir entre 4.000 y 6.000 dólares como máximo, a condición de que cumplan con determinadas condiciones en lo que se refiere a la salud, la formación para el empleo y la educación. Entre las obligaciones impuestas con respecto a la educación, figuran las siguientes: la asistencia regular de los niños a la escuela, la participación de los padres en reuniones conjuntas con los docentes y la obtención de una tarjeta de lector para acceder a las bibliotecas. El enfoque global del programa consiste en la transferencia de cantidades en efectivo que no están destinadas exclusivamente a hacer frente a dificultades inmediatas, sino que pretenden crear incentivos para el cambio de conductas.

Los programas de este tipo han resultado ser tan eficaces que uno de ellos se ha adoptado en los Estados Unidos a título experimental (Recuadro 7). Hay sólidas razones para contemplar la posibilidad de que aumenten las inversiones públicas y la ayuda destinadas a llevar a cabo programas intersectoriales de este tipo en otros contextos.

Reforzar la planificación participativa en beneficio de los más vulnerables

Alentadas por el Marco de Acción de Dakar y por el hecho de ser partes integrantes del proceso de elaboración de los DELP, las organizaciones de la sociedad civil y sus coaliciones nacionales están ejerciendo cada vez más influencia en la preparación de los planes nacionales de educación. También están desempeñando un papel dinámico en la movilización de la ayuda a los pobres y los desfavorecidos, aunque se den limitaciones en el grado en que pueden incluirlos para hacer que se les escuche directamente. En el marco de los procesos de consultas sobre los DELP, se han llevado a cabo en muchos países evaluaciones participativas de la pobreza encaminadas a incluir más directamente a los desfavorecidos. Estas evaluaciones han aportado nuevos esclarecimientos sobre las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad. En Uganda, los datos empíricos acopiados han tenido una influencia directa en el establecimiento de las prioridades nacionales en la lucha por la reducción de la pobreza. También se han hecho esfuerzos para hacer más accesibles los DELP, por ejemplo publicándolos en lenguas nacionales, tal y como se ha hecho en Nepal.

Aunque sea encomiable, el proceso de consultas tiene sus límites. El diálogo con los pobres y los marginados tropieza con muchas dificultades. Esto se debe, entre muchas otras razones, a su analfabetismo y su escasa capacidad de organización. Una consulta real, que tenga en cuenta las necesidades de los pobres y las plasme en reformas de las políticas, depende de la existencia de una voluntad política tenaz que vaya unida a un compromiso en favor de la apropiación nacional y la equidad.

Capítulo 4.
Incrementar la ayuda y mejorar la gobernanza

Cuando la comunidad internacional estableció sus objetivos en materia de educación el año 2000, los países en desarrollo se comprometieron a reforzar la planificación de la educación a nivel nacional, luchar contra las desigualdades y mejorar la rendición de cuentas. Por su parte, los países ricos se comprometieron a velar por que ningún plan nacional fiable fracasara por falta de financiación. Es esencial aumentar el volumen y la eficacia de la ayuda para alcanzar los objetivos de la EPT. ¿Están cumpliendo sus promesas los donantes?

En el Informe se examinan los datos más recientes sobre la ayuda a la educación, así como las iniciativas adoptadas por los donantes y los países con vistas a mejorar la forma en que se presta la ayuda.

Facilitar la autonomía de las comunidades locales: mujeres de castas bajas intercambian información y expresan sus preocupaciones en una reunión (Estado de Uttar Pradesh, India).

© Ami Vitale/PANOS

La ayuda a la educación

Flujos totales de la ayuda: los donantes no cumplen sus compromisos

La ayuda internacional desempeña un papel fundamental en el apoyo a las políticas que contribuyen a ampliar el acceso a la educación, incrementar la equidad de los sistemas educativos y mejorar su calidad. En la República Unida de Tanzania, la ayuda ha apoyado una estrategia del sector de la educación que, desde 1999, ha permitido disminuir en tres millones el número de niños sin escolarizar. En Etiopía, entre 1999 y 2006, la proporción del presupuesto asignada a la educación pasó del 3,6% al 6% del PNB, gracias al impulso de la ayuda externa. En ese mismo periodo, el número de niños sin escolarizar descendió de 7 a 3,7 millones. Sin esa ayuda, habría muchos más niños sin escolarizar o estarían hacinados en aulas atestadas, sin libros y sin pupitres.

Los datos más recientes indican una desaceleración de la ayuda a la educación, que es más acusada aún en el caso de la educación básica.

Aunque en muchos países la ayuda externa es un factor clave para coadyuvar al logro de los objetivos de la EPT y los ODM más generales, las tendencias observadas a nivel mundial constituyen un serio motivo de preocupación. La mayoría de los donantes no cumplen sus compromisos de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y sería necesario un aumento sin precedentes de ésta si quieren alcanzar las metas que ellos mismos se han fijado para 2010.

En 2005, cuando la tendencia a la ayuda era ascendente, los donantes se comprometieron a aumentarla para que pasara de un importe estimado de 80.000 millones de dólares en 2004 a 130.000 millones en 2010 (a precios de 2004). Entre 1999 y 2005, la AOD aumentó al ritmo de un 8% anual, llegando a alcanzar la suma de 110.000 millones de dólares. Pero luego disminuyó durante dos años consecutivos, descendiendo a 97.000 millones de dólares. En una evaluación de informes sobre planes de gastos futuros efectuada por la OCDE, se señala que el crecimiento previsto de la AOD se sitúa muy por debajo del nivel necesario para cumplir las promesas formuladas por los donantes para 2010. Para cumplir los compromisos, sería necesaria una suma adicional de 30.000 millones de dólares (a precios de 2004).

La ayuda a la educación se estanca

Cuando los países desarrollados rubricaron el Marco de Acción de Dakar en el año 2000, se comprometieron a suministrar a los países la ayuda financiera adicional que fuera necesaria para alcanzar los objetivos de la EPT. Estas promesas se han reiterado en varias ocasiones desde entonces. Sin embargo, los datos más recientes indican una desaceleración de la ayuda a la educación, que es más acusada aún en el caso de la educación básica.

Los compromisos de ayuda al conjunto del sector de la educación han seguido grosso modo las tendencias observadas en la ayuda global. Los compromisos en favor de la educación aumentaron considerablemente entre 1999 y 2004, pasando de 7.300 a 11.000 millones de dólares, pero en 2005 disminuyeron en un 23%. Con los compromisos en favor de la educación básica ha ocurrido otro tanto: aumentaron hasta alcanzar en 2004 la cifra de 5.200 millones y en 2005 descendieron a 3.700 millones. Aunque los compromisos aumentaron de nuevo en 2006, se situaron levemente por debajo del nivel alcanzado en 2004 (Gráfico 10). En el Informe de 2007 se estimaba que el importe anual de la ayuda tendría que ascender a 11.000 millones de dólares para que fuese posible alcanzar, tan sólo en los países de ingresos bajos, tres de los objetivos de la EPT: la EPU, las metas relativas a la alfabetización de los adultos y la AEPI. Los compromisos actuales distan mucho de acercarse esa suma y sería necesario que se multiplicasen por tres para alcanzarla.

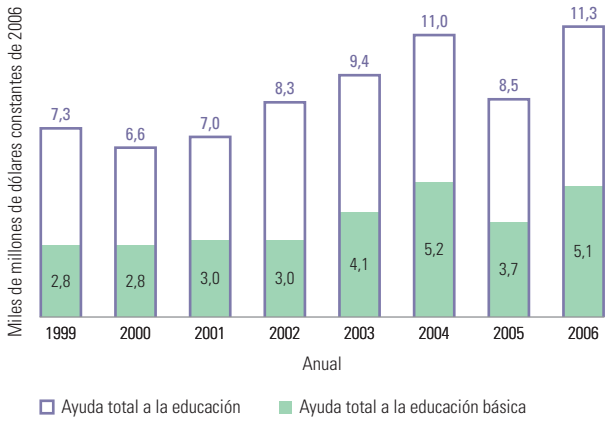
Los desembolsos de la ayuda –es decir, las sumas puestas efectivamente a disposición de los países en un año determinado– reflejan los compromisos de los años precedentes. Los desembolsos en favor de la educación ascendieron a 9.000 millones de dólares en 2006, mientras que en 2002 se cifraron en 5.500 millones. Los desembolsos en favor de la educación básica progresaron al mismo ritmo: en 2006 alcanzaron la cifra de 3.500 millones de dólares, mientras que en 2002 su importe fue de 2.100 millones. No obstante, el problema estriba en que el ritmo más pausado de los compromisos observado desde 2004 va a traducirse pronto por un crecimiento más lento de los desembolsos, o incluso por un estancamiento de éstos.

¿Mejora la equidad asignando la ayuda a quienes más la necesitan?

¿Está beneficiando la ayuda a los países que más la necesitan para alcanzar los objetivos de la EPT? En 2006, el grupo formado por 68 países de ingresos bajos recibió 6.400 millones de dólares de la ayuda destinada a la educación y el 75% del total de la ayuda destinada a la educación básica. Estas cifras son las más altas que se han registrado desde el año 2000, si se exceptúa el año 2004. A pesar de estas tendencias positivas, las dos quintas partes de la ayuda a la educación y más de un cuarto de la ayuda destinada a la educación básica han ido a parar a países en desarrollo de ingresos medios. En cambio, la proporción del total de la ayuda a la educación básica asignada a los 50 países más pobres apenas ha aumentado, ya que pasó tan sólo del 45% en el periodo 2000-2002 al 46 % en el periodo 2003-2005.

Los países catalogados como Estados frágiles son los que más necesitan ayuda para sus sistemas educativos. Sin embargo, en 2006 sólo recibieron 1.600 millones de dólares de ayuda a la educación, de los cuales se asignaron 900 a la educación básica. La proporción de la ayuda a la educación que reciben, con respecto a su población, apenas es superior a la obtenida por todos los demás países de ingresos bajos.

Gráfico 10: Total de los compromisos de ayuda a la educación y la educación básica (1999-2006)



Fuente: Véase el Gráfico 4.3 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

¿Se asigna más ayuda a los países que la utilizan con mayor eficacia? Aunque algunos datos empíricos inducen a pensar que la ayuda se centra cada vez más en los países que más la necesitan y en los que la utilizan con más eficacia, la correlación sigue siendo escasa. Hay, al parecer, razones de peso para incrementar la ayuda a los países que más la necesitan y a los que realizan progresos.

Realizaciones de los donantes: un panorama contrastado

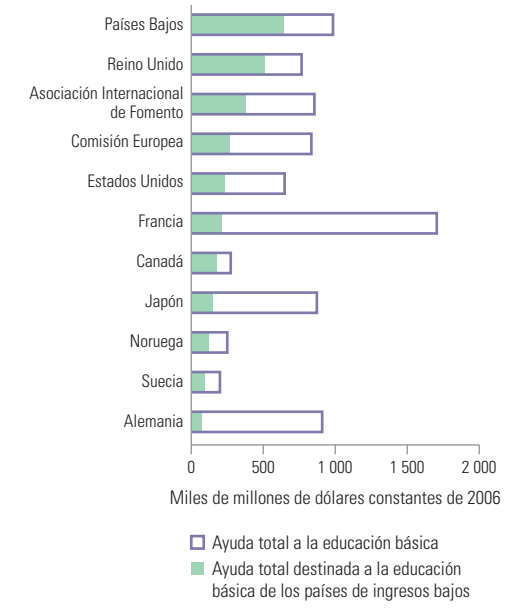
Es insuficiente el número de donantes que otorgan una gran prioridad a los objetivos de la EPT, tanto en sus programas como en el apoyo prestado al Fondo Catalítico de la Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA). Aunque la ayuda a la educación aumentó entre 2005 y 2006, ese aumento se debió principalmente a la acción de un grupo muy restringido de donantes y no a una intensificación de los esfuerzos de la comunidad internacional.

En 2006, fue muy reducido el núcleo de donantes que destacó en la financiación global de la educación: Francia (1.900 millones de dólares), Alemania (1.400 millones), los Países Bajos (1.400 millones), el Reino Unido (1.200 millones) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial (1.000 millones). Con respecto a la ayuda a la educación básica, cabe señalar que la mitad de todos los compromisos de ayuda emanaron solamente de tres donantes: los Países Bajos, el Reino Unido y la AIF. Los Países Bajos se situaron en cabeza de los donantes a la educación básica con una suma de 1.100 millones de dólares, que representó casi el cuarto del total mundial de la ayuda a este tipo de educación. Los tres donantes mencionados fueron, además, los que suministraron el 60% de la ayuda a la educación básica asignada a los países de bajos ingresos. En el extremo opuesto se sitúan Francia y Alemania, que sólo otorgan a la educación básica un 17% y un 11%, respectivamente, de su ayuda total a la educación. Estos dos países asignan la mayoría de sus fondos a los estudiantes de la enseñanza superior, descuidando mucho, al igual que Japón, la ayuda a la educación básica en los países de ingresos bajos, que son los que más la necesitan (En el Gráfico 11 se presentan los promedios anuales del periodo 2005-2006).

Aunque la mayoría de los donantes bilaterales hayan incrementado su ayuda global a la educación 2006, solamente siete sobre un total de veintiuno han aumentado consistentemente su ayuda a la educación básica. Los aumentos importantes de unos pocos donantes no han bastado para contrarrestar el importante descenso experimentado por la ayuda en 2005. La concentración de la ayuda a la educación básica en un número reducido de donantes exclusivamente suscita graves interrogantes con respecto a la voluntad de cumplir con los compromisos de Dakar por parte del conjunto de todos ellos.

La educación básica de los países en desarrollo recibe también ayuda de donantes bilaterales que no pertenecen al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Algunas entidades privadas, por ejemplo las fundaciones Hewlett y Gates, contribuyen con 60 millones de dólares a la mejora de la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Por su parte, la Fundación Dubai Cares ha recaudado 1.000 millones

Gráfico 11: Prioridad otorgada por los principales donantes a los países de ingresos bajos y la educación básica, compromisos (promedio anual 2005-2006)



Fuente: Gráfico derivado del Gráfico 4.13 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009*.

La concentración de la ayuda a la educación básica en un número reducido de donantes exclusivamente suscita graves interrogantes con respecto a la voluntad de cumplir con los compromisos de Dakar.

de dólares para la atención y educación de los niños pequeños, en cooperación con organizaciones como el UNICEF y Save the Children.

Iniciativa de Financiación Acelerada: resultados inferiores a los esperados

El Fondo Catalítico de la IFA se ha convertido de por sí en una importante fuente de financiación para una serie de países de ingresos bajos. Sin embargo, no ha logrado movilizar fondos suficientes y tiene que afrontar un déficit de financiación muy considerable. En el periodo 2004-2011, diecisiete donantes prometieron aportar 1.300 millones de dólares, pero la mayoría de esa suma procede de cuatro de ellos solamente: los Países Bajos, el Reino Unido, la Comisión Europea y España. Además, los importes de los acuerdos firmados sólo ascendieron a un total de 329 millones de dólares sobre el total de la suma prometida y, a finales de febrero de 2008, los países beneficiarios de la ayuda tan sólo habían recibido efectivamente 270 millones de dólares. Las cantidades más importantes se asignaron solamente a cinco países[7] y otros trece más percibieron sumas que no superaron la cifra de 10 millones de dólares.

Al ritmo actual, las necesidades previstas no se cumplirán pura y simplemente. Si se tiene en cuenta que ocho países más van a venir a engrosar las filas de los treinta y cinco admitidos hasta ahora a beneficiarse de la IFA, el futuro déficit de financiación llegará ser de 1.000 millones de dólares para los países que han visto aprobados sus planes hasta la fecha. De aquí a 2010, año en el cual otros trece países más se habrán unido a la IFA, ese déficit podría haber alcanzado entonces la cifra de 2.200 millones de dólares. Si se parte del supuesto de que el Fondo Catalítico cubriría entre un 40% y un 50% de esa suma, se perfila en el horizonte un déficit de financiación de 1.000 millones de dólares. Si esos déficits se materializan, los flujos de ayuda recibidos hoy por algunos países se agotarán y es posible que otros no logren beneficiarse de ayuda alguna.

La imprevisibilidad de la ayuda, la proliferación del número de donantes y la escasa coordinación siguen causando dificultades tanto a los países beneficiarios de la ayuda como a los donantes.

Gobernanza y eficacia de la ayuda

El volumen de la ayuda es tan importante como las modalidades de su suministro. La imprevisibilidad de la ayuda, la proliferación del número de donantes y la escasa coordinación siguen causando dificultades tanto a los países beneficiarios de la ayuda como a los donantes. Tras haber admitido que formaban parte del problema existente, los donantes han adoptado, junto con los países beneficiarios, un nuevo planteamiento de la gobernanza de la ayuda, que ha sido enunciado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005). En el contexto de ese nuevo planteamiento, cuyos principios básicos son la apropiación, la alineación y la armonización, los miembros del CAD de la OCDE han acordado fijarse una serie de metas para mejorar la previsibilidad de la ayuda, utilizar los organismos y sistemas financieros nacionales y reducir los costos de transacción, gracias a una mejor coordinación entre los donantes.

Los progresos en todos los ámbitos han sido variables. Una encuesta reciente de la OCDE muestra claramente que las relaciones en el ámbito de la ayuda siguen planteando problemas importantes.

Cuatro factores clave de una mejor gobernanza de la ayuda

En el Informe se examinan cuatro ámbitos de reforma de la gobernanza de la ayuda, así como sus repercusiones en la ayuda a la educación.

El paso de proyectos individuales a programas sectoriales. Cuando los donantes cooperan para proporcionar ayuda a programas sectoriales amplios, la apropiación por parte de los países se refuerza y se consiguen resultados sobre el terreno. El objetivo de la Declaración de París es conseguir, de aquí a 2010, alcance una proporción de dos tercios la ayuda proporcionada a título de apoyo presupuestario agrupado y suministrada en el contexto de enfoques sectoriales. En el ámbito de la educación, la proporción de este tipo de ayuda a los programas aumentó del 33% en el bienio 1999-2000 al 54% en el bienio 2005-2006. Esta tendencia ha sido más acusada en los países de ingresos bajos, que son los más dependientes de la ayuda. En los demás grupos de países ha sido menos pronunciada. En efecto, los países de ingresos medios se suelen ser más proclives a negociar individualmente con los donantes, mientras que los Estados frágiles carecen a menudo de capacidades a nivel gubernamental para conducir negociaciones.

Se han logrado numerosos éxitos con los enfoques sectoriales en el ámbito de la educación, como lo muestran los fuertes aumentos de la escolarización registrados en países que han adoptado este modelo, por ejemplo Burkina Faso, Etiopía, la India, Nepal, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia. No obstante, siguen subsistiendo problemas importantes y el enfoque dista mucho de ser sencillo. Para que los enfoques sectoriales obtengan éxito, es necesario que se apoyen en una dirección política sólida y en organismos gubernamentales que cuenten con las capacidades necesarias.

Apropiación a nivel nacional. Una apropiación más fuerte a nivel nacional se basa en una asociación entre los gobiernos y los donantes caracterizada por la reciprocidad. En teoría, los gobiernos son los que adoptan las decisiones en lo que respecta a la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de desarrollo, mientras que los donantes respetan el liderazgo de los países y contribuyen al fortalecimiento

7 Ghana, Kenya, Madagascar, Nicaragua y el Yemen.

de las capacidades. En la práctica, sin embargo, las condiciones del liderazgo gubernamental son variables, como lo demuestra la comparación entre el caso de la India y el de Mozambique. Por ser escaso su grado de dependencia de la ayuda, poseer capacidades gubernamentales de alto nivel y contar con instituciones nacionales sólidas, la India ha controlado con firmeza el establecimiento de las prioridades y la aplicación de su plan nacional destinado a lograr la EPU. En cambio, en Mozambique la guerra civil había dejado una administración debilitada y el país no disponía de las capacidades necesarias para conducir el proceso. La elaboración de su actual enfoque sectorial necesitó más de tres años y puso a prueba la capacidad del gobierno y los donantes para llegar a un acuerdo. A pesar de las frustraciones experimentadas por ambas partes, con el correr del tiempo el enfoque sectorial ha ido aumentando la capacidad del gobierno mozambiqueño para hacerse cargo del programa nacional de educación.

Alineación de la ayuda con las prioridades nacionales y utilización de los sistemas gubernamentales. El nuevo programa de la ayuda exige que los donantes se adapten a las prioridades y sistemas nacionales, y no lo contrario. Aunque no sea fácil de lograr, la alineación de la ayuda con los planes del sector de la educación y los sistemas nacionales de gestión puede dar resultados positivos, a saber: una mayor coherencia sectorial, una mejor supervisión de las actividades de los donantes y un mayor flexibilidad financiera, comprendida una ayuda que cubra los costos de desarrollo y los gastos ordinarios a la vez. En Camboya, con la puesta en marcha del Plan Estratégico de Educación en 2001, se inició una cooperación más estrecha entre el gobierno y los donantes. El plan sirve de vector para la coherencia del sector y ha tenido como consecuencia que el Ministerio de Educación camboyano conozca mejor la acción de los donantes e influya en ella.

En Burkina Faso, la canalización de la ayuda por conducto de las estructuras de gestión gubernamentales no sólo ha incrementado la eficacia en la elaboración de presupuestos e informes financieros del Ministerio de Educación Básica y ha mejorado la previsibilidad de la financiación, sino que con el correr del tiempo ha hecho aumentar también el número de donantes dispuestos a aceptar el acuerdo común de financiación. Para desarrollar las capacidades nacionales, algunos donantes, como el Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, están dispuestos a canalizar la ayuda por intermedio de los sistemas nacionales, aun cuando sean conscientes de sus deficiencias. En cambio, otros donantes, como Australia, Portugal y los Estados Unidos, han optado por esperar a que los sistemas nacionales funcionen mejor.

Para administrar la ayuda con eficacia, es necesario que los gobiernos sepan cuántos fondos van a recibir y en qué momento. Los progresos en lo que respecta a la previsibilidad de la ayuda han sido lentos. Aunque la previsibilidad a corto plazo es satisfactoria, la evolución hacia el apoyo presupuestario sectorial no ha contribuido a mejorar la previsibilidad de la ayuda a medio y largo plazo. Esto obedece, en parte, a las deficiencias de las prácticas de gobernanza en los países en desarrollo y, en parte también, a las prácticas de los donantes. Algunas iniciativas recientes, como los contratos ODM de la Comisión Europea y la Millennium Challenge Corporation de los Estados Unidos, tratan este problema con la adopción de compromisos plurianuales.

Mejora de la coordinación entre los donantes. En la Declaración de París se reconoce la existencia de algunas acciones clave para mejorar la coordinación entre los donantes, cuyo objetivo es reducir la ineficiencia y los costos de transacción. Esas acciones son:

- **Aumentar las misiones conjuntas.** El agrupamiento de las misiones de los donantes en un país determinado disminuye los costos de transacción y permite a los gobiernos utilizar con más eficiencia el personal de nivel superior. En 2007, sólo se llevaron a cabo conjuntamente el 20% de las misiones de los donantes, un porcentaje muy alejado todavía del 40% fijado como objetivo. Sin embargo, el sector de la educación parece haber progresado más que cualquier otro. En Honduras, por ejemplo, el 73% de todas las misiones de los donantes en el ámbito de la educación fueron misiones conjuntas.

- **Crear grupos de donantes.** En muchos países se han constituido grupos de donantes con coordinadores designados para el sector de la educación. En todos los países beneficiarios del Fondo Catalítico de la IFA – menos en uno – se han creado grupos de ese tipo. Sin embargo, los donantes son heterogéneos y no trabajan todos al mismo ritmo. Por ejemplo, los Países Bajos, el Reino Unido y algunos países escandinavos van en cabeza en lo referente a la armonización de sus prácticas, mientras que otros, como los Estados Unidos y el Japón, prefieren seguir trabajando en estructuras paralelas.

- **Racionalizar el suministro de la ayuda.** Si hay un gran número de donantes que aportan cantidades de ayuda reducidas, los costos de transacción son más altos y la ayuda resulta pura y simplemente ineficaz. Pese a ello, los esfuerzos de los donantes por concentrar mayores volúmenes de ayuda en un número de países más reducido han sido limitados hasta la fecha. En el periodo 2005-2006, dieciocho países tuvieron que tratar con doce donantes por lo menos para la ayuda a la educación básica. Entre 2002 y 2006, la mayoría de los donantes aumentaron el número de países beneficiarios de su ayuda a la educación básica, al mismo tiempo que incrementaban el volumen de ésta. Varios donantes –por ejemplo, Austria, España, Grecia, Irlanda y el Japón– aumentaron el número de beneficiarios a un ritmo más rápido que los volúmenes de la ayuda, reduciendo así el importe de ésta por país.

La alineación de la ayuda con los planes del sector de la educación y los sistemas nacionales de gestión puede dar resultados positivos.

En cambio, los Países Bajos y el Reino Unido hicieron todo lo contrario: duplicaron sus desembolsos en beneficio de la educación básica y redujeron al mismo tiempo el número de países beneficiarios de la ayuda.

Promover la buena gobernanza mediante la ayuda

Los donantes están invirtiendo más en la "buena gobernanza". La importancia cada vez mayor que se da a las cuestiones relativas a la gobernanza en los programas de ayuda se puede ver en la cantidad de fondos de que se benefician. En 2006, los donantes asignaron el 9% del total de la ayuda sectorial a la rúbrica "gobernanza y sociedad civil", o sea más que a cualquier otro sector.

El largo camino hacia la educación: caminando por el desierto para ir a la escuela (Yemen).

© Abbie Trayler-Smith/PANOS

En 2006 y 2007, varios donantes importantes adoptaron nuevas estrategias en materia de gobernanza. El Banco Mundial y la Comisión Europea mostraron un especial dinamismo en la tarea de promover la buena gobernanza por intermedio de sus programas de ayuda. Esas estrategias se centran en aspectos como la gestión de la hacienda pública, la descentralización, la transparencia y rendición de cuentas, y el empleo en el sector público. Los donantes tratan también de calibrar la situación de los dispositivos de gobernanza de un país, por ejemplo mediante el Country Governance Analysis (Análisis de la Gobernanza de los Países) elaborado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.

¿Ha influido en las políticas y programas del sector de la educación de los países beneficiarios el creciente interés por la gobernanza que están mostrando los países donantes? Un examen de los recientes proyectos y programas de educación básica del Banco Mundial pone de manifiesto un interés cada vez mayor por la profundización del programa de gobernanza. Las cuestiones de gobernanza están presentes, por no citar más que algunos ejemplos, en la promoción de una mayor participación de las comunidades en las escuelas, en Honduras; en la contratación, distribución y supervisión de los docentes, en Indonesia; y en la gestión basada en la escuela, en Filipinas. Los enfoques sectoriales promueven un programa de gobernanza aún más ambicioso en Bangladesh, Kenya y Pakistán. Algunos de esos enfoques hacen hincapié en los docentes, la mayor participación de las comunidades y la participación del sector privado.

Existe el riesgo de que los propios donantes traten de definir qué es lo que constituye una buena gobernanza en la educación y de establecer un orden de prioridades sobre la base de los enfoques vigentes en sus países, y no en función de lo que es preferible o pertinente para los países pobres. Aunque la buena gobernanza de la educación debe constituir una prioridad, los donantes no tienen por qué ser los únicos que sepan en qué consiste.

Globalmente, el estancamiento de los niveles de ayuda a la educación básica hace que no se reduzca el déficit de financiación para alcanzar los objetivos de la EPT, y hay pocas probabilidades de que esa reducción se produzca. Es posible que los donantes y los países beneficiarios hayan podido determinar cuáles son los medios para mejorar la gobernanza de la ayuda, pero los progresos son lentos. Una aceleración de los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT será imposible, a no ser que haya un compromiso internacional más firme para aumentar el volumen global de la ayuda e imprimir a ésta una mayor eficacia.

Capítulo 5. Conclusiones y recomendaciones sobre políticas

El logro de los objetivos establecidos en el Marco de Acción de Dakar exigirá audacia y energía en la dirección de las políticas y la realización de cambios a múltiples niveles. Es necesario que, además de otras muchas acciones, los gobiernos amplíen las posibilidades de acceso a la enseñanza preescolar, hagan ingresar en la escuela primaria a millones de niños y logren mantenerlos en ella, eleven los estándares del aprendizaje y ofrezcan más posibilidades de educación a los jóvenes y los adultos. La reforma de la gobernanza es esencial para poder progresar.

En el Informe se examinan las enseñanzas que se deben sacar del seguimiento de los objetivos de la EPT y de los planteamientos relativos a la reforma de la gobernanza. En su último capítulo se formulan una serie de conclusiones generales y de recomendaciones relativas a las políticas.

Progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT

El seguimiento de los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT ofrece un panorama contrastado. En algunos de los países más pobres del mundo se han registrado adelantos extraordinarios en la mejora del acceso a la educación, la rapidez del avance hacia la EPU y la reducción de las disparidades entre los sexos. Sin embargo, los progresos a nivel mundial siguen siendo demasiado lentos y desiguales para poder cumplir cabalmente los compromisos contraídos en Dakar.

La magnitud de las desigualdades está frenando los progresos tanto en el ámbito de la educación como en lo que respecta a la consecución de objetivos del desarrollo de carácter más general. Si los gobiernos toman en serio el logro de los objetivos de la EPT, tendrán que comprometerse más a fondo con la causa de la equidad y la educación integradora. En el informe se destaca toda una serie de prioridades esenciales.

Atención y educación de la primera infancia

Los avances hacia la AEPI han sido insatisfactorios y sumamente desiguales de un país a otro y dentro de cada país, lo cual impide progresar con celeridad en el ámbito de la educación. En el informe se insta a los gobiernos y los donantes de ayuda a:

- **Reforzar los vínculos entre la planificación de la educación y la prestación de servicios médicos y sanitarios a la infancia,** recurriendo a programas de transferencias de dinero en efectivo, intervenciones específicamente centradas en la atención médica y sanitaria de las poblaciones desfavorecidas, y una asignación más equitativa del gasto público destinado a los sectores de la salud.
- **Dar prioridad a la atención y educación de la primera infancia** en la planificación de servicios para todos los niños, ofreciendo los incentivos necesarios para integrar a los más vulnerables y desfavorecidos.
- **Comprometerse más en la lucha contra la pobreza** tratando de resolver el problema de la malnutrición infantil y mejorando los sistemas de salud pública, mediante la ejecución de programas de bienestar social específicamente destinados a las familias pobres.

Enseñanza primaria universal

La voluntad política es un factor clave para acelerar los progresos hacia la EPU. En el informe se señalan tres enseñanzas generales sacadas de la experiencia de los que han obtenido los mejores resultados:

- **Fijar objetivos ambiciosos a largo plazo,** sobre la base de una planificación realista y una asignación presupuestaria suficiente a plazo medio y largo, para que progresen el acceso a la enseñanza primaria, la participación en este nivel de educación y la terminación de los estudios primarios.
- **Apoyar la equidad** en beneficio de las niñas, los grupos desfavorecidos y las regiones mal atendidas, estableciendo objetivos claros en lo que respecta a la reducción de las disparidades y acompañándolos de estrategias prácticas susceptibles de apoyar a la educación con equidad. Esas estrategias deben comprender la supresión del pago de derechos por parte de los usuarios y un incremento del gasto público en los sectores más necesitados.

La magnitud de las desigualdades está frenando los progresos tanto en la educación como en la consecución de objetivos del desarrollo de carácter más general.

La gobernanza adecuada de la educación es un factor clave para alcanzar los objetivos de la EPT, mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos e igualar las oportunidades.

- **Incrementar la calidad de la educación y ampliar a la vez el acceso a ésta**, centrándose en la progresión sin brusquedades y la mejora de los resultados del aprendizaje, aumentando el suministro de libros de texto y su calidad, mejorando la formación de los docentes y prestándoles más apoyo, y velando por que el número de alumnos por clase sea propicio para el aprendizaje.

Calidad de la educación

Las autoridades nacionales, los funcionarios de las comunidades y los directores de las escuelas locales deben trabajar juntos para acabar con las deficiencias en el aprendizaje y velar por que todos los niños, sea cual sea su medio social o lugar de domicilio, acaben sus estudios primarios habiendo adquirido las capacidades y los conocimientos que necesitan para desarrollar plenamente sus posibilidades. En el Informe se señalan cinco ámbitos de acción fundamentales

- **Reforzar los compromisos de las políticas con la mejora de la calidad de la educación** y crear entornos de aprendizaje eficaces para todos los alumnos, que comprendan, entre otras cosas, infraestructuras adecuadas, docentes con buena formación profesional, planes de estudios pertinentes y resultados del aprendizaje claramente determinados. Un elemento medular de este compromiso debe consistir en centrar la atención en los docentes y el aprendizaje.

- Velar por que todos los niños que frecuentan la escuela primaria por espacio de cuatro o cinco años como mínimo lleguen **a adquirir las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo** que necesitan para desarrollar sus posibilidades.

- Crear las capacidades necesarias para **medir, supervisar y evaluar la calidad de la educación,** y más concretamente las condiciones del aprendizaje (infraestructuras, libros de texto y número de alumnos por clase), los procedimientos (lengua de enseñanza y tiempo lectivo), los resultados y las disparidades entre regiones, comunidades y escuelas.

- Revisar las políticas y reglamentaciones existentes para garantizar que los niños se beneficien de un **tiempo lectivo suficiente** y que las escuelas reduzcan al mínimo la diferencia entre el tiempo de instrucción previsto y el utilizado efectivamente.

- Participar en **evaluaciones del aprendizaje** comparativas a nivel regional e internacional y aplicar las lecciones sacadas en las políticas nacionales. Preparar también evaluaciones nacionales que tengan mejor en cuenta las necesidades y objetivos particulares de cada país.

Superar la desigualdad – Enseñanzas de las reformas nacionales de la gobernanza

La gobernanza adecuada de la educación es un factor clave para alcanzar los objetivos de la EPT, mejorar los resultados de aprendizaje de los alumnos e igualar las oportunidades. Sin embargo, en muchos países las reformas de la gobernanza presentan dos defectos importantes: una falta de atención a la tarea de afrontar el problema de la desigualdad y una tendencia a aplicar planes estereotipados consistentes, en particular, en recurrir al sector privado para resolver los problemas del sector público. Se necesitan nuevos planteamientos de la gobernanza de la educación. En el informe se destacan una serie de ámbitos en los que la acción gubernamental es necesaria, a saber:

- **Comprometerse a reducir las disparidades** que se derivan de los medios económicos, el lugar de domicilio, la pertenencia étnica, el sexo y otros factores de desventajas. Los gobiernos deben definir con precisión los objetivos que apuntan a la reducción de las disparidades y efectuar un seguimiento de los progresos realizados hacia su consecución.

- **Mantener el liderazgo político** para alcanzar los objetivos de la educación y afrontar la desigualdad, estableciendo objetivos claros en las políticas y mejorando la coordinación dentro de los organismos gubernamentales y, fuera de ellos, con las organizaciones de la sociedad civil, las entidades del sector privado y los grupos marginados.

- **Reforzar las políticas encaminadas a reducir la pobreza** y las hondas desigualdades sociales que obstaculizan los progresos hacia la educación para todos. Los gobiernos deben integrar la planificación de la educación en las estrategias más generales de reducción de la pobreza.

- **Elevar las normas de calidad en la educación** y esforzarse por conseguir que se reduzcan las disparidades en los resultados del aprendizaje entre las regiones, las comunidades y las escuelas.

- **Incrementar el gasto nacional en educación,** sobre todo en aquellos países en desarrollo que habitualmente no invierten bastante en la educación.

- **Hacer de la equidad un elemento central de las estrategias de financiación** con vistas a llevar la educación a los niños más desfavorecidos, procediendo para ello a estimaciones más exactas de los costos acarreados por la reducción de las disparidades y creando incentivos para alcanzar a los más marginados.

- **Velar por que los procesos de descentralización tengan un componente de equidad,** adoptando modalidades de financiación que establezcan un nexo adecuado entre los recursos, por un lado, y los niveles de pobreza y de penuria de educación, por otro lado.

- **Admitir que existen límites en la competición y la elección entre escuelas,** así como en las asociaciones entre el sector público y el privado. Si los sistemas de enseñanza pública funcionan deficientemente, se debe dar prioridad al restablecimiento de su buen funcionamiento.

- **Incrementar la contratación de docentes y mejorar su distribución y motivación,** a fin de garantizar la presencia de maestros con cualificaciones profesionales adecuadas en todas las regiones y escuelas, sobre todo en las comunidades apartadas y desprovistas de servicios educativos suficientes.

Donantes de ayuda – Cumplir los compromisos

La responsabilidad principal del logro de los objetivos de la EPT incumbe a los gobiernos de los países en desarrollo. Los países desarrollados pueden prestarles apoyo incrementando sus compromisos financieros, mejorando las prácticas existentes en materia de ayuda y velando por que ésta se utilice en apoyo de las prioridades nacionales. En el Informe se propone que se lleven a cabo en varios ámbitos clave las siguientes acciones:

- **Incrementar la ayuda a la educación básica,** especialmente la destinada a los países de bajos ingresos, proporcionado unos 7.000 millones de dólares para cubrir los déficits actuales de financiación en los ámbitos prioritarios de la EPT.

- **Ampliar el grupo de países donantes** que se han comprometido a suministrar ayuda a la educación básica, a fin de garantizar la perdurabilidad del apoyo financiero a los esfuerzos por lograr los objetivos de la EPT.

- **Comprometerse a que la ayuda a la educación sea equitativa,** suministrando más fondos a la educación básica en los países de ingresos bajos. Algunos donantes –como Francia y Alemania, por ejemplo– deberían revisar con premura la asignación actual de su ayuda.

- **Apoyar la Iniciativa de Financiación Acelerada** y enjugar el déficit de financiación previsto, que se estima en 2.200 millones de dólares anuales de aquí a 2010 en los países que cuentan con planes aprobados.

- **Mejorar la eficacia de la ayuda** y reducir los costos de transacción, tal como se ha enunciado en la Declaración de París, alineando más la ayuda con las prioridades nacionales, coordinándola mejor, utilizando más los sistemas nacionales de gestión financiera e incrementando la previsibilidad de los flujos de ayuda.

Protagonistas no gubernamentales: un papel fundamental

En el informe se destaca la importancia esencial que tienen el liderazgo gubernamental y la política de educación de los poderes públicos, pero no se minimiza el papel que desempeñan los protagonistas no gubernamentales. Lograr la EPT exige el establecimiento de asociaciones a múltiples niveles entre: las escuelas y los padres de los alumnos; las organizaciones de la sociedad civil y los organismos gubernamentales; y los proveedores de educación estatales y los no estatales. Las organizaciones y coaliciones de la sociedad civil deben:

- **seguir representando a los marginados que no pueden hacerse escuchar** –los habitantes de las barriadas urbanas miserables, los niños que trabajan, los miembros de castas consideradas inferiores y los pueblos indígenas– en los esfuerzos encaminados a proporcionar educación a todos; y

- **exigir a los gobiernos que rindan cuentas,** apoyar la prestación de servicios educativos y crear capacidades.

Una buena gobernanza encaminada a la superación de la desigualdad puede y debe ser la médula de toda política pública. Es esencial para crear sistemas educativos más integradores y con mayor capacidad de reacción, que sean capaces de satisfacer las necesidades de todos los niños, y en especial las de los más desfavorecidos. La construcción de sistemas educativos que fomenten la equidad es fundamental, si se quieren alcanzar los objetivos de la EPT en 2015 a nivel mundial.

Los países desarrollados deben incrementar la ayuda a la educación básica.

Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza

El acceso a la instrucción es un derecho fundamental de todo ser humano. Sin embargo, en todo el mundo se siguen dando grandes desigualdades en la educación debidas a las diferencias de ingresos, sexo, lugar de domicilio e idioma, así como a otros factores de desventajas. Esas disparidades amenazan con socavar los esfuerzos encaminados a alcanzar los seis objetivos de la Educación para Todos (EPT) pactados por más de 160 gobiernos el año 2000. Si en el programa de la EPT no se otorga una prioridad esencial a las estrategias encaminadas a establecer una mayor equidad, millones de niños, jóvenes y adultos se verán privados de la oportunidad de recibir la educación y efectuar los aprendizajes que necesitan para desarrollar todas sus posibilidades, salir de la pobreza y participar plenamente en la vida de sus respectivas sociedades.

La presente publicación es la versión resumida de la séptima edición del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, en el que se muestran documentadamente los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT. Centrándose en los olvidados de la educación, el Informe examina los planteamientos actuales con respecto a la reforma de la gobernanza de los sistemas educativos y trata de evaluar si están contribuyendo a mejorar el acceso a la educación, su calidad, la participación en ella y la rendición de cuentas. También examina la gobernanza en el ámbito de la ayuda a la educación. Los países ricos se comprometieron en su día a no permitir que ninguna estrategia nacional de educación corriera al fracaso por falta de una financiación suficiente. Sin embargo, este compromiso no se está cumpliendo.

La versión íntegra del Informe en diversos idiomas, así como toda una serie de estadísticas e indicadores exhaustivos sobre la educación, se pueden consultar en el sitio web www.efareport.unesco.org.

UNESCO
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Ediciones UNESCO

EFA GMR EDUCATION FOR ALL GLOBAL MONITORING REPORT

Foto de la portada
A diferencia de muchos otros hijos de familias pobres, este muchacho indonesio puede aprender a leer y escribir en la escuela.
© BODY PHILIPPE / HOA-QUI