

Resumen

Llegar a los marginados

Educación para Todos



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

Llegar a los marginados

Resumen

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 el mismo, que por no ser forzosamente las de la UNESCO no pueden comprometer la responsabilidad de la Organización. El director del Informe asume la responsabilidad de todas las ideas y opiniones expresadas en él.

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

Director
Kevin Watkins

Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Marc Philip Boua Leibnitz, Mariela Buonomo, Stuart Cameron, Alison Clayson, Diederick de Jongh, Anna Haas, Julia Heiss, François Leclercq, Anaïs Loizillon, Leila Loupis, Patrick Montjourides, Karen Moore, Claudine Mukizwa, Paula Razquin, Pauline Rose, Sophie Schlondorff y Suhad Varin.

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*

2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza

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 2010 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
Maqueta: Sylvaine Baeyens
Impreso en Francia por la UNESCO
Primera edición 2010

© UNESCO 2010
ED-2010/WS/2

Prefacio

La presente edición del *Informe sobre la Educación para Todos en el Mundo* –“Llegar a los marginados”– sale a la luz en un momento de grandes incertidumbres. En efecto, todavía estamos bregando con el impacto de largo alcance que la crisis económica y financiera global ha provocado no sólo en los sistemas bancarios del mundo entero, sino en todos los sectores del desarrollo humano, incluido el de la educación. Nos hallamos en una encrucijada. O bien continuamos como si no hubiera ocurrido nada y corremos el riesgo de arruinar los progresos considerables logrados en el último decenio, o bien hacemos que la crisis constituya una oportunidad para crear sistemas educativos sólidos capaces de fomentar la integración y poner un término a todas las formas de marginación.

Los avances conseguidos desde que se adoptaron las metas de la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio son innegables: se han dado grandes pasos hacia la universalización de la enseñanza primaria, se ha incrementado el número de estudiantes en la enseñanza secundaria y superior, y en muchos países se ha conseguido la igualdad entre los sexos en los sistemas educativos. En un plano más general, se han registrado también progresos en la lucha por acabar con el hambre, la pobreza y la mortalidad materna e infantil.

La crisis financiera mundial puede entrañar cambios radicales. En el Informe *Llegar a los marginados* se muestra que la disminución de los ingresos de los gobiernos y el aumento del desempleo suponen una grave amenaza para el progreso en todos los ámbitos del desarrollo humano. Los presupuestos gubernamentales están sometidos a una presión aún mayor y la financiación de la educación se halla en una posición especialmente vulnerable. Otro tanto ocurre con las familias pobres. El aumento de los niveles de pobreza muestra que el desafío planteado por la satisfacción de las necesidades humanas básicas exige un combate diario. El pasado nos enseña que con frecuencia son los niños –y sus posibilidades de ir a la escuela– quienes primero padecen las consecuencias.

Para responder a la crisis actual, los gobiernos tienen que crear con premura dispositivos para proteger a las personas pobres y vulnerables. Asimismo, deben aprovechar la oportunidad para poner en pie sociedades que luchen contra la desigualdad, de manera que todos puedan beneficiarse y prosperar. La educación está en primera línea en este combate. En efecto, la escuela no sólo enseña a leer y escribir sentando las bases para la vida activa, sino que además promueve la tolerancia, la paz y el entendimiento entre las personas, luchando contra las discriminaciones de todo tipo. La escuela es el lugar donde las poblaciones indígenas pueden aprender a leer y escribir en su lengua materna, donde la diversidad cultural puede florecer y donde los niños pueden tratar de sustraerse a las dificultades provocadas por los conflictos y los desplazamientos.

El *Informe sobre la Educación para Todos en el Mundo* de este año subraya que todavía queda un largo camino por recorrer. En efecto, en el mundo hay todavía 72 millones de niños que se ven privados de su derecho a recibir educación por el mero hecho de haber nacido en una región o una familia desfavorecidas. Son millones los jóvenes que salen de la escuela sin haber adquirido la capacitación necesaria para integrarse con éxito en la población activa y, además, a uno de cada seis adultos del mundo se le deniega el derecho a aprender a leer y escribir.

El Informe 2010 es un llamamiento para la acción. Tenemos que llegar a los marginados. Solamente los sistemas de educación integradores poseen el potencial requerido para utilizar las competencias que exige la edificación de las sociedades del conocimiento del siglo XXI. La comunidad internacional tiene un papel decisivo que desempeñar en el apoyo a los países que se esfuerzan por preservar y ampliar sus sistemas educativos. No debemos dejarlos solos en esta coyuntura crítica. Las promesas de ayudar a los países pobres para que salgan de la crisis deben traducirse ahora en la asignación de los recursos financieros que tantos gobiernos necesitan con urgencia.

Mi propósito es que la UNESCO siga abogando con energía por la inversión de más recursos en la educación. A la Organización le incumbe, por su condición de coordinadora del movimiento en pro de la Educación para Todos, una responsabilidad especial en la empresa de alentar y apoyar a los que más riesgos corren en la presente crisis. Al hallarnos en una encrucijada y con tan sólo cinco años por delante para cumplir con los compromisos colectivos, tengamos la osadía y la determinación que se imponen para escoger la vía que permita a todos los niños, jóvenes y adultos ejercer efectivamente su derecho a la educación.



Irina Bokova

Aspectos más salientes del Informe 2010

Han transcurrido diez años desde que la comunidad internacional se fijó los seis objetivos de la Educación para Todos en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar el año 2000. Los resultados obtenidos desde entonces son desiguales. Aunque se han conseguido logros importantes en el pasado decenio, muchos de los países más pobres del mundo no van por buen camino de alcanzar la metas fijadas para 2015. El fracaso en la empresa de llegar a los marginados se ha traducido por la denegación del derecho a la educación a muchas personas. En un momento en que los efectos de la crisis económica mundial se dejan sentir todavía, hay un peligro real de que muchos de los progresos realizados en los últimos diez años se estanquen, o incluso de que se produzca una regresión. La educación se halla en peligro y los países deben adoptar planteamientos más integradores, vinculados a estrategias más generales, a fin de proteger a las poblaciones vulnerables y superar las desigualdades.

Reducir al mínimo el impacto de la crisis financiera en la educación

La comunidad internacional debe determinar qué amenaza hacen pesar sobre la educación la crisis económica y el alza de los precios de los alimentos en el mundo...

- Los indicadores del desarrollo humano muestran que la situación se está deteriorando. Se estima que en 2009 unos 125 millones más de personas engrosaron las filas de los malnutridos del mundo y que en 2010 unos 90 millones más de seres humanos se sumarán en la pobreza.
- El aumento de la pobreza y el desempleo, junto con la disminución de los ingresos, han hecho que muchas familias pobres y vulnerables se vean obligadas a reducir su gasto en educación y retirar a sus hijos de la escuela.
- Los presupuestos nacionales de los países pobres se hallan sometidos a presión. El África Subsahariana tiene que afrontar una disminución potencial de unos 4.600 millones de dólares para financiar sus sistemas educativos en 2009 y 2010, lo cual equivale a una reducción del 10% en el gasto por alumno de primaria.

... y debe preparar una respuesta eficaz:

- Proporcionar de inmediato una ayuda continua y previsible para compensar la pérdida de ingresos fiscales, salvaguardar el gasto social prioritario y apoyar el progreso de la educación.
- Convocar en 2010 una conferencia sobre los compromisos de los donantes de ayuda para colmar el déficit de financiación de la Educación para Todos.

Alcanzar los objetivos de la Educación para Todos

Se han registrado progresos...

- El número de niños sin escolarizar ha disminuido en 33 millones desde 1999. El Asia Meridional y Occidental ha reducido a más de la mitad el número de esos niños, lo cual supone una disminución de 21 millones.
- Algunos países han logrado realizar progresos extraordinarios. Benin, por ejemplo, tenía en 1999 una de las tasas netas de escolarización más bajas del mundo, pero hoy en día se halla posiblemente por buen camino para conseguir la universalización de la enseñanza primaria de aquí a 2015.
- El porcentaje de niñas sin escolarizar ha disminuido, pasando del 58% al 54%, y la disparidad entre los sexos en la enseñanza primaria se está reduciendo en muchos países.
- Entre el decenio 1985-1994 y el periodo 2000-2007, la tasa de alfabetización de los adultos aumentó en un 10% y actualmente se cifra en un 84%. El número de mujeres alfabetizadas aumentó a un ritmo más rápido que el de los hombres.

... pero todavía queda mucho por hacer:

- La malnutrición afecta a unos 175 millones de niños cada año y constituye un problema de emergencia, tanto en el plano de la salud como en el de la educación.
- En 2007 había 72 millones de niños sin escolarizar. Si todo sigue igual, en 2015 habrá todavía 56 millones de niños privados de escuela.
- Un 54% aproximadamente de los niños sin escolarizar son niñas. En el África Subsahariana hay unos 12 millones de niñas que corren el riesgo de no ingresar nunca en una escuela. En el Yemen, un 80% de las niñas sin escolarizar nunca irán probablemente a la escuela, mientras que en el caso de los varones ese porcentaje se cifra en un 36%.
- La alfabetización sigue siendo uno de los objetivos de la educación a los que menos atención se presta. En efecto, en el mundo hay actualmente 759 millones de personas adultas que no saben leer ni escribir y dos tercios de ellas son mujeres.
- Millones de niños acaban la escuela sin haber adquirido los conocimientos básicos necesarios. En algunos países del África Subsahariana, la probabilidad de que los adultos jóvenes con cinco años de estudios sean analfabetos se cifra en un 40%. En Ecuador, Guatemala y la República Dominicana, menos de la mitad de los alumnos del tercer grado de primaria poseen competencias en lectura superiores a las más elementales.

- Para lograr la universalización de la enseñanza primaria será necesario crear 1.900.000 nuevas plazas de maestros de aquí a 2015.

Llegar a los marginados

Los gobiernos no logran tratar las causas profundas de la marginación en la educación. El nuevo conjunto de datos sobre la penuria de educación y la marginación en la educación pone de manifiesto el grado de exclusión en ochenta países...

- En veintidós países, el 30%, o más, de los adultos jóvenes han cursado menos de cuatro años de estudios, y ese porcentaje se eleva a un 50%, o más, en once países del África Subsahariana.
- En veintiséis países, el 20%, o más, de los adultos jóvenes han cursado menos de dos años de estudios, y ese porcentaje se eleva a un 50%, o más, en algunos países como Burkina Faso y Somalia.
- Las desigualdades se acumulan a menudo y agravan el riesgo de marginación. En Turquía, el 43% de las niñas de las familias más pobres de habla kurda cursan menos de dos años de estudios, cuando el promedio nacional es del 6%, y en Nigeria el 97% de las niñas pobres de habla hausa reciben también menos de dos años de educación.
- La inacción contra las desigualdades, la estigmatización y las discriminaciones emanadas de nivel de ingresos, la desigualdad entre los sexos, la etnia, el idioma y la discapacidad están retrasando los progresos hacia la Educación para Todos.

... y la necesidad de crear sistemas educativos integradores:

- Ampliar el acceso de los grupos excluidos a la educación haciéndola más asequible mediante la reducción de los costos, acercando las escuelas a las comunidades marginadas y creando programas educativos que ofrezcan una "segunda oportunidad".
- Mejorar el entorno del aprendizaje distribuyendo equitativamente los efectivos de docentes cualificados, centrando la ayuda financiera y pedagógica en las escuelas desfavorecidas y dispensando una enseñanza intercultural y bilingüe.
- Ampliar los derechos y ofrecer más oportunidades aplicando efectivamente la legislación contra las discriminaciones, ofreciendo programas de protección social y redistribuyendo los fondos públicos.
- Elaborar sistemas de acopio de datos desglosados para identificar a los grupos marginados y supervisar sus progresos.

Cubrir el costo de la Educación para Todos

El balance de la ayuda a la educación es decepcionante...

- Aunque la ayuda global ha aumentado, los compromisos de ayuda no bastan para obtener los 50.000 millones de dólares prometidos en 2005. África es la región que debe afrontar el mayor déficit de financiación previsto: 18.000 millones de dólares, según las estimaciones efectuadas.
- La ayuda a la educación ha aumentado, pero los compromisos se han estancado recientemente. Los compromisos de ayuda a la educación básica disminuyeron en un 22%, descendiendo a la suma de 4.300 millones de dólares en 2007.
- La ayuda a la educación no siempre va a parar a quienes más la necesitan. Algunos donantes siguen sin dar la prioridad necesaria a la educación básica. Los países que son víctimas de conflictos no están recibiendo ayuda suficiente, lo cual merma sus perspectivas de recuperación.
- La educación carece de un marco multilateral sólido para acelerar los progresos, ya que adolece de una base de donantes suficientemente amplia y carece de fuentes de financiación privadas.

... los donantes y los gobiernos beneficiarios de la ayuda deben incrementar los recursos disponibles para la educación y mejorar la gobernanza de la ayuda:

- Los países de ingresos bajos podrían, de por sí solos, poner a disposición de la educación 7.000 millones de dólares suplementarios cada año, esto es el 0,7% del Producto Interior Bruto (PIB). Aunque logran hacer este esfuerzo, el déficit de financiación seguiría siendo considerable. En el Informe se estima que el déficit de financiación para alcanzar los objetivos de la EPT en los países de ingresos bajos se cifra en unos 16.000 millones de dólares anuales.
- Los donantes deben redoblar sus esfuerzos para aplicar la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo y hacer un balance de su ayuda a los distintos niveles de enseñanza.
- Los donantes deben también intensificar la ayuda prestada a los países afectados por conflictos, encontrando medios innovadores para aportar una ayuda coordinada a largo plazo.
- El marco multilateral internacional de cooperación en el campo de la educación se tiene que reforzar, llevando a cabo una reforma fundamental de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) en pro de la Educación para Todos.
- Las Naciones Unidas deberían convocar en 2010 una conferencia sobre compromisos de ayuda de emergencia, a fin de movilizar los recursos financieros suplementarios requeridos y cumplir así el compromiso contraído en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar. ■

- ▶ *El entorno que puede favorecer la persecución de los objetivos de la Educación para Todos se ha deteriorado espectacularmente.*
- ▶ *La desaceleración del crecimiento económico ha tenido amplias consecuencias en la financiación de la educación en los países más pobres.*
- ▶ *Esos países necesitan con urgencia un incremento de la ayuda para que puedan compensar las pérdidas de ingresos fiscales, mantener el gasto social y recuperarse de la crisis económica.*
- ▶ *La respuesta a la crisis financiera no se ha ocupado hasta ahora de los problemas más importantes del desarrollo humano.*
- ▶ *Los déficits de financiación de la Educación para Todos tienen que enjugarse en el marco de un plan internacional de recuperación del desarrollo humano.*



© XINHUA/Gamma/Eyedea Presse

Capítulo 1

La educación en

La presente edición del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* sale a la luz en un momento en que el mundo padece la más grave recesión económica desde la Gran Depresión de 1929. Los sistemas educativos de muchos de los países más pobres del mundo están sufriendo ahora las consecuencias de una crisis surgida en los sistemas financieros del mundo desarrollado. Después de un decenio de progresos alentadores, se corre ahora el peligro inminente de que se detengan los avances hacia la consecución de los objetivos de la educación, o de que se produzca incluso un retroceso debido al aumento de la pobreza, la desaceleración del crecimiento económico y la presión cada vez mayor que se ejerce sobre los presupuestos gubernamentales. Es preciso que la comunidad internacional actúe con premura para contrarrestar ese peligro.

Es fácil perder de vista lo que está en juego. En última instancia, la economía mundial saldrá de la recesión, pero una de las consecuencias de la crisis en los países más pobres del mundo puede ser el surgimiento de una "generación perdida" de niños, cuyas posibilidades de desenvolverse en la vida correrán un gran peligro por no haberse protegido su derecho a la educación.

Un doble peligro: los precios alimentarios y la crisis financiera

La recesión económica se ha producido después de la fuerte alza del precio de los alimentos registrada en el periodo 2003-2008. Esta crisis alimentaria mundial y la recesión financiera se han conjugado, empeorando el entorno económico necesario para alcanzar el conjunto de los objetivos de desarrollo fijados para 2015,



El alza de los precios alimentarios afecta duramente a los pobres: niños haciendo cola para un reparto de comida en Pakistán.

peligro: el impacto de la crisis financiera

comprendidos los relativos a la Educación para Todos. El costo elevado de los productos alimentarios ha hecho que 175 millones de personas se hayan sumado al número de los malnutridos del planeta en 2007 y 2008. En 2010, la recesión económica habrá reducido a 90 millones de personas más a la extrema pobreza. Actualmente, en el mundo hay más de mil millones de seres humanos que padecen hambre.

El aumento de la malnutrición y el deterioro de las perspectivas de reducir la extrema pobreza tienen repercusiones muy considerables en la educación. Con el incremento del desempleo y la disminución de las remesas de dinero, muchas familias pobres y vulnerables se están viendo obligadas a reducir el gasto en la educación de sus hijos, o incluso a retirarlos de la escuela. En Bangladesh, por ejemplo, un tercio de las familias que fueron objeto de una encuesta declararon que habían tenido que recortar su gasto en educación para poder afrontar el alza del precio de los alimentos. El hambre no sólo hace peligrar la vida de la gente, sino que también compromete el desarrollo cognitivo de los niños y afecta a su futura capacidad de aprendizaje. La crisis financiera de 1997 en el Asia Oriental tuvo como consecuencia un importante retroceso de la salud y educación de los niños. Podemos y debemos sacar las lecciones de todo esto.

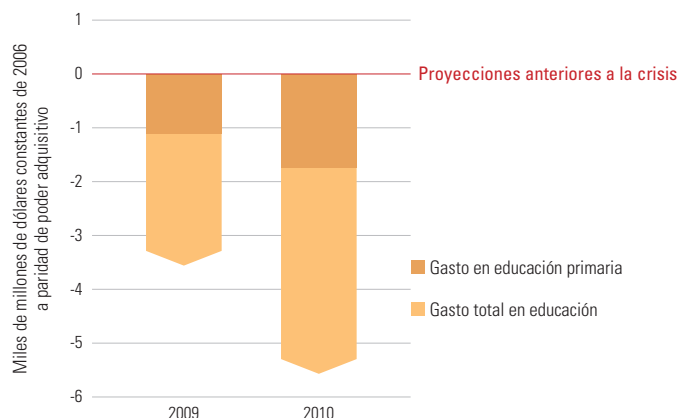
El deterioro de las perspectivas de crecimiento económico tiene vastas repercusiones en la financiación de la educación, así como en el alcance de los objetivos internacionales del desarrollo en general. Mientras que en los países ricos se observan indicios de recuperación económica, los países en desarrollo tienen que habérselas con una desaceleración del crecimiento

y una disminución de sus ingresos fiscales. Esto va a repercutir en los presupuestos nacionales y las asignaciones para el gasto en educación.

Las previsiones en materia de crecimiento para el África Subsahariana indican que, en 2009 y 2010, la pérdida potencial anual en lo que respecta al total de la financiación disponible para la educación se cifrará en 4.600 millones de dólares (Gráfico 1). Esta cifra representa el doble del volumen de la ayuda actual a la educación básica en esa región. El gasto por alumno de primaria podría ser en 2010 un 10% inferior al que habría alcanzado en caso de que se hubiesen cumplido las previsiones en materia de crecimiento anteriores a la crisis. Estas cifras significativas se traducirán

El aumento de la malnutrición y el deterioro de las perspectivas de reducir la extrema pobreza tienen repercusiones muy considerables en la educación

Gráfico 1: La financiación de la educación en el África Subsahariana podría padecer las consecuencias de la desaceleración del crecimiento económico



Fuente: Gráfico 1.3 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

posiblemente en una reducción del gasto destinado a los docentes, las escuelas y los programas que ofrecen educación a los más marginados.

Ampliar el “espacio fiscal”, una prioridad de la Educación para Todos

Los países ricos han podido crear grandes dispositivos de incentivación para apoyar la recuperación económica y salvaguardar el gasto público. Han efectuado inversiones muy considerables en planes encaminados a restablecer el crecimiento económico, proteger a los ciudadanos más vulnerables y mantener la infraestructura social vital. La educación ha constituido una prioridad: por ejemplo, la American Recovery and Reconstruction Act (ARRA) prevé asignar 130.000 millones de dólares al gasto relacionado con la educación.

La mayoría de los países más pobres del mundo carecen de los recursos presupuestarios necesarios para contrarrestar la crisis. En muchos de ellos, el incremento de la ayuda es el único medio para ampliar sus “espacios fiscales” respectivos y aliviar las presiones que se ejercen a corto plazo sobre sus presupuestos. Es fundamental que la ayuda necesitada se suministre, antes de que las presiones económicas transformen la crisis financiera en una crisis de desarrollo humano de larga duración. Se corre el peligro inminente de que, sin un aumento de la ayuda, los gobiernos de esos países se vean en la imposibilidad de aplicar planes de gasto vinculados a los objetivos en materia de educación básica.

La respuesta internacional: descuido del aspecto humano

Hasta la fecha no se ha dado una respuesta internacional eficaz a la crisis. Los gobiernos de los países ricos y las cumbres sucesivas del G-20 y el G-8 han desplazado montañas de recursos financieros para estabilizar sus sistemas bancarios, han abierto los mercados del crédito y han estimulado las liquideces a nivel mundial. En cambio, sólo han prestado una ayuda modesta a los países más pobres y los ciudadanos más vulnerables. La limitada amplitud de esa ayuda se ha difuminado con un sistema de información de estilo “cortina de humo”. En efecto, la mayoría de lo que se ha presentado como

ayuda adicional es, de hecho, una ayuda reprogramada o reacondicionada. Se ha proporcionado a los países de ingresos bajos una financiación nueva y adicional estimada en unos 2.000 a 3.000 millones de dólares anuales, principalmente por intermedio del Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta cifra debe compararse con la suma de 80.000 millones de dólares, esto es, el monto estimado del déficit anual de la ayuda con respecto a las previsiones para el África Subsahariana en 2009 y 2010 que se formularon antes de la crisis. Las pérdidas de esta magnitud tienen repercusiones de gran trascendencia en la financiación de la educación y, en un plano más general, en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La crisis financiera mundial ha venido a recordarnos con toda crudeza que la interdependencia económica tiene un rostro humano. Son los niños de los países pobres los que van a pagar el hundimiento de los sistemas bancarios occidentales, viéndose privados de su posibilidad de recibir una educación que les permita salir de la pobreza. Este resultado es inaceptable porque reforzaría un esquema de la mundialización basado en desigualdades que ya son extremas.

Es preciso llevar a cabo una acción en múltiples niveles. He aquí algunas de las prioridades más urgentes:

- Convocar en 2010 una *reunión de alto nivel* sobre la Educación para Todos, con vistas a elaborar estrategias que permitan disponer de más recursos.
- Proporcionar de inmediato una *ayuda continua y previsible* para contrarrestar las pérdidas de ingresos fiscales en 2008 y 2009, a fin de ayudar a los países en desarrollo a salvaguardar y reforzar sus compromisos en materia de financiación pública.
- Efectuar un *seguimiento más eficaz y actualizado de los presupuestos gubernamentales*, así como de las tasas de asistencia y deserción escolares. Esta tarea debe realizarla la UNESCO en cooperación con los ministerios nacionales de educación y hacienda.
- Procurar que *la ayuda del FMI* se suministre de manera flexible, en consonancia con la realización de los objetivos de la Educación para Todos, sobre todo en lo referente a los costos inherentes a la contratación, formación y remuneración de los docentes.
- Incrementar la ayuda a los países más pobres por conducto de la *Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial*, respaldándola con compromisos más sustanciales de los donantes.
- Dar prioridad a la *protección social* mediante las transferencias de dinero en efectivo, la aplicación de programas de nutrición y el suministro de apoyo a destinatarios específicos, a fin de proteger a las familias vulnerables de los choques económicos y ayudarlas a que mantengan a sus hijos escolarizados.

Los gobiernos de los países ricos sólo han prestado una ayuda modesta a los países más pobres y los ciudadanos más vulnerables

Superar las desventajas: haciendo los deberes en Freetown (Sierra Leona).





Acceder a la educación en la China rural: el largo itinerario de los niños de las minorías.

© Patrick Le Floch/Explorer/Eyedea Illustration

Capítulo 2

Progresos en la realización de los seis objetivos de la EPT

Este capítulo examina los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de la EPT fijados en el Marco de Acción de Dakar, cuando solamente quedan cinco años para llegar a la fecha prevista para alcanzarlos.

Los datos correspondientes a 2007 –último año para el que se dispone de estadísticas completas– muestran que los países van por buen camino y que muchos de los más pobres han conseguido progresos impresionantes en numerosos ámbitos. Sin embargo, los avances hacia la consecución de los objetivos de Dakar son demasiado lentos como para que se puedan alcanzar en 2015. Uno de los problemas de fondo es que muchos gobiernos han fracasado en la empresa de ofrecer oportunidades de educación a las franjas de población más marginadas socialmente. Si esta situación no cambia, el resultado será que la comunidad internacional distará mucho de cumplir con el compromiso que contrajo en Dakar.

En este capítulo se efectúa también un análisis actualizado de los recursos financieros que se necesitan para alcanzar los objetivos clave de la EPT. Ese análisis muestra que los déficits de financiación se han subestimado y que los gobiernos de los países en desarrollo y los donantes de ayuda tendrán que actuar con premura para enjuagarlos.

Atención y Educación de la Primera Infancia

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

Mensajes clave

- *Acabar con la malnutrición que afecta cada año a unos 178 millones de niños pequeños es una prioridad urgente, tanto en el plano de la salud como en el de la educación.*
- *Mejorar el acceso de las madres y los niños a la atención médica y sanitaria es fundamental para la educación y la salud pública. Suprimir los gastos que corren a cargo de los usuarios es una prioridad urgente.*
- *Los gobiernos deben corregir las desigualdades que se dan en el acceso a la atención y educación de la primera infancia, especialmente las que se basan en los ingresos y la educación de los padres.*

Los cuidados y la educación que reciben los niños en sus años más tempranos tienen una incidencia en el resto de su vida. Una atención y educación dispensadas con

Todos los años ingresan en la escuela primaria millones de niños en situación de desventaja a causa de su malnutrición, mala salud y pobreza

© Alfredo Caiz/PANOS



Vigilar la malnutrición: pesando a un niño en Etiopía.

La educación es uno de los antídotos más eficaces contra los riesgos en materia de salud materna e infantil

eficacia a los niños pequeños pueden ofrecerles más posibilidades para salir de la pobreza y superar las desventajas. Sin embargo, todos los años ingresan en la escuela primaria millones de niños en situación de desventaja a causa de su malnutrición, mala salud y pobreza. La falta de equidad en el acceso a programas de enseñanza preescolar es un problema que se sigue arrastrando, tanto en los países ricos como en los pobres.

Malnutrición y mala salud: una "emergencia silenciosa" para la educación

El retraso del crecimiento intrauterino, el raquitismo en la primera infancia y la anemia tienen consecuencias profundas e irreversibles en la capacidad de aprendizaje del niño. La malnutrición y el raquitismo precoces pueden acarrear daños a largo plazo, por ejemplo un desarrollo cognitivo menor y la terminación de estudios a un nivel de enseñanza inferior.

Los indicadores de nutrición y mortalidad de los niños esbozan un panorama sombrío de la suerte que corre la infancia en el mundo de hoy. Aunque se han logrado avances hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos a la mortalidad y malnutrición infantiles, los resultados son muy insuficientes con respecto a las metas fijadas. En 2008 fallecieron en el mundo 9.300.000 niños pequeños. Se estima que la malnutrición es la causante directa de dos de cada tres defunciones de los menores de cinco años. Además, uno de cada tres niños de esa franja de edad –esto es, 178 millones en total– están aquejados de raquitismo grave o moderado¹. Las tasas de raquitismo más elevadas se dan en el África Central y Oriental y en el Asia Meridional. Más de la mitad de los 19 millones

1. El raquitismo, o estatura insuficiente con respecto a la edad, se debe a un aporte insuficiente de nutrientes a largo plazo, así como a la existencia de infecciones frecuentes. Por regla general, suele hacer su aparición antes de los dos años de edad y sus efectos son irreversibles en gran medida.

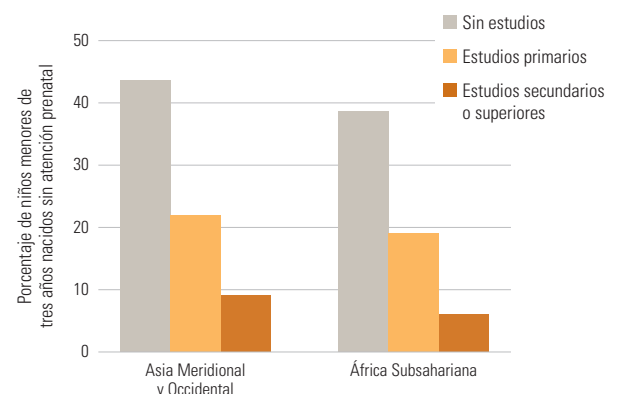
de niños nacidos con insuficiencia ponderal viven en el Asia Meridional y presentan un riesgo elevado de mortalidad prematura.

Las causas profundas de la mortalidad materna e infantil son: el estado de salud de las madres, la nutrición inadecuada, las limitadas posibilidades de acceso a personal médico y sanitario cualificado en el momento del parto, y el hecho de no dar gran prioridad a la salud materna e infantil en las políticas nacionales. Se estima que cada año medio millón de mujeres pierden la vida por motivos relacionados con el embarazo y el parto, y que cuatro millones de recién nacidos mueren antes de cumplir su primer mes de existencia. Además del costo humano, la insuficiente atención médica y sanitaria a las madres y los recién nacidos –puesta de relieve por esas cifras– puede dañar el desarrollo cognitivo del niño y condenarlo a un difícil futuro en el plano educativo.

La pobreza, la pertenencia a un pueblo indígena o una minoría étnica y el bajo nivel de educación de la madre son factores que cuentan, sin excepción, en la limitación del acceso a una atención médica y sanitaria de calidad. En el Asia Meridional, la probabilidad de ser asistida en el parto por una persona con competencias médicas y sanitarias reconocidas se divide por cinco en el caso de una mujer pobre. En Guatemala, para las mujeres que no pertenecen a las comunidades indígenas la probabilidad de dar a luz en un centro de salud pública con personal formado es más de dos veces superior a la de las mujeres de esas comunidades.

La educación es uno de los antídotos más eficaces contra los riesgos en materia de salud materna e infantil. Las mujeres más instruidas tienen más posibilidades de retardar y espaciar los embarazos, así como de buscar atención médica y sanitaria adecuada. En el Asia Meridional y Occidental sólo un 10% de las mujeres que cursaron estudios de secundaria dieron a luz sin cuidados prenatales, mientras que ese porcentaje se acerca al 50% en el caso de las mujeres que no fueron a la escuela (Gráfico 2).

Gráfico 2: Mejor acceso a la atención prenatal de las madres que han cursado estudios



Fuente: Gráfico 2.3 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

Existen políticas –incluso en los países más pobres– que permiten realizar progresos rápidos en la salud materna y la nutrición y supervivencia de los niños. Es fundamental establecer una vinculación entre los programas de salud y los de educación. Otras políticas comprenden un reforzamiento de los servicios de salud materna e infantil, iniciativas en materia de salud basadas en la ayuda, atención médica y sanitaria gratuita, planes de reducción de la pobreza en los que la nutrición es un elemento central, y programas de protección social de gran envergadura que incluyen la nutrición infantil. Para que estas iniciativas puedan aplicarse, es preciso que los países creen sistemas de salud asequibles y accesibles que vayan acompañados de medidas más amplias, destinadas específicamente a prestar servicios a los grupos vulnerables.

Programas de atención y educación de la primera infancia: un balance desigual

El número de niños en la enseñanza preescolar ha aumentado regularmente desde que se fijaron los objetivos de la Educación para Todos en el año 2000. En 2007 había en todo el mundo unos 140 millones de niños matriculados en programas de este nivel de enseñanza, mientras que en 1999 su número se cifraba en 113 millones. La tasa bruta de escolarización (TBE) aumentó del 33% al 41% en ese mismo periodo, y la progresión más acusada se registró en el África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental, si bien cabe señalar que en estas dos regiones el nivel inicial de esa tasa era bajo.

Si se va más allá de las estadísticas regionales, se puede observar la existencia de situaciones nacionales muy diversas. Entre los países sobre los que se dispone de datos hay diecisiete naciones del África Subsahariana donde las TBE se sitúan por debajo del 10%. Aunque los países pertenecientes a la región de los Estados Árabes son más ricos, catorce de los diecinueve sobre los que se dispone de datos poseen TBE inferiores al 50%. Arabia Saudita y Egipto presentan niveles de cobertura inferiores a los de algunos países más pobres como Nepal y la República Unida de Tanzania. En el África Subsahariana la matriculación en la enseñanza preescolar aumentó a un ritmo tres veces más rápido que en los Estados Árabes, y en varios países –Burundi, Liberia y Senegal, por ejemplo– las TBE aumentaron en más de un 20% desde 1999.

Aunque las TBE de los países desarrollados son altas, el acceso a la enseñanza preescolar y la duración de ésta varían mucho, tanto de un país a otro como dentro de cada país. En los países escandinavos se dan niveles de cobertura altos para los niños menores de tres años, mientras que en otros países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) la cobertura de la enseñanza preescolar abarca el grupo etario de cuatro a seis años. La mayoría de los países de la Unión Europea ofrecen dos años de enseñanza preescolar gratuita. En los Estados Unidos de América,

algunos Estados escolarizan a todos los niños a partir de los cuatro años de edad, mientras que otros carecen de programas oficiales de enseñanza preescolar.

Llegar a los niños vulnerables y excluidos

Los datos empíricos acopiados en las diferentes partes del mundo indican que los programas de atención a la primera infancia de buena calidad benefician a todos los niños, sobre todo a los que proceden de medios sociales desfavorecidos. Sin embargo, los niños que más pueden beneficiarse de esos programas son los que suelen verse excluidos de ellos. Los niños que se crían en familias pobres, o aquellos cuyas madres carecen por completo de instrucción, son los que menos probabilidades tienen de participar en programas destinados a la primera infancia. Ser hijo de una familia pobre en Zambia divide por doce las posibilidades de acceder a un programa de atención a la primera infancia, en comparación con las posibilidades que tiene un niño nacido en el seno de las familias más ricas. En Uganda, las posibilidades se dividen por 25 y en Egipto por 28. La distancia a la que se hallan los centros preescolares, así como el costo prohibitivo de los derechos de matrícula, figuran entre los demás obstáculos con que tropiezan las familias desfavorecidas para dar enseñanza preescolar a sus hijos.

En los países ricos tampoco es fácil lograr que el acceso a la atención y educación la primera infancia sea equitativo. Un gran cúmulo de datos empíricos sobre la Unión Europea y los Estados Unidos muestra que las familias con ingresos bajos y los emigrantes tienen menos acceso a programas de atención a la primera infancia de buena calidad.

En algunos países, la extensión de los programas destinados a la primera infancia se ha convertido en una prioridad nacional, sobre todo para llevar la educación a grupos desfavorecidos. Chile ha empezado a aplicar una estrategia para el desarrollo de la infancia centrada en la salud y la educación. Su objeto es dispensar cuidados y educación a todos los niños menores de cinco años, centrándose especialmente en los que pertenecen a los dos quintiles de familias más pobres del país. En Nueva Zelanda se ha llevado también a cabo una labor para mejorar la calidad de la educación dispensada a los niños pequeños maoríes. En el periodo de cinco años finalizado en 2007, el número de educadores maoríes se triplicó y la proporción de niños maoríes que habían recibido enseñanza preescolar antes de ingresar en la escuela primaria pasó del 86% al 91%.

Es necesario que los gobiernos reconozcan la eficacia potencial y la mayor equidad que traen consigo las inversiones en la atención y educación de la primera infancia. Las inversiones públicas deben tener por objeto reducir las disparidades, apuntar específicamente a los grupos marginados y suministrar servicios de calidad accesibles a los niños de familias pobres.

Chile ha empezado a aplicar una estrategia para el desarrollo de la infancia centrada en la salud y la educación. Su objeto es dispensar cuidados y educación a todos los niños menores de cinco años de las familias más pobres del país

Clases sobrecargadas y sin recursos: aula de una escuela de Malawi.



© Louise Gubb/Corbis

Enseñanza Primaria Universal

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.

Mensajes clave

- *Se han realizado progresos alentadores en muchos países: desde 1999 la disminución de número de niños sin escolarizar en todo el mundo se cifró en 33 millones.*
- *Aunque su número se ha reducido, quedan todavía en el mundo 72 millones de niños sin escolarizar. Si persisten las actuales tendencias, en 2015 habrá todavía 56 millones de niños sin escuela.*
- *Aunque se ha avanzado hacia una mayor paridad entre niños y niñas en la matriculación en la enseñanza primaria, los obstáculos derivados de la disparidad entre los sexos siguen profundamente arraigados.*
- *Lograr la escolarización de los niños en primaria es tan sólo el primero de los muchos obstáculos que se han de vencer. En efecto, se cuentan por millones los niños que ingresan tardíamente en la escuela, la abandonan prematuramente y no llegan a terminar el ciclo de enseñanza primaria.*
- *Se suele olvidar con frecuencia a los adolescentes que no están escolarizados: hay 71 millones en edad de cursar el primer ciclo de la enseñanza secundaria que se hallan en esa situación.*

Todavía hay 72 millones de niños en edad de cursar primaria sin escolarizar

En el último decenio se observaron rápidos progresos hacia la universalización de la enseñanza primaria. En algunos de los países más pobres del mundo, el número de niños matriculados aumentó en proporciones espectaculares, la disparidad entre niños y niñas se redujo, y los grupos desfavorecidos se vieron ofrecer más oportunidades de educación. Sin embargo, todavía quedan millones de niños sin escolarizar y también se cuentan por millones los que desertan la escuela sin haber terminado sus estudios primarios. El objetivo fijado para 2015, esto es, lograr que todos los niños ingresen en la escuela y terminen el ciclo completo de estudios primarios, es todavía alcanzable. Sin embargo, será necesario que los gobiernos tomen decisiones muy audaces en los dos próximos años, habida cuenta fundamentalmente del contexto económico actual.

El número de niños sin escolarizar disminuye, pero no con la celeridad necesaria

En el primer decenio del siglo XX, descendió considerablemente el número de niños sin escolarizar y aumentó el de los que finalizaron por completo sus estudios primarios. No obstante, el número absoluto de niños en edad de cursar primaria privados de escuela –unos 72 millones, según las estimaciones– sigue constituyendo un motivo de recriminación para los gobiernos nacionales y el conjunto de la comunidad internacional (Recuadro 1). Se ha estimado que el 44% de los niños sin escolarizar de los países en desarrollo no ingresarán probablemente nunca en la escuela y tendrán que afrontar la enorme desventaja que supone la carencia total de educación.

Para planear políticas públicas adecuadas, es fundamental no sólo determinar qué niños están sin escolarizar, sino también saber cuáles son los que ingresan tardíamente en la escuela, los que la desertan

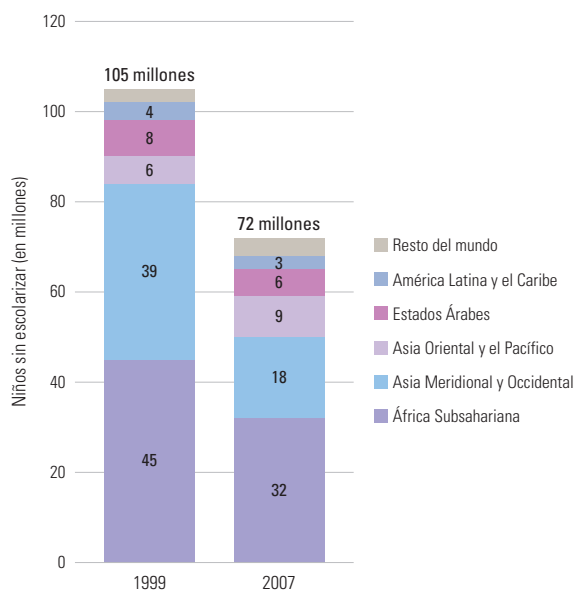
Recuadro 1: Niños sin escolarizar – Panorámica mundial

La panorámica 2007 de la población en edad de cursar primaria sin escolarizar muestra, a la vez, progresos constantes y déficits persistentes muy considerables.

Logros positivos desde 1999:

- El número de niños sin escolarizar disminuyó en 33 millones en todo el mundo, pasando de 105 millones en 1999 a 72 millones en 2007 (Gráfico 3).
- La proporción de niñas en la población sin escolarizar disminuyó, pasando del 58% al 54%.

Gráfico 3: Disminución excesivamente lenta del número de niños sin escolarizar



Fuente: Gráfico 2.7 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

- En el *Asia Meridional y Occidental*, la población sin escolarizar disminuyó en más de la mitad –21 millones menos de niños sin escuela– y la proporción de niñas privadas de escuela se redujo también.
- En el *África Subsahariana*, la reducción de la población sin escolarizar se cifró en casi 13 millones, lo cual representa un porcentaje del 28%.

No obstante, el mundo no va todavía por buen camino:

- *El objetivo fijado para 2015 no se alcanzará* si el ritmo actual de la tendencia mundial persiste. En este caso, el número estimado de niños sin escolarizar en 2015 se cifraría en 56 millones¹.
- *Los progresos son más lentos*. En efecto, los dos tercios de la disminución total del número de niños sin escolarizar se observaron en el período 2002-2004, cuando ese número se redujo en 22 millones. En los tres años subsiguientes, la disminución no llegó a alcanzar la cifra de 8 millones.
- *Los progresos más importantes se observaron en el Asia Meridional y Occidental*. La India ha señalado que el número de niños sin escolarizar se redujo en 15 millones entre 2001 y 2004.
- *El déficit sigue siendo muy considerable en el África Subsahariana*. Un cuarto de la población de esta región en edad de cursar primaria se hallaba sin escolarizar en 2007. La mitad de los 20 países del mundo con más de 500.000 niños sin escolarizar pertenecen a la región del África Subsahariana.
- *Los conflictos siguen representando un obstáculo importante para la escolarización*. Las estimaciones mejor ajustadas indican que más de 25 millones de niños sin escolarizar viven en países de ingresos bajos víctimas de conflictos. Esa cifra representa un 35% del total mundial.
- *Es posible que el número de niños sin escolarizar se haya subestimado*. Los datos de la encuestas sobre hogares indican que las estadísticas oficiales subestiman probablemente el número de niños sin escolarizar en un 30%.

1. Esta cifra no se debe comparar con la proyección parcial presentada en el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009, ya que esta última se refería a un grupo de países más reducido.

y los que nunca han puesto los pies en un aula. Las muchachas y todos los niños de familias pobres y de comarcas rurales son los que más riesgo corren de no ser escolarizados. La interacción entre estas tres categorías y la existencia de otros factores adicionales –como el idioma, la etnia y la discapacidad– crean múltiples obstáculos que impiden el ingreso en la escuela y la permanencia en ella. En 2007, las muchachas representaban el 54% de la población sin escolarizar en el mundo. Los Estados Árabes, el Asia Central y el Asia Meridional y Occidental son las tres regiones donde se observa la proporción más elevada de niñas privadas de escuela.

La escolarización de los niños en edad de cursar primaria progresa a un ritmo demasiado lento

La mayoría de los países en desarrollo que se hallaban muy lejos del objetivo de universalizar la enseñanza primaria a principios del presente decenio, han logrado avances considerables. Desde 1999, en el Asia Meridional

y Occidental y el África Subsahariana las tasas netas de escolarización aumentaron a un ritmo tres y cinco veces más rápido, respectivamente, que en el decenio de 1990, alcanzando así el 86% en la primera región y el 73% en la segunda. Estos progresos demuestran que el objetivo fijado en el Foro de Dakar es realizable. Los países desarrollados y los países en transición están a punto de conseguir la universalización de la enseñanza primaria.

Los progresos hacia la escolarización universal en la enseñanza primaria ocultan la existencia de situaciones nacionales más complejas. Los países progresan a ritmos diferentes, unos están estancados y otros retroceden. Algunos de los países más pobres del mundo han conseguido progresar extraordinariamente. Así ha ocurrido con Benin, un país que tenía en 1999 una de las tasas netas de escolarización más bajas del mundo y que hoy va probablemente por buen camino para lograr la enseñanza primaria universal de aquí a 2015 (Recuadro 2). Otros países con tasas bajas de escolarización y una población importante de niños sin

Es posible que las estadísticas oficiales subestimen en un 30% el número de niños sin escolarizar

Recuadro 2: Benin va por buen camino, pero debe dar prioridad a la lucha contra la marginación

Benin es uno de los países del mundo que está realizando progresos más rápidos en la tarea de hacer ingresar a todos los niños en la enseñanza primaria: su tasa neta de escolarización pasó del 50% en 1999 al 80% en 2007. La disparidad entre los sexos se redujo también: el número de niñas escolarizadas por cada 100 varones pasó de 67 en 1999 a 83 en 2007. Si se mantiene la tendencia actual, este país podría lograr de aquí a 2015 la enseñanza primaria universal. Sin embargo, mantener esa tendencia será una empresa difícil. La rápida escolarización ha planteado nuevos desafíos a la política de educación: incrementar las tasas de terminación de la enseñanza primaria, reducir las disparidades regionales y luchar contra la pobreza. El gobierno ha contraído ya compromisos importantes en el plano presupuestario. Para que Benin esté en condiciones de salvar la última etapa que le separa de la educación primaria universal, es menester que la ayuda internacional respalde esos compromisos financieros de las autoridades nacionales.

escolarizar –Nigeria, por ejemplo– van por buen camino, pero a paso de tortuga. En unos treinta países en desarrollo sobre los que se dispone de datos, las tasas netas de escolarización se estancaron o retrocedieron en el periodo 1999-2007. Muchos de esos países, como Liberia y los Territorios Autónomos Palestinos, son víctimas de un conflicto o se están recuperando de un conflicto reciente.

Paridad entre los sexos: se han realizado progresos, pero queda mucho camino por recorrer

La expansión de la enseñanza primaria ha ido a la par con los progresos hacia una mayor paridad entre niños y niñas, aunque se dan diferencias acusadas entre las diferentes regiones y dentro de cada una de ellas.

En los países que tenían tasas de escolarización bajas en 1999 –por ejemplo, Burkina Faso, Etiopía y el Yemen– la evolución hacia la paridad entre los sexos a partir de un nivel bajo contribuyó a generar una fuerte progresión de la escolarización en primaria. No obstante, cabe señalar que hay veinte países en los que por cada 100 varones escolarizados hay menos de 90 muchachas en esa situación. Dieciocho de esos países pertenecen a la región del África Subsahariana. También se dan disparidades acusadas entre los sexos en los Estados Árabes y el Asia Occidental. En Afganistán, por ejemplo, solamente hay 63 muchachas escolarizadas por cada 100 varones.

En varios países del África Occidental donde se registran algunos de los mayores índices de disparidad entre los sexos, se han adoptado políticas encaminadas a reforzar la paridad en el marco de la estrategia más general de consecución de la enseñanza primaria universal. Esas políticas tratan de modificar las actitudes con respecto a la posición de las mujeres y las niñas en la sociedad, ofreciendo incentivos financieros para que éstas últimas vayan a la escuela, suministrando agua corriente y servicios higiénicos a los edificios escolares, contratando

a maestras y destinándolas en mayor número a las comarcas rurales, y formando a los docentes para sensibilizarlos a las cuestiones relacionadas con la igualdad entre los sexos. En las zonas rurales apartadas, donde la distancia del hogar a la escuela constituye un serio motivo de preocupación para los padres, las autoridades gubernamentales están tratando de acercar los centros docentes a las comunidades, recurriendo a menudo a la construcción de escuelas “satélites”.

La escolarización de las niñas exige una acción concertada y una firme voluntad política para modificar las conductas y las prácticas existentes en materia de trabajo doméstico. Mantenerlas escolarizadas, una vez que han llegado a la pubertad, plantea otra serie de problemas, sobre todo en los países donde son corrientes los matrimonios a edad temprana y donde la situación desventajosa de las muchachas va unida a otros factores de marginación como la pobreza o la pertenencia a una etnia determinada. En países como Bangladesh y Camboya ha quedado patente que los incentivos financieros no sólo aumentan la probabilidad de que las niñas ingresen en la enseñanza secundaria, sino que también suscitan una mayor demanda de escolarización en primaria.

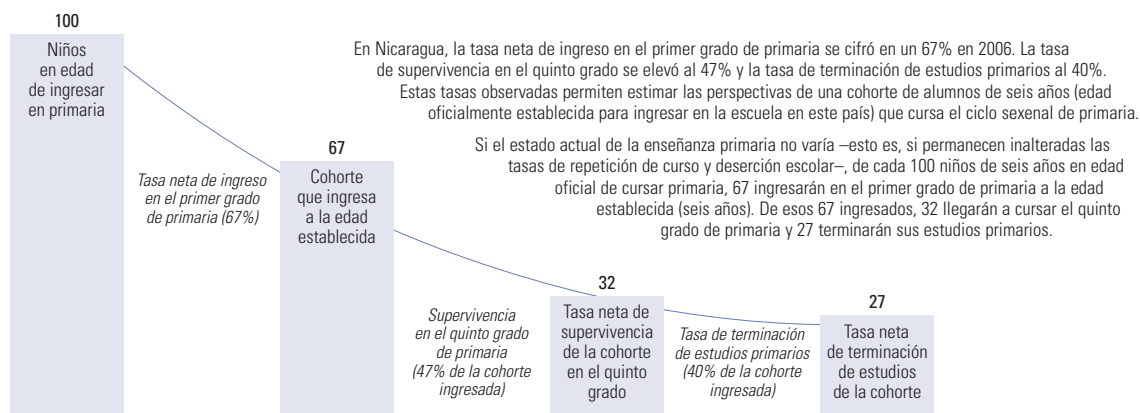
A la inversa, en un número reducido de países en desarrollo el número de muchachas escolarizadas supera al de los varones debido a que, en algunos casos, las familias necesitan más el trabajo de éstos. Por ejemplo, las familias pobres de las mesetas de Lesotho recurren con frecuencia a los muchachos para guardar el ganado, esta costumbre hace que sus tasas de deserción escolar sean muy altas a partir del tercer grado de primaria.

Salvar la última etapa: algunos países con tasas netas de escolarización elevadas tropiezan con problemas

Algunos países no están consiguiendo resultados tan buenos como los que cabía esperar de ellos, habida cuenta de su nivel de riqueza. Así ocurre en Filipinas, donde el número de niños sin escolarizar de la franja etaria de 6 a 11 años se cifró en un millón en 2007, esto es, 100.000 más que en 1999. La tasa neta de escolarización en Turquía no ha experimentado cambio alguno: 90% aproximadamente, desde principios del decenio. Estos dos países tropiezan con problemas de marginación profundamente arraigados.

En Filipinas, la marginación está estrechamente vinculada a la pobreza y al lugar de domicilio. La Región Autónoma del Mindanao Musulmán, seriamente afectada por la pobreza y los conflictos, está muy rezagada. En Turquía, los más desaventajados son los niños de las familias pobres y las muchachas que viven en comarcas rurales, sobre todo en el este del país. Las políticas aplicadas actualmente en Filipinas y Turquía no están suprimiendo las situaciones de desventaja heredadas del pasado.

La escolarización de las niñas exige una acción concertada y una firme voluntad política para modificar las conductas y las prácticas existentes en materia de trabajo doméstico

Gráfico 4: El arduo itinerario a lo largo de la enseñanza primaria – El caso de Nicaragua

Fuente: Gráfico 2.22 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

De la escolarización a la terminación de los estudios primarios y más allá: un itinerario arduo y difícil de medir

Para millones de niños ingresados en la escuela primaria, su itinerario en el sistema educativo suele padecer retrasos, ser aleatorio y durar poco. En la mitad de los países del África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental, casi un tercio de los niños escolarizados en primaria desertan la escuela antes de haber terminado este ciclo de enseñanza. En estas dos regiones hay, además, muchos niños que no pueden ni siquiera salvar el primer obstáculo. En 2006, en Asia Meridional y Occidental el 13% de los escolares abandonaron la escuela antes de acabar el primer grado de primaria y en el África Subsahariana esa proporción se cifró en un 9%. En Nicaragua, el 67% de los niños en edad oficial de comenzar la enseñanza primaria ingresaron en la escuela en 2006, pero sólo un 25% de ellos aproximadamente logró terminar sus estudios primarios (Gráfico 4).

Los instrumentos actuales de seguimiento no proporcionan un medio para medir de forma integrada los tres elementos que cuentan en los progresos hacia la enseñanza primaria universal: el ingreso en la escuela a una edad apropiada; la progresión sin contratiempos en el sistema escolar; y la terminación de los estudios primarios. En el Informe se dan una serie de argumentos para la adopción de un enfoque más global basado en la tasa neta de terminación de estudios de la cohorte.

Adolescentes sin escolarizar

El hecho de centrarse en los niños en edad de cursar primaria sin escolarizar ha desviado la atención de un problema más vasto. Un gran número de muchachos y muchachas en edad de cursar el primer ciclo de secundaria se encuentran también sin escolarizar, o bien porque no terminaron sus estudios primarios, o bien porque no pudieron ingresar en ese ciclo. En 2007 había aproximadamente 71 millones de adolescentes sin escolarizar, esto es, un 20% del grupo etario correspondiente. Este problema cobra

proporciones considerables en el África Subsahariana, donde el 38% de los adolescentes están sin escolarizar, y en el Asia Meridional y Occidental, donde el porcentaje de adolescentes sin escuela se cifra en un 28%. Al igual de lo que ocurre con la población en edad de cursar primaria, las muchachas adolescentes tienen más probabilidades que los varones de no llegar a cursar estudios secundarios. En 2007, el 54% de los adolescentes del mundo sin escolarizar eran muchachas.

La transición de la enseñanza primaria al primer ciclo de secundaria es difícil para muchos niños. Los obstáculos con que se tropieza en primaria suelen amplificarse en secundaria: costo de la escolarización, distancia del domicilio al centro docente, necesidad de trabajar y –en el caso de las muchachas, en particular– obstáculos de índole socioeconómica y cultural profundamente arraigados. En las zonas rurales de Mauritania y Senegal, la duración del trayecto a la escuela secundaria es de 80 minutos por término medio. En el primero de estos dos países, esta escuela está veinticinco veces más alejada que la escuela primaria más próxima. La distancia excesiva puede agravar los efectos de la pobreza, ya que las familias modestas no suelen estar en condiciones de costear los gastos de transporte o internado.

La transición al primer ciclo de secundaria es actualmente una cuestión central en el programa de EPT de muchos países. A medida que aumenta el número de niños ingresados en la escuela que terminan sus estudios primarios, la demanda de plazas en la enseñanza secundaria aumenta también. No obstante, es importante que los gobiernos y los donantes de ayuda eviten el modificar prematuramente las prioridades en la política de educación. En efecto, todavía hay millones de niños excluidos de la enseñanza primaria y el mundo no va por buen camino para alcanzar los objetivos fijados para 2015. Por eso, la expansión de la escolarización en la enseñanza secundaria no debe efectuarse en detrimento de la prestación de una enseñanza primaria de calidad.

En 2007 había aproximadamente 71 millones de adolescentes sin escolarizar, esto es, un 20% del grupo etario total

Adquisición de competencias por parte de los jóvenes y adultos: ofrecer más oportunidades

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.

Mensajes clave

- *El aumento del desempleo de los jóvenes constituye un problema cada vez mayor a escala mundial.*
- *Los gobiernos, sindicatos y empleadores tienen que concebir una enseñanza profesional que permita a los jóvenes adquirir las competencias necesarias para conseguir un empleo.*
- *Para que las competencias adquiridas sean pertinentes y faciliten una buena transición de la escuela a la vida laboral, es preciso que los programas de aprendizaje profesional respondan a la demanda del mercado de trabajo.*
- *Los gobiernos tienen que reforzar la educación básica y velar por que los jóvenes alcancen el nivel de secundaria, a fin de sentar las bases de programas profesionales que tengan éxito.*
- *Los gobiernos de los países de ingresos bajos deben centrarse más en el sector informal y en la oferta de programas de "segunda oportunidad".*

En la economía mundial basada en el conocimiento, el aprendizaje y las competencias desempeñan un papel cada vez más importante en la configuración de las perspectivas de crecimiento económico, prosperidad compartida y reducción de la pobreza. Sin embargo, desde el año 2000 el tercer objetivo de la EPT viene padeciendo las consecuencias de una indiferencia silenciosa.

La crisis económica mundial ha hecho que el aprendizaje y las competencias prácticas hayan adquirido más importancia en las prioridades en materia de políticas. El desempleo de los jóvenes sigue aumentando, pese a que ya se situaba a un nivel alto: la tasa de prevista para 2009 oscila entre un 14% y un 15%, mientras que en 2008 se cifró en un 12%. A los gobiernos del mundo se les plantea el desafío de prestar un apoyo inmediato a las personas vulnerables y proporcionar a la gente las competencias que necesita para incorporarse al mercado de trabajo.

El puesto de la formación profesional en la enseñanza secundaria y superior

La participación en la enseñanza técnica y profesional ha aumentado al mismo tiempo que la enseñanza secundaria se ha ido desarrollando. Los países desarrollados han logrado universalizar prácticamente

la enseñanza secundaria, mientras que el número de estudiantes de la enseñanza superior ha ido también en aumento: la tasa bruta de matrícula en este último nivel de educación se elevó a un 67% en 2007. Las regiones más pobres están recuperando su retraso a un ritmo variable. Las tasas brutas de escolarización en secundaria van de un 34% en el África Subsahariana a un 65% en los Estados Árabes, y hasta un 90% en América Latina. La tasa de matrícula en la enseñanza superior sólo asciende a un 6% en el África Subsahariana, mientras que en los Estados Árabes se cifra en un 22% y en América Latina en un 35%.

En los países desarrollados, un 16% de los alumnos de secundaria cursaban programas de enseñanza técnica y profesional en 2007. En los países en desarrollo esa proporción se elevaba a un 9%. Las tasas más bajas se observaron en las escuelas secundarias del África Subsahariana (6%) y del Asia Meridional y Occidental (2%). Existen diferencias considerables entre los países, tanto en las regiones ricas como en las pobres.

Las jóvenes están subrepresentadas en la enseñanza técnica y profesional. En Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana, el 44% de los alumnos de secundaria eran muchachas en 2007, pero en la enseñanza profesional ese porcentaje se cifraba solamente en un 27% y un 39%, respectivamente. En nueve de los once Estados árabes sobre los que se dispone de datos, las muchachas sólo representaban el 40% de los alumnos matriculados en la enseñanza profesional. La desigualdad entre los sexos no atañe solamente al porcentaje de alumnas. En muchos casos, a las jóvenes que cursan esta rama de estudios se las forma para desempeñar profesiones que se caracterizan por su escasa remuneración.

Buenas intenciones e insuficientes resultados: problemas del mundo en desarrollo

En muchos países en desarrollo, la enseñanza técnica y profesional ha padecido las consecuencias de una combinación de factores: subfinanciación, insuficiencias en su concepción, actitudes negativas de los padres y vinculación endeble al mercado de trabajo. La situación en las diferentes regiones es muy variable.

En el Oriente Medio, una región que se caracteriza por un importante desempleo de los jóvenes –un 20% de ellos carecen de trabajo–, los gobiernos han dado prioridad a la enseñanza técnica y profesional. Sin embargo, este tipo de enseñanza se ve aquejado por diversos problemas: deficiente coordinación gubernamental, recursos presupuestarios insuficientes, carencia de profesorado cualificado, currículos que guardan escasa relación con las competencias deseadas por los empleadores y falta de normas uniformes. Cabe señalar, no obstante, que se dan algunas excepciones dignas de mención. En Egipto se han establecido asociaciones innovadoras que agrupan a autoridades gubernamentales, empresas y donantes de ayuda. En Marruecos se han llevado a cabo vastas reformas en materia de gobernanza encaminadas a

La crisis económica mundial ha hecho que el aprendizaje y las competencias prácticas hayan adquirido más importancia en las prioridades en materia de políticas

mejorar la calidad, la pertinencia y la equidad. Sin embargo, el balance de conjunto no es satisfactorio.

En el África Subsahariana es donde los gobiernos tienen que afrontar los obstáculos más difíciles para reformar la enseñanza técnica y profesional. El costo por alumno, las inversiones insuficientes, los sueldos bajos y la carencia de personal cualificado son problemas omnipresentes. A los alumnos se les orienta hacia las ramas profesionales demasiado pronto y los graduados tienen que afrontar el desempleo. Además, algunos estudios efectuados en Burkina Faso, Ghana y la República Unida de Tanzania muestran que los grupos marginados son los que menos posibilidades tienen de beneficiarse de los programas de enseñanza profesional. Sin embargo, están surgiendo nuevas estrategias positivas en una serie de países, entre los que figuran Camerún, Etiopía y Rwanda. Al igual que los gobiernos de otras regiones, los del África Subsahariana tienen que establecer un equilibrio entre la enseñanza general y la enseñanza técnica y profesional. La máxima prioridad ha de ser incrementar la escolarización, la retención y la progresión de la enseñanza básica a la secundaria. La enseñanza profesional podría, no obstante, desempeñar un papel más importante en la oferta de una "segunda oportunidad" a los jóvenes marginados.

Ofrecer una "segunda oportunidad" a los jóvenes

Para luchar eficazmente contra la marginación, se debe hacer que los programas de enseñanza técnica y profesional trasciendan las aulas escolares y el sistema de educación formal. Esos programas deben ofrecer una "segunda oportunidad" a los millones de jóvenes de los países ricos y pobres que se vieron privados de oportunidades de educación anteriormente.



Una ayuda a su familia permitirá a esta niña de Filipinas no trabajar e ir a la escuela.

© Marconi Navates

Las evaluaciones efectuadas en diversas partes del mundo muestran que los programas de "segunda oportunidad" pueden tener una influencia decisiva. Los programas con más posibilidades de éxito son los que adoptan un enfoque global e imparten una formación en un marco más general de adquisición de competencias prácticas y apoyo. Los programas destinados específicamente a los jóvenes en países como Argentina, Chile, Perú y Uruguay han cosechado un notable éxito en la tarea de llevar la educación a los marginados, vinculando eficazmente la formación en competencias prácticas con el empleo. Esto muestra lo que se puede hacer en este ámbito, pero la educación de "segunda oportunidad" sigue siendo un sector que se descuida, se excluye a menudo del sistema de educación normal y apenas es coordinado por las autoridades gubernamentales.

Programas que consiguen resultados

El éxito de los programas de enseñanza técnica y profesional es sumamente variable y depende también de las condiciones existentes fuera del sector de la educación. Entre las lecciones más importantes que se pueden sacar, cabe mencionar la necesidad de:

- reforzar los vínculos entre la educación y el mercado de trabajo;
- admitir que los logros del pasado no son una garantía de éxito en el futuro y que los gobiernos deben renovar y adaptar los programas de enseñanza profesional, en función de la evolución de las circunstancias;
- evitar que la enseñanza profesional sea separada de la enseñanza general por una orientación rígida hacia las ramas profesionales, sobre todo a una edad temprana, teniendo en cuenta que en la sociedad actual del conocimiento "lo que uno sabe" es menos importante que "lo que uno es capaz de aprender";
- crear, con la participación del sector privado, sistemas nacionales de calificación basados en las capacidades que otorguen a la formación profesional créditos susceptibles de ser convalidados en la enseñanza técnica y general; e
- integrar los programas de enseñanza profesional en estrategias nacionales de adquisición de competencias que concuerden con las necesidades de los sectores de fuerte crecimiento.

Ningún gobierno puede permitirse el lujo de ignorar el papel desempeñado por las competencias prácticas y el aprendizaje en el apoyo al crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la superación de la marginación social. Es urgente que los gobiernos y la comunidad internacional elaboren elementos de referencia útiles para medir los progresos, así como políticas encaminadas a conseguir una mayor equidad.

Los programas destinados específicamente a los jóvenes en América Latina han cosechado un notable éxito en la tarea de llevar la educación a los marginados, vinculando eficazmente la formación en competencias prácticas con el empleo

Alfabetización de los adultos

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.

Cuando algunas personas no han llegado a adquirir competencias básicas de lectura, escritura y cálculo después de los años pasados en la escuela, tienen que afrontar la vida en situación de desventaja y con perspectivas muy limitadas en el plano socioeconómico. La sociedad en su conjunto se resiente también de la pérdida de oportunidades que eso entraña para el aumento de la productividad, la prosperidad compartida y la participación en la vida política. Erradicar el analfabetismo es uno de los desafíos más apremiantes planteados al desarrollo en el siglo XXI.

Mensajes clave

- En el mundo hay actualmente unos 759 millones de personas adultas analfabetas, de las cuales dos tercios son mujeres.
- Aunque la paridad entre los sexos mejora, a las mujeres y otros grupos desfavorecidos se les sigue privando de su derecho a aprender a leer y escribir.
- Si no se realizan progresos más rápidos, se estima que en 2015 el número de adultos analfabetos se cifrará todavía en unos 710 millones.
- Es posible realizar progresos más rápidos con políticas eficaces y programas orientados hacia destinatarios específicos.

Evolución de la situación después del Foro de Dakar

Se estima que hoy en día unos 759 millones de adultos –un 16% aproximadamente de la población adulta mundial– carecen de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo. Unos dos tercios de esos analfabetos son mujeres. El mayor número de analfabetos del mundo se concentra en un pequeño grupo de países muy poblados (Gráfico 5). Más de la mitad de las personas adultas analfabetas del planeta viven en cuatro países solamente: Bangladesh, China, India y Pakistán.

En el Asia Meridional y Occidental y el África Subsahariana más de una de cada tres personas adultas es analfabeta. En los Estados Árabes, la proporción es de casi un tercio. En cuatro países del África Subsahariana –Burkina Faso, Guinea, Malí y Níger– esa proporción se eleva al 70%. La disparidad entre los sexos es una de las principales causas de las elevadas tasas de analfabetismo observadas en esas tres regiones: en Afganistán, por ejemplo, el 87% de las mujeres adultas y el 57% de los hombres eran analfabetos en el año 2000.

En los países ricos hay también focos de escasa alfabetización. En Inglaterra, por ejemplo, 1.700.000 personas (5% del grupo etario de 16-65 años) obtienen resultados inferiores al nivel que deben alcanzar normalmente los niños de siete años en la prueba del plan de estudios nacional, y 5.100.00 personas obtienen resultados inferiores a los que deben alcanzar normalmente los niños de 11 años.

Las tasas de alfabetización de los adultos han aumentado a medida que se han ido sucediendo las generaciones de escolares, gracias a la mejora de la escolarización y los programas de alfabetización. Entre el decenio 1985-1994 y el periodo 2000-2007, el número mundial de adultos analfabetos disminuyó en un 13% y la tasa de alfabetización aumentó en un 10%, cifrándose actualmente en un 84%. Casi toda esa mejora se registró en la región de Asia Oriental y el Pacífico, y en dos países, China y la India, los progresos realizados fueron sorprendentes. En la India, el país del mundo con mayor número de analfabetos, la tasa de alfabetización de la población adulta pasó de algo menos del 50% a más del 75%. Burkina Faso y el Chad, dos países cuyas tasas de alfabetización figuran entre las más bajas del mundo, han duplicado y casi triplicado, respectivamente, esas tasas. No obstante, se ha llegado a estimar sobre la base de las tendencias actuales que en 2015 habrá todavía 710 millones de adultos – esto es, un 13% aproximadamente de la población adulta mundial– desprovistos de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo.

Gráfico 5: Fuerte concentración de los adultos analfabetos en un reducido número de países muy poblados



Fuente: Gráfico 2.29 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

Hoy en día, unos 759 millones de adultos carecen de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo

La paridad entre los sexos mejora, pero otras desventajas subsisten

El aumento de la alfabetización ha ido acompañado por una disminución de las disparidades entre los sexos. La paridad entre hombres y mujeres ha mejorado en 71 de los 79 países sobre los que se ha podido disponer de datos. En Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Malawi, Nepal y el Yemen, las tasas de alfabetización de las mujeres se duplicaron o triplicaron, progresando a un ritmo dos veces más rápido que las tasas de alfabetización de los hombres. Entre los dos periodos de referencia (1985-1994 y 2000-2007), el número de mujeres adultas alfabetizadas aumentó en un 14%, mientras que en el caso de los hombres el aumento fue del 7%. Las mujeres están recuperando su retraso, aunque en muchos países su punto de partida se situaba a un nivel muy bajo.

La disparidad en detrimento de las mujeres no es el único factor de desigualdad dentro de los países. Se da una interacción entre el analfabetismo de los adultos y la pobreza, la situación geográfica, la educación de los padres, la etnia, el idioma y la discapacidad. En Guatemala, por ejemplo, el 60% de los adultos sumidos en la extrema pobreza son analfabetos, mientras que en los adultos con más medios económicos ese porcentaje se cifra en un 17%. En los grupos lingüísticos minoritarios y las poblaciones indígenas, los niveles de alfabetización suelen ser muy inferiores. En Viet Nam, la tasa de alfabetización de la población kinh mayoritaria asciende al 94%, pero en el caso de las minorías étnicas sólo alcanza un 72%. El analfabetismo tiende a ser más elevado en las regiones pobres, las zonas rurales y las barriadas urbanas miserables.

Cambiar la tendencia: lograr que el Decenio de la Alfabetización cobre su debida importancia

Los progresos globales hacia la consecución del objetivo fijado en Dakar para la alfabetización han sido decepcionantes. No se ha dado prioridad en las políticas a la lucha contra el analfabetismo, no se han contraído compromisos financieros adecuados y no han sido suficientes los esfuerzos encaminados a incorporar estrategias de alfabetización en los planes más generales de reducción de la pobreza.

No obstante, se perciben algunos signos alentadores. Algunos países que cuentan con un gran número de adultos analfabetos están invirtiendo más en los programas nacionales de alfabetización. En Brasil se ha logrado alfabetizar desde 2003 a unos 8 millones de educandos de más de 15 años, gracias al Programa Brasil Alfabetizado. La India está reconfigurando y ampliando su Misión Nacional de Alfabetización. Dotada con un presupuesto de 21.000 millones de dólares, esta entidad no sólo se dedica a la alfabetización inicial, sino que imparte cursos de postalfabetización permanentes y elabora material de alfabetización en lenguas vernáculas. En la República Islámica del Irán, los centros de

Aprender a cualquier edad facilita la autonomía: curso de formación permanente en el Líbano.

© REUTERS/Zohra Bensemra



aprendizaje comunitarios creados por la entidad gubernamental denominada Organización del Movimiento de Alfabetización han impartido enseñanza básica a 3.100.000 analfabetos en el periodo 2000-2006.

Es preciso hacer mucho más para acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de alfabetización. Los gobiernos del mundo entero tienen que mostrar una mayor voluntad política y dar más peso a la alfabetización en los planes nacionales. El analfabetismo entraña costos enormes para la sociedad y la economía, mientras que las inversiones en la alfabetización pueden generar importantes beneficios en estos dos ámbitos.

En Brasil se ha logrado alfabetizar desde 2003 a unos 8 millones de educandos de más de 15 años, gracias al Programa Brasil Alfabetizado

La calidad de la educación

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.

Millones de niños acaban la escuela cada año sin haber adquirido competencias básicas en lectura, escritura y cálculo. Los encargados de la elaboración de políticas, los educadores y los padres tienen que centrarse más en el objeto esencial de la educación: velar por que los niños adquieran las competencias que van a ser determinantes para sus posibilidades de desenvolverse en la vida más tarde.

Mensajes clave

- *La calidad de la escuela es muy variable según los países, y en muchas naciones pobres los niveles absolutos de aprendizaje son muy bajos.*
- *Las disparidades en el aprendizaje tienden a ser más acusadas en los países de ingresos bajos, lo cual pone de manifiesto la importancia de adoptar políticas de igualdad de oportunidades.*
- *La adquisición de competencias efectivas en los primeros grados de primaria es fundamental para tener éxito en los estudios primarios y más allá.*
- *Para que el aprendizaje sea eficaz, es vital contar con maestros suficientes, motivados y formados.*
- *Será necesario crear 1.900.000 plazas de maestros, aproximadamente, para lograr la universalización de la enseñanza primaria de aquí a 2015.*

Lagunas en el aprendizaje: del plano mundial al local

Las evaluaciones internacionales del aprendizaje ponen de manifiesto dos problemas persistentes: la amplitud de las desigualdades en el aprovechamiento escolar que se dan a nivel mundial; y los bajos niveles absolutos de aprendizaje existentes en muchos países pobres.

El último estudio TIMSS² sobre competencias en matemáticas y ciencias confirma la existencia de esas desigualdades en el aprendizaje a nivel mundial. En la prueba de matemáticas para alumnos de octavo grado, el promedio de las puntuaciones obtenidas por los participantes de la República de Corea, primer país de la clasificación internacional, fue dos veces superior al de los participantes de Ghana, último país de dicha clasificación. Dicho en otros términos, los resultados de un alumno medio de Ghana, Indonesia o Marruecos fueron iguales o inferiores a los de un alumno de los países mejor clasificados que forma parte del 10% de

los alumnos con puntuaciones más bajas. En el cuarto grado de primaria casi todos los alumnos de Japón han alcanzaron por lo menos el nivel medio en matemáticas, mientras que en el Yemen prácticamente ningún alumno de ese grado obtuvo una puntuación superior a ese nivel.

Las evaluaciones internacionales del aprendizaje no llegan a cubrir suficientemente los países de ingresos bajos, pero no faltan datos empíricos que indican cuán agudos son sus problemas. Las evaluaciones regionales efectuadas por el Consorcio de África Meridional y Oriental para la Supervisión de la Calidad de la Educación (SACMEQ) en el África Subsahariana muestran que, en muchos países, más de la mitad de los alumnos del sexto grado de primaria no consiguen alcanzar un nivel elemental de conocimientos en aritmética. En las zonas rurales del Pakistán, un estudio reciente llegó a la conclusión de que sólo dos tercios de los alumnos de tercer grado son capaces de efectuar sustracciones con números de una sola cifra. En las comarcas rurales de la India, apenas un 28% de los alumnos de tercer grado consiguen efectuar sustracciones con números de dos cifras y sólo un tercio son capaces de dar la hora.

Disparidades en el aprendizaje dentro de los países

La igualdad de oportunidades en el aprendizaje es un derecho humano tan importante como el derecho a ir a la escuela, sean cuales sean los ingresos de la familia, el sexo, el idioma o la pertenencia étnica. Sin embargo, en muchos países se dan grandes disparidades en el aprovechamiento escolar, en las que ejercen una gran influencia el tipo de escuela y el medio familiar.

Las diferencias entre escuelas desempeñan un papel fundamental en el nivel de equidad dentro de los sistemas educativos. En muchos países en desarrollo, los sistemas educativos suelen caracterizarse por grandes diferencias entre las escuelas en lo referente al tamaño de las clases, la disponibilidad de libros y materiales didácticos, la calidad del profesorado y los estándares de los edificios escolares. La mejora de la calidad de las escuelas y la disminución de las diferencias entre ellas reducirán la desigualdad en los resultados del aprendizaje de los alumnos. A mediados del decenio de 1990, Brasil creó el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF) para garantizar una distribución más equitativa del gasto por alumno en todo el país. Los primeros datos de que se dispone sobre esta política redistributiva parecen indicar que ha logrado reducir las desigualdades en el aprendizaje.

Las disparidades imputables a las escuelas no ejercen una influencia aislada. En muchos casos se da una interacción entre estas disparidades y otros factores de desventaja, a los que refuerzan. Los ingresos y el grado de instrucción de los padres, la lengua hablada en el hogar y otros factores guardan una relación estrecha con el aprovechamiento escolar. En Pakistán, los niños pertenecientes al tercio más acomodado de la población obtienen, por término medio, puntuaciones que superan

En las zonas rurales del Pakistán, sólo dos tercios de los alumnos de tercer grado son capaces de efectuar sustracciones con números de una sola cifra

2. Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, 2007).

entre un cuarto y una mitad de desviación estándar a las de los niños de los hogares más pobres. En Perú, los alumnos de sexto grado de lengua materna española obtienen en las evaluaciones de matemáticas puntuaciones que superan en más de un entero de desviación estándar a las de los niños que hablan una lengua vernácula.

En los países con sistemas más equitativos, el medio familiar de los niños tiene menos importancia en la determinación del aprovechamiento escolar. Cuando se da una fuerte relación entre el medio de origen de los alumnos y sus resultados escolares, o cuando existen grandes diferencias en los orígenes de los alumnos, la reducción de las diferencias de calidad de las escuelas es poco probable que baste para mejorar la equidad significativamente. En este caso se necesitarán también programas orientados hacia destinatarios específicos, a fin de mejorar el aprendizaje de los niños que están rezagados.

En muchos países, las posibilidades que tienen las niñas de escolarizarse son menores que las de los varones. Sin embargo, una vez ingresadas en la escuela, tienden a obtener resultados iguales o mejores que sus compañeros de sexo masculino. Las diferencias en el aprovechamiento escolar no suelen ser muy acusadas allí donde existen, y muestran que las niñas consiguen mejores resultados en lengua, mientras que las puntuaciones de los varones son más altas en matemáticas y ciencias. Será necesario suprimir las disparidades si se quieren lograr los objetivos de la Educación para Todos.

Enseñanza de la lectura en los primeros grados de primaria

Enseñar a los niños a leer en los primeros grados de la enseñanza primaria es fundamental para el aprendizaje. Los niños que tienen dificultades de lectura y comprensión en esa primera etapa es muy probable que tropiecen con obstáculos a lo largo de todo su itinerario escolar. Algunas evaluaciones del aprendizaje de la lectura realizadas a pequeña escala en varios países de ingresos bajos esbozan un panorama inquietante. En Etiopía, un estudio efectuado en 2008 con alumnos de tercer grado de primaria del distrito de Woliso llegó a la conclusión de que un 36% de ellos no podían leer ni una sola palabra en afan oromo, su lengua vernácula. Una evaluación temprana de las competencias en lectura en la escuela primaria ofrece la posibilidad de identificar a los niños con un bajo aprovechamiento escolar y tomar medidas para remediar su retraso. Los datos empíricos procedentes de una serie de países muestran que las intervenciones de orden político pueden ser determinantes. En el Estado de Uttar Pradesh (India), un programa llevado a cabo por una organización no gubernamental ha recurrido a "campamentos de recuperación del retraso en lectura" dirigidos por educadores voluntarios, logrando mejoras notables en la práctica temprana de la lectura.

Mejorar el aprendizaje en la escuela

Los bajos niveles de aprovechamiento escolar van con frecuencia unidos a la carencia de un entorno material conveniente. Una de las condiciones más importantes para una mejora continua de la calidad de la educación

Los niños con dificultades de lectura y comprensión en los primeros grados de primaria es muy probable que tropiecen con obstáculos a lo largo de todo su itinerario escolar



Niños de la tribu kalash cautivados por el relato de un narrador de cuentos tradicionales (Cordillera del Hindu Kush - India).

es la existencia de un buen entorno para el aprendizaje. Las aulas mal ventiladas, los techos con goteras, los servicios higiénicos deficientes y la falta de material constituyen obstáculos importantes para un aprendizaje eficaz en muchas escuelas. Una encuesta recientemente llevada a cabo en los Estados nigerianos de Enugu y Kaduna mostró que el 80% y el 50% de las aulas, respectivamente, carecían de pizarra o poseían una prácticamente inutilizable.

Cuanto más tiempo pasan los niños en la escuela a lo largo del año, mayores son sus posibilidades de dominar las materias del currículo y alcanzar los objetivos de aprendizaje. En las clases eficaces se dedica al aprendizaje un 80% del tiempo lectivo, un porcentaje de referencia que muchas escuelas de los países en desarrollo no consiguen alcanzar. Un estudio recientemente llevado a cabo en Etiopía y Guatemala ha llegado a la conclusión de que los niños de esos dos países estaban en clase y aprendían solamente durante la tercera parte del tiempo oficial de apertura de la escuela. Efectuar un mejor seguimiento, ofrecer incentivos más interesantes a los maestros y prestar apoyo a los niños que tienen problemas para frecuentar la escuela, son medidas que pueden incrementar el tiempo de aprendizaje y el rendimiento de los alumnos.

El papel fundamental de los docentes

Los docentes constituyen el recurso más importante de la educación en todos los países. En muchas naciones, la escasez de maestros formados sigue representando un obstáculo de envergadura para lograr los objetivos de la Educación para Todos, especialmente en el caso de los grupos marginados.

El aumento de la escolarización en primaria desde 1999 ha ido unido a un incremento de la contratación de maestros. En muchos países del África Subsahariana el personal docente se ha multiplicado por más de dos y la proporción alumnos/docente ha mejorado.

A pesar de los progresos realizados el pasado decenio, la escasez de docentes sigue siendo preocupante. En la enseñanza primaria, hay veintiséis países que sobrepasaron en 2007 el índice de referencia internacional más utilizado para la proporción alumnos/docente (40/1). Todos esos países, menos cuatro, pertenecen a la región del África Subsahariana. También es preocupante la proporción de alumnos por maestro formado. En algunos países como Madagascar, Mozambique, Sierra Leona y Togo esa proporción es superior a 80/1.

Los promedios nacionales de la proporción alumnos/docente pueden ocultar la existencia de grandes disparidades. Los maestros formados y las maestras están concentrados principalmente en las zonas urbanas. En Uganda y Zambia, la proporción de maestras en las escuelas primarias urbanas alcanza el 60%, mientras que en las zonas rurales esa proporción oscila entre un 15% y un 35%.

Estimación del número de docentes necesarios hasta 2015

Las futuras necesidades en materia de contratación de docentes varían mucho de una región a otra. El Informe del presente año estima que se van a necesitar en todo el mundo 10.300.000 docentes suplementarios para lograr el objetivo de la enseñanza primaria universal en 2015. De ese total, 8.400.000 ocuparán los puestos de los docentes que van a jubilarse o dejar la profesión antes de 2015, y tendrán que crearse 1.900.000 plazas nuevas de maestros. El África Subsahariana va a necesitar unos dos tercios de esas plazas nuevas, esto es, 1.200.000 aproximadamente.

En muchos de los países más pobres del mundo, el problema no estriba exclusivamente en la escasez del número de docentes, sino también en su bajo estado de moral y su formación insuficiente. Muchos docentes se ven obligados a ejercer un segundo empleo para complementar su sueldo. Los gobiernos y los donantes tienen que velar por que el sueldo y las condiciones de trabajo de los docentes reflejen la voluntad de impartir una enseñanza de calidad con un personal cualificado y motivado.

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos

Aunque cada uno de los objetivos de la Educación para Todos sea importante de por sí, los gobiernos contrajeron en el año 2000 el compromiso de avanzar en todos los frentes. El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) proporciona una medición compuesta de los progresos de conjunto, abarcando los cuatro objetivos de la EPT que se pueden cuantificar más fácilmente, a saber: la Enseñanza Primaria Universal (EPU), la alfabetización de los adultos, la paridad e igualdad entre los sexos y la calidad de la educación. En el presente Informe, se ha podido calcular el IDE correspondiente a 128 países sobre los que se ha dispuesto de datos relativos a esos cuatro objetivos para el año escolar finalizado en 2007.

De esos 128 países:

- Sesenta y dos –esto es, seis más que 2006– habían alcanzado o estaban a punto de alcanzar los cuatro objetivos, y sus IDE respectivos eran iguales o superiores a 0,950. Además de las naciones de América del Norte y Europa Occidental con un alto grado de realización de esos objetivos, este grupo comprende países de todas las demás regiones, a excepción del África Subsahariana.
- Treinta y seis países, pertenecientes en su mayoría a la región de América Latina y el Caribe (16), así como al África Subsahariana (8) y la región de los Estados Árabes (6), se hallan a mitad del camino que conduce hacia la realización de la EPT, y los valores de sus IDE oscilan entre 0,80 y 0,94. El balance de la mayoría de

Treinta y seis países, pertenecientes en su mayoría a la región de América Latina y el Caribe se hallan a mitad del camino que conduce hacia la realización de la EPT

El déficit de financiación de la Educación para Todos

La realización de los objetivos de la Educación para Todos en los países de ingresos bajos exigirá un incremento de la financiación. Estos países no pueden hacer gran cosa, de por sí solos, para movilizar más recursos en pro de la educación. A falta de un aumento considerable de la ayuda, los esfuerzos para acelerar los progresos en la educación básica se verán obstaculizados por un déficit de financiación importante.

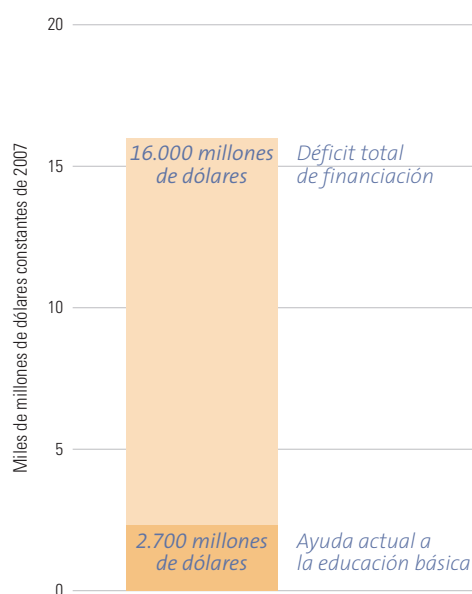
En el presente Informe se hace una evaluación detallada de los costos inherentes a la realización de algunos de los objetivos fundamentales de la Educación para Todos. Esta evaluación –que abarca cuarenta y seis países de ingresos bajos– comprende estimaciones para mejorar la cobertura de los programas destinados a la primera infancia, la enseñanza primaria universal y la alfabetización de los adultos. A diferencia de los anteriores cálculos de costos, la evaluación comprende un monto para llevar la educación a los más marginados. Ese monto reviste una importancia fundamental, ya que la oferta de oportunidades a los niños desfavorecidos por su pobreza, sexo, etnia, idioma y alejamiento geográfico resulta más costosa. Las conclusiones y recomendaciones principales de esa evaluación son las siguientes:

- Los países en desarrollo de ingresos bajos podrían disponer de una suma adicional de 7.000 millones de dólares anuales –cantidad equivalente al 0,7% del Producto Interior Bruto– movilizando más recursos internos e imprimiendo una mayor equidad a sus presupuestos nacionales.
- Aunque se haga un esfuerzo por movilizar más recursos internos, el déficit global para financiar la Educación para Todos ascenderá a unos 16.000 millones de dólares anuales, esto es, al 1,5% del PIB de los países interesados.
- En el África Subsahariana se concentran los dos tercios del déficit de financiación global, esto es, 11.000 millones de dólares.
- La adopción de medidas especiales para ofrecer a los niños de grupos marginados la posibilidad de escolarizarse costará 3.700 millones de dólares.
- La ayuda actual a la educación básica de esos cuarenta y seis países de bajos ingresos –unos 2.700 millones de dólares–

diste mucho de alcanzar la suma requerida. Sería necesario sextuplicarla para enjugar el déficit de 16.000 millones de dólares (Gráfico 6).

- Es urgente convocar una conferencia sobre las promesas de ayuda, a fin de movilizar los fondos adicionales necesarios para cumplir el compromiso contraído en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar.

Gráfico 6: La ayuda a la educación básica debería sextuplicarse para enjugar el déficit de financiación de 16.000 millones de dólares



Fuente: Gráfico 2.49 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

los países de este grupo es un tanto desigual: la escolarización suele ser elevada, pero se observan insuficiencias en la alfabetización de los adultos y la calidad de la enseñanza.

- Treinta países, de los cuales diecisiete pertenecen al África Subsahariana, presentan en sus IDE valores bajos, inferiores a 0,80. Este grupo comprende también países muy poblados como Bangladesh, India y Pakistán. En Etiopía, Malí y Níger, los IDE observados son muy bajos (inferiores a 0,60). La mayoría de los países con un bajo nivel de realización de los objetivos de la EPT tropiezan con múltiples problemas: escolarización insuficiente, escasa calidad de la enseñanza, elevado nivel del analfabetismo de los adultos y disparidades acusadas entre los sexos.

Ha sido posible analizar la evolución del IDE entre 1999 y 2007 en cuarenta y tres países. En treinta de esos países el IDE aumentó, registrándose un avance especialmente importante en algunos como Etiopía, Mozambique, Nepal y Zambia, donde el IDE aumentó en más de un 12%. El incremento de la escolarización en primaria ha sido el factor principal del aumento del IDE desde 1999: el crecimiento de la tasa neta ajustada de escolarización en ese nivel de enseñanza se cifró en un 8,7%. No todos los países van por buen camino, ya que el IDE ha experimentado una disminución en trece de ellos, entre los que figuran Fiji y la República Dominicana.

El incremento de la escolarización en primaria ha sido el factor principal del aumento del IDE desde 1999

- ▶ *Muchos gobiernos no están actuando con determinación para luchar contra la marginación en la educación, con lo cual están retrasando los avances hacia la consecución de los objetivos de la EPT.*
- ▶ *La pobreza y las desigualdades entre los sexos amplifican otras desventajas y privan a millones de niños de la posibilidad de recibir educación.*
- ▶ *Las políticas de educación integradoras tienen que abordar, dentro de un marco integrado de reducción de la pobreza, los problemas que se plantean a los grupos desfavorecidos con respecto al acceso a la educación, la accesibilidad financiera de ésta y el entorno del aprendizaje.*
- ▶ *Los datos estadísticos desglosados pueden contribuir a la identificación de los grupos marginados y a la supervisión de los progresos realizados hacia una mayor equidad.*

Capítulo 3

Llegar a los marginados

Superar la marginación en la educación debe ser una de las principales prioridades en las políticas de todos los gobiernos

Casi todos los gobiernos aprueban el principio de la igualdad de oportunidades de educación. También admiten que restringir el acceso a la educación constituye una violación de los derechos humanos, refuerza las desigualdades sociales y obstaculiza el crecimiento económico. En el Marco de Acción de Dakar, los gobiernos se comprometieron a “establecer sistemas de educación ‘globales’ que de modo explícito determinen, apunten y respondan con flexibilidad a las necesidades y circunstancias de los más pobres y marginados”. Sin embargo, muchos de ellos están incumpliendo este compromiso.

La falta de acción contra las desigualdades estructurales y las relaciones de poder desiguales vinculadas a los ingresos económicos, el sexo, la pertenencia étnica, la discapacidad, el idioma y otros factores de desventaja, está obstaculizando los progresos hacia la Educación para Todos e impulsando procesos de exclusión social más generales. Superar la marginación o la desventaja extrema y persistente en la educación debe ser una de las principales prioridades en las políticas de todos los gobiernos.

Este capítulo presenta nuevos instrumentos de medición para identificar y observar la marginación en la educación, examina las causas profundas de la exclusión de personas y grupos, y destaca estrategias y políticas prácticas para fomentar una educación integradora

dentro del marco más amplio de la lucha por la reducción de la pobreza y la integración en la sociedad.

Medir la marginación en la educación

Medir la marginación en la educación es una empresa intrínsecamente difícil. A menudo, las estadísticas nacionales no son lo suficientemente detalladas como para permitir la identificación de los grupos marginados. Muchos gobiernos conceden poca importancia a la obtención de mejores datos sobre algunas de las personas más desfavorecidas, por ejemplo los niños que trabajan, los que padecen de una discapacidad y los que viven en asentamientos humanos informales o en regiones apartadas. El Informe de este año contiene un nuevo instrumento: un conjunto de datos sobre la penuria de educación y la marginación en la educación (PEME), que proporciona una idea de la amplitud de la marginación dentro de los países y de la composición social de los marginados. (Recuadro 3)

A pesar de los progresos realizados en el último decenio, la penuria absoluta de educación se sigue manteniendo a un nivel elevado. A cualquier escala global, el hecho de haber cursado menos de cuatro años de estudios constituye un signo de extrema desventaja. El conjunto de datos PEME define esa duración de estudios como indicador de referencia de la “penuria de educación” y la duración de estudios inferior a dos años como indicador de la “penuria extrema de educación” (Gráfico 7).



La importancia del apoyo a la paridad entre los sexos: las niñas del Yemen van en mayor número a la escuela.

Las conclusiones de un examen de la situación de sesenta y tres países, pertenecientes en su mayoría a la categoría de naciones de bajos ingresos, muestran lo siguiente:

- **Penuria de educación.** En veintidós países el 30%, o más, de los jóvenes de diecisiete a veintidós años han cursado menos de cuatro años de estudios. Este porcentaje se eleva al 50%, o más, en once países del África Subsahariana.
- **Penuria extrema de educación.** En veintiséis países el 20%, o más, de los jóvenes de diecisiete a veintidós años han estado escolarizados menos de dos años, y en algunos países como Burkina Faso y Somalia esa proporción se cifra en un 50%, o más.

Esos promedios ocultan desigualdades extremas debidas al nivel de ingresos y el sexo. En Filipinas, los porcentajes de penuria de educación entre los pobres son cuatro veces superiores al promedio nacional. En algunos países, los altos niveles de marginación de las mujeres pobres cuentan por una parte importante en la penuria de educación. En Egipto, algo menos del 50% de las mujeres pobres de diecisiete a veintidós años han cursado menos de cuatro años de estudios, y en Marruecos esa proporción se eleva al 88%. Las desigualdades sociales explican también algunas de las diferencias asombrosas que se dan entre los países. En Pakistán, que tiene una renta per cápita comparable

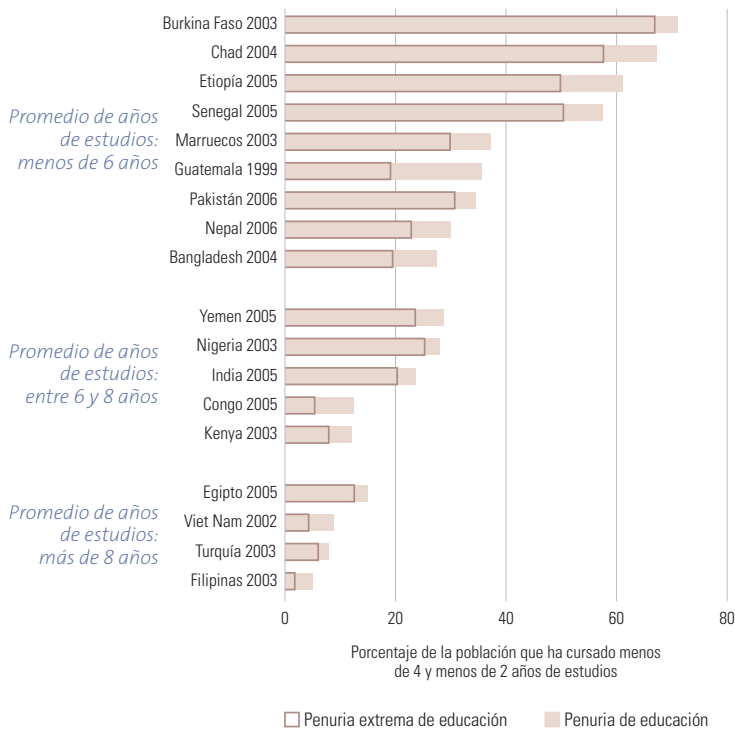
Recuadro 3: Un nuevo instrumento para medir la marginación

En el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo se presenta un nuevo instrumento de medición consistente en un conjunto de datos sobre la penuria de educación y la marginación en la educación (PEME), que puede ser utilizado por los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y los investigadores. Este instrumento, que utiliza datos de diversas encuestas nacionales y encuestas sobre hogares, se ha aplicado al estudio de ochenta países, la mitad de los cuales pertenecen al grupo de naciones de ingresos bajos. El PEME considera:

- **Penuria de educación:** La de los jóvenes adultos de diecisiete a veintidós años de edad que, por haber cursado menos de cuatro años de estudios, no han adquirido probablemente las competencias básicas necesarias en lectura, escritura y cálculo.
- **Penuria extrema de educación:** La de los jóvenes adultos que, por haber cursado menos de dos años de estudios, corren el riesgo de hallarse en una situación de extrema desventaja en muchos ámbitos de su vida, comprendidos los de la salud y el empleo.
- **El 20% más desfavorecido:** El grupo de los que han cursado menos años de educación en una sociedad determinada.

El conjunto de datos se puede consultar en el sitio web: www.efareport.unesco.org.

a la de Viet Nam, la penuria de educación es tres veces superior a la de este último país y esto obedece a las desigualdades que se dan en el nivel ingresos, así como a las disparidades entre los sexos y las diferentes regiones.

Gráfico 7: Medición de la penuria de educación en una serie de países

Fuente: Gráfico 3.1 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

En Guatemala, el promedio de duración de la escolaridad de los hispanohablantes es de 6,7 años, pero el de las poblaciones que hablan el q'eqchi' es tan sólo de 1,8 años

Los factores que conducen a la marginación no actúan aisladamente. Entre el nivel de ingresos y la disparidad entre los sexos, por un lado, y el idioma, la pertenencia étnica y las diferencias entre regiones y entre zonas rurales y urbanas, por otro lado, se da una interacción que tiene por resultado la creación de desventajas y el mutuo reforzamiento de éstas. El conjunto de datos detallados PEME sobre los adultos jóvenes ayuda a identificar los grupos que afrontan limitaciones especialmente graves de sus oportunidades de educación y pone de relieve la magnitud de las desigualdades que se dan en el plano nacional.

Una comparación entre países revela la existencia de esquemas de marginación complejos. Algunos grupos sociales identificables tienen que afrontar una desventaja prácticamente total. Las poblaciones de pastores del África Subsahariana constituyen un ejemplo de esto. En Uganda, un país que está realizando grandes progresos hacia la consecución de la enseñanza primaria universal, los pastores karamajong cursan menos de un año de estudios por término medio. En muchos otros países se observan también grandes disparidades debidas al idioma. En Guatemala, por ejemplo, el promedio de duración de la escolaridad de los hispanohablantes es de 6,7 años, pero el de las poblaciones que hablan el q'eqchi' es tan sólo de 1,8 años.

El conjunto de datos PEME ayuda a identificar no sólo la extrema penuria de educación, sino también algunas de las características de aquellos a los que se margina. Los resultados ponen de manifiesto la gran influencia

que tienen en las oportunidades para la vida las circunstancias sociales, sobre las cuales los niños no tienen poder alguno. También atraen la atención sobre la existencia de niveles de desigualdad inaceptables.

- Cuando se nace en una familia pobre, se duplica la probabilidad de formar parte del 20% de los más desfavorecidos en toda una serie de países, que van desde la India hasta Filipinas, pasando por Viet Nam.
- Las diferencias entre regiones significan, por ejemplo, que el hecho de vivir en las zonas rurales del Alto Egipto, del Camerún septentrional o de la Turquía oriental incrementa considerablemente las posibilidades de formar parte del 20% de los más desfavorecidos.
- El sexo, la pobreza, el idioma y la cultura suelen conjugarse para incrementar radicalmente el riesgo de quedarse muy rezagado. En Turquía, el 43% de las niñas de idioma kurdo pertenecientes a las familias más pobres cursan menos de dos años de estudios, mientras que el promedio nacional de las personas que sólo han estado escolarizadas ese tiempo se cifra en un 6%. En Nigeria, el 97% de las niñas pobres de idioma hausa cursan menos de dos años de estudios (Gráfico 8).

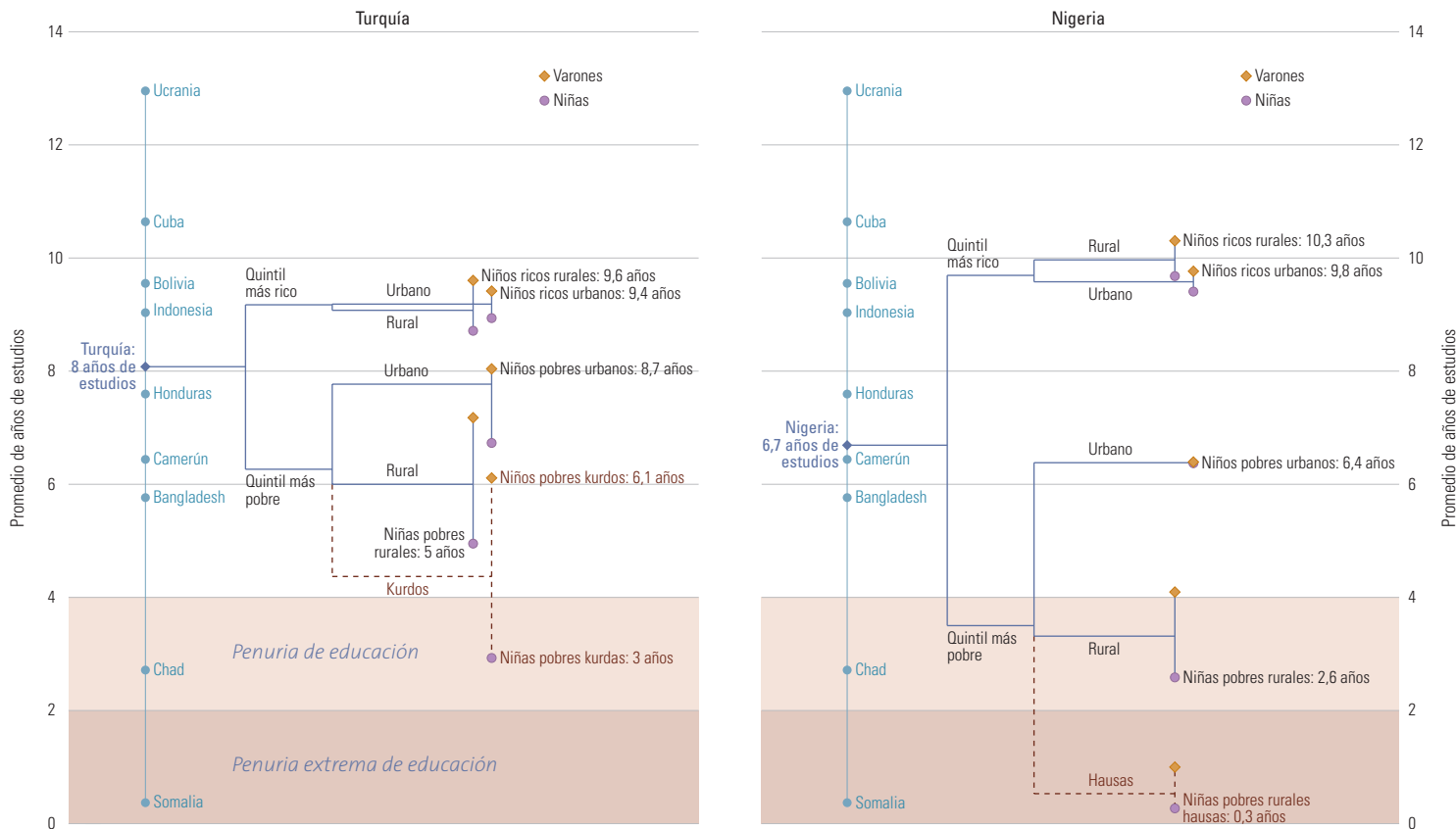
El tiempo pasado en la escuela es solamente uno de los aspectos de la marginación. En el aprovechamiento escolar también se dan diferencias muy acusadas que guardan relación con la situación socioeconómica. En Brasil y México, los niños pertenecientes al 25% de las familias más acomodadas de la población obtienen, por término medio, puntuaciones en matemáticas que son entre un 25% y un 30% más altas que las de los niños pertenecientes al 25% de las familias más pobres.

Marginación en los países ricos

La marginación en la educación es un problema que afecta a todos los países. Aunque los niveles de aprovechamiento escolar son más altos –en valor absoluto– en los países desarrollados, la relativa penuria extrema de educación es un motivo de preocupación muy extendido. En el conjunto de la Unión Europea, el 15% de los jóvenes de 18 a 24 años dejan las aulas tras haber cursado solamente la enseñanza secundaria. En España, ese porcentaje se eleva a un 30%.

Los datos empíricos de que se dispone sobre los Estados Unidos ponen de relieve la gran influencia del nivel de ingresos económicos y la raza. Las probabilidades de que los afroamericanos no estén escolarizados son dos veces mayores que en el caso de los norteamericanos blancos, y los adultos jóvenes de familias pobres tienen tres veces más probabilidades de no estar escolarizados que sus homólogos de familias acomodadas. Las evaluaciones internacionales del aprendizaje ilustran la amplitud de las disparidades nacionales. En la escala establecida en el estudio TIMSS para las matemáticas, los Estados Unidos

Gráfico 8: Árbol de la desigualdad en materia de educación: descripción de la marginación en Nigeria y Turquía



Fuente: Gráficos 3.4 y 3.12 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

ocupan el noveno puesto en una lista de cuarenta y ocho países, pero las escuelas de este país con una fuerte concentración de alumnos pobres se clasifican trece puestos más abajo. El 10% de los alumnos estadounidenses con resultados más bajos se sitúan por debajo del promedio de los alumnos de Tailandia y Túnez.

La medición la marginación no es un fin en sí misma, sino un medio para elaborar políticas y preparar intervenciones que traduzcan el compromiso contraído con la Educación para Todos en acciones útiles. Los gobiernos deben empezar estableciendo objetivos específicos para reducir las disparidades entre los grupos marginados y el resto de la sociedad. La utilización de datos desglosados para el seguimiento de los progresos hacia la consecución de esos objetivos podría contribuir a la elaboración de políticas orientadas hacia destinatarios específicos, así como a dar más notoriedad a la situación de los marginados.

Cómo se llega a la marginación

La desventaja previsible, persistente y extrema refleja las circunstancias en que los niños nacen, se crían y se desarrollan. El Informe examina los procesos por los que esas circunstancias impiden el acceso de los niños a la educación.

Pobreza y trabajo infantil

La pobreza es una de las fuentes de desventaja más corrientes en la educación. En el mundo hay 1.400 millones de personas que subsisten con menos de 1,25 dólares diarios. En los hogares pobres, el costo de la escolarización compite con los gastos destinados a satisfacer otras necesidades básicas como la alimentación y la atención médica y sanitaria. La imposibilidad en que se hallan los padres de sufragar la educación de sus hijos es una de las razones más importantes de que éstos no vayan a la escuela, incluso en los países donde se han suprimido los derechos de escolaridad oficiales, habida cuenta de que el costo de los uniformes, libros y lápices representa un obstáculo para la escolarización.

Los altos niveles de pobreza limitan la capacidad de las familias para hacer frente al impacto de los choques económicos. Para los más pobres resulta a menudo imposible salvaguardar la escolaridad de sus hijos cuando sufren pérdidas de ingresos y bienes a causa de sequías, inundaciones, enfermedades y recesiones económicas. Las niñas suelen ser las primeras en pagar las consecuencias de este tipo de situaciones. En Pakistán y Uganda, por ejemplo, las sequías han hecho que se haya retirado de la escuela a un mayor número de niñas que de niños.

La imposibilidad en que se hallan los padres de sufragar la educación de sus hijos es una de las razones más importantes de que éstos no vayan a la escuela

Aunque son numerosos los niños que tratan de combinar la escuela con el trabajo, los datos relativos a América Latina muestran que esto tiene repercusiones negativas en el aprovechamiento escolar

El trabajo infantil es otra de las consecuencias de la pobreza que va en detrimento de la educación. Según estimaciones recientes, en el mundo hay unos 116 millones de niños de cinco a catorce años que trabajan. Aunque son numerosos los niños que tratan de combinar la escuela con el trabajo, datos empíricos relativos a América Latina muestran que esto tiene repercusiones negativas en el aprovechamiento escolar. Además, en el caso de muchos niños, el número excesivo de horas de trabajo les impide por completo estudiar. Las disparidades entre los sexos en la educación suelen ser a menudo un reflejo de la participación de las niñas en los trabajos domésticos. En la República Democrática Popular Lao, las niñas dedican a las actividades domésticas el doble de tiempo que los varones.

Desventajas relacionadas con el grupo de pertenencia

En muchos países, los niños pertenecientes a una minoría étnica o lingüística, un grupo indígena o una casta baja ingresan en la escuela con escasas perspectivas de salir airosos de sus estudios y dejan la escuela tras pocos años de instrucción y con un nivel de conocimientos más bajo. La estigmatización es un factor de marginación muy potente. Desde los aborígenes australianos hasta las tribus montañosas de Camboya, la falta de instrucción en lengua materna forma parte con frecuencia de un proceso más vasto de subordinación cultural y discriminación social. Ocurre también demasiado a menudo que la experiencia escolar de los niños refuerza y perpetúa esa marginación.

Los sistemas de castas imperantes en el Asia Meridional suponen una gran desventaja para muchos niños. Un ejemplo contundente de esto nos lo da la India, donde algunos trabajos de investigación han mostrado que, cuando se da a conocer públicamente la pertenencia de los niños a familias de castas inferiores, su nivel de aprovechamiento escolar es mucho más bajo que cuando esa pertenencia no se hace pública. Las conclusiones de esos trabajos muestran la repercusión que tiene la estigmatización en la confianza en sí mismo y en los niveles de aprendizaje, así como en el trato que se dispensa a esos niños en el contexto escolar (Recuadro 4).

Las personas que no hablan el idioma oficial de un país sufren a menudo de una marginación en la educación y en otros ámbitos. Unos 221 millones de niños hablan en sus hogares lenguas diferentes de las utilizadas para enseñar en la escuela. El insuficiente aprovechamiento escolar de los niños pertenecientes a minorías lingüísticas y étnicas se debe a que reciben enseñanza en un idioma que comprenden con dificultad.

El tratamiento de la desventaja vinculada al idioma plantea importantes problemas, tanto a las familias como a los gobiernos. Los trabajos de investigación muestran que los niños en sus primeros años de escuela aprenden mejor cuando reciben enseñanza en la lengua hablada en su hogar, y cuando las demás lenguas se van introduciendo paulatinamente en la enseñanza. Sin embargo, los padres y los propios niños consideran, a menudo con razón, que el hecho de aprender en una lengua nacional oficial les abre las puertas del empleo

Recuadro 4: Vivir con la estigmatización: los "cazadores de ratas" de Uttar Pradesh

"Los alumnos de las castas más altas dicen que olemos mal", declara una niña. Otra agrega: "La ridiculización de que somos víctimas nos impide venir a la escuela y sentarnos con los niños de las castas más altas". Estas niñas de la aldea de Khalispur, cercana a la ciudad de Varanasi, pertenecen a la comunidad de los musahar, "cazadores de ratas", que viven en la parte oriental del Estado de Uttar Pradesh (India).

Khalispur cuenta con una escuela primaria estatal. Aunque tienen derecho a beneficiarse de un subsidio, del almuerzo de mediodía y de un uniforme escolar, son pocas las niñas musahar que van a la escuela. Para ellas, la escuela en un lugar donde son víctimas de exclusión social. Distintas formas de discriminación refuerzan en las aulas la jerarquización en castas. Una niña dice: "Nos obligan a sentarnos en el suelo, ya que los pupitres y los bancos se reservan para los niños de castas más altas". Según los ancianos de la comunidad, las políticas gubernamentales han mejorado, pero no ocurre lo mismo con las actitudes sociales. "Ahora tenemos derechos reconocidos por la ley y a nuestros niños se les admite en la escuela, pero lo que plantea un problema es el comportamiento de los niños de otras castas y el de los maestros. Nuestros hijos no se atreven a ir a la escuela".

La experiencia de los musahar es un botón de muestra de un problema mucho mayor. La mayoría de los gobiernos de los Estados de la India han proscrito oficialmente la discriminación, pero en el plano político se ha prestado poca atención al cambio de las actitudes sociales, con lo cual se han limitado los beneficios de reformas sociales más vastas.



Acumulación de desventajas: ser niña y pertenecer a una casta baja en la India supone tropezar con los peores obstáculos para recibir educación.

en el futuro y les ofrece más posibilidades para desenvolverse en la vida. Muchos países están tratando de encontrar un justo medio mediante programas de enseñanza bilingüe. No obstante, cabe señalar que la diversidad lingüística crea problemas en una serie de ámbitos como la contratación de maestros y la elaboración de currículos y material didáctico, y que las políticas de enseñanza bilingüe no se suelen aplicar plenamente. En Perú, por ejemplo, solo un 10% de los niños de las comunidades indígenas frecuentan escuelas bilingües interculturales.

Situación geográfica y medios de subsistencia

Los niños que viven en barriadas urbanas miserables, comarcas rurales apartadas o zonas afectadas por conflictos suelen formar parte de los más pobres y vulnerables. Estos niños son los que más podrían beneficiarse de la educación, pero viven en zonas donde los servicios básicos son extremadamente limitados.

Según una estimación, una tercera parte de la población urbana de los países en desarrollo –esto es, unos 900 millones de personas– vive en barriadas miserables. Esas barriadas son focos de penuria de educación, en parte debido a la pobreza, pero en parte debido también a que muchos gobiernos no reconocen a los habitantes de esas barriadas el derecho a disponer de servicios básicos. En Dhaka (Bangladesh), unos cuatro millones de personas viven actualmente en barrios míseros. Muchos niños de las familias más pobres de esos barrios están sin escolarizar, o su educación depende de proveedores no estatales de servicios educativos.

Los medios de subsistencia y el lugar de domicilio suelen ser sólidos indicadores de la desventaja social en materia de educación. Los niños que viven en zonas rurales, sobre todo en comarcas apartadas, corren un mayor riesgo de ser marginados en la educación, y ese riesgo aumenta cuando son niñas o pertenecen a familias pobres. Tienen que recorrer mayores distancias para acudir a la escuela y a veces deben desplazarse por terrenos difíciles. Los niveles más altos de penuria de educación se dan entre las comunidades de pastores, habida cuenta de que las infraestructuras y los horarios escolares no se adaptan a las necesidades de estas poblaciones sumamente móviles.

Varios millones de los niños más marginados del mundo viven en países que son víctimas de conflictos. Unos catorce millones de niños de cinco a diecisiete años de edad han sido desplazados a la fuerza como consecuencia de un conflicto, yendo a parar a menudo a campos de refugiados o centros para personas desplazadas que carecen incluso de las infraestructuras educativas más rudimentarias. En Pakistán, un censo de refugiados efectuado en 2005 estimó que un millón de niños afganos estaban sin escolarizar. Los desplazamientos internos pueden crear también vastos problemas a la educación, al sobrecargar el sistema educativo en las zonas de reinstalación. En Filipinas,

el conflicto actual en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán ha perturbado gravemente la escolaridad de los niños y ha hecho que esta región se quede muy rezagada en el plano educativo con respecto al resto del país.

Los efectos que tienen en el aprendizaje los traumas inherentes a los conflictos armados son más difíciles de apreciar que los impactos en la asistencia a la escuela. El conflicto de 2008 y 2009 en Gaza afectó gravemente al sistema educativo. En un informe elaborado para las Naciones Unidas se suministran datos documentados de que las dos partes contendientes tomaron por blanco a la población civil. Las operaciones militares de las fuerzas israelíes provocaron la muerte de 164 alumnos y 12 profesores, destruyendo o dañando además 280 escuelas y guarderías. En una zona en la que se había señalado que el 69% de los adolescentes padecían de estrés postraumático antes del último episodio de violencia, muchos de ellos han vuelto ahora a las aulas con las secuelas de la ansiedad y el choque emocional sufridos.



En esta escuela integradora de Nicaragua se da cabida a los niños discapacitados.

Discapacidad

Se estima que en el mundo hay 150 millones de niños discapacitados, y que aproximadamente un 80% de ellos viven en países en desarrollo. Algunos millones más viven con padres o parientes discapacitados. Además de sus efectos inmediatos en la salud, las discapacidades físicas y mentales entrañan una estigmatización que desemboca a menudo en la exclusión de la escuela y de la sociedad. En Bulgaria y Rumania, las tasas netas de escolarización de los niños de siete a quince años sobrepasaban el 90% en 2002, pero las correspondientes a los niños

Las discapacidades físicas y mentales entrañan una estigmatización que desemboca a menudo en la exclusión de la escuela y de la sociedad

discapacitados sólo alcanzaban el 58%. Los perfiles de desventaja asociados a la discapacidad son variables. Los niños con deficiencias que afectan a la capacidad de comunicar y con deficiencias globalmente más graves son los que suelen tener posibilidades de educación más limitadas, especialmente en los países en desarrollo. En Burkina Faso, los niños deficientes mentales y los sordos, mudos o ciegos tienen muchas menos posibilidades de ser escolarizados que los afectados por una discapacidad física de otro tipo.

Los sistemas educativos y las clases impartidas en las aulas pueden desempeñar un papel para contrarrestar la discriminación institucionalizada, la estigmatización y el abandono de que son objeto los discapacitados en las aulas, las comunidades locales y las familias. No obstante, cabe señalar que a veces tienen un efecto inverso debido a que la inadecuación del acceso físico, la escasez de docentes formados y auxiliares didácticos, y las prácticas discriminatorias en clase pueden reducir las oportunidades.

VIH y sida

Se estima que en 2007 vivían con el sida unos 33 millones de personas, de los cuales dos millones eran niños menores de 15 años. El VIH y el sida ponen en peligro la vida de los niños, los apartan de la escuela y dificultan su aprendizaje. También agravan problemas más generales derivados de la pobreza y la discriminación social, por ejemplo la presión económica, la orfandad, la estigmatización, la discriminación institucionalizada y las disparidades profundas entre los sexos en la educación. Un estudio realizado en Tailandia ha puesto de manifiesto que a los niños seropositivos no se les admite en las escuelas, lo cual supone una violación de la legislación nacional vigente. A los educadores les preocupa la posibilidad de que la escolarización de esos niños provoque una reacción negativa en los padres de los demás escolares.

Los gobiernos no han reaccionado con la urgencia necesaria a los problemas suscitados por el VIH y el sida en la educación, y no han disipado las ideas erróneas ni han tomado medidas para superar la estigmatización.

Dar a todos las mismas oportunidades

Ofrecer a los niños marginados la oportunidad de beneficiarse de una enseñanza de buena calidad es una empresa a menudo difícil, pero es posible realizar progresos con una voluntad política firme. El entendimiento de los mecanismos sociales subyacentes a la marginación en contextos específicos, así como el compromiso en favor de la justicia social, la igualdad de oportunidades y el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, son componentes esenciales de las estrategias a largo plazo.

La escuela puede tener una importancia decisiva en la vida de los niños marginados. También puede reducir

las desventajas acumuladas en la primera infancia. La nutrición, la salud materna e infantil y la atención y educación de la primera infancia son fundamentales en todo planteamiento integral de la lucha contra la marginación.

En el Informe se definen tres grandes conjuntos de políticas susceptibles de contrarrestar la marginación. Se puede considerar que esas políticas forman los tres vértices de un triángulo de la educación integradora: educación accesible y asequible; entorno del aprendizaje; y derechos y oferta de oportunidades (Gráfico 9).

Ampliar el acceso a la educación y hacerla más asequible a los grupos excluidos

En la mayoría de los países que corren el riesgo de no alcanzar el objetivo de la universalización de la enseñanza primaria, mejorar la oferta de oportunidades de educación significa a menudo reducir el obstáculo que suponen los costos y acercar las escuelas a los niños marginados. Es necesario, aunque no sea suficiente de por sí, suprimir los derechos de escolaridad, a fin de llevar la educación a los marginados. Los gobiernos también tienen que reducir los costos directos en uniformes, libros de texto y gastos extraoficiales. En Viet Nam, un país donde se ha observado que los costos directos son un motivo de deserción de la escuela, se han suministrado gratuitamente libros de texto y cuadernos a los alumnos pertenecientes a las minorías étnicas.

Los subsidios asignados a determinados grupos marginados pueden hacer que la escuela sea más asequible e incitar a los padres a que mantengan escolarizados a sus hijos, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria. En Bangladesh y Camboya, estos subsidios han desempeñado un importante papel en la reducción de las disparidades entre los sexos y en el aumento de la tasa de transición de primaria a secundaria.

La distancia entre el domicilio de los niños y la escuela sigue siendo un obstáculo importante para la consecución de la EPT. La penuria de aulas aumenta inevitablemente esa distancia. Muchos países pobres del África Subsahariana no cuentan, pura y simplemente, con un número suficiente de aulas: según las estimaciones, se necesitarían 1.700.000. Para alcanzar los objetivos de la EPT, estos países tendrían que duplicar el número de aulas de aquí al año 2015.

También es importante acercar las escuelas a las comunidades marginadas, en particular para propiciar la equidad entre los sexos y facilitar más el acceso a la educación de los niños discapacitados. Los programas de construcción de aulas centrados en las comarcas rurales pobres pueden acortar la distancia a la escuela e impulsar la asistencia a clase, tal y como se ha demostrado en Etiopía. Varios países han creado modelos de "escuelas satélites": estos centros docentes forman un grupo que suele estar constituido por una escuela

Los subsidios asignados a determinados grupos marginados pueden hacer que la escuela sea más asequible e incitar a los padres a que mantengan escolarizados a sus hijos

principal dotada con recursos relativamente buenos y por varias escuelas subalternas más pequeñas. En Bolivia, el sistema de los núcleos escolares ha desempeñado un papel fundamental en la expansión del acceso a la educación de los niños indígenas del altiplano. La adopción de enfoques más flexibles en el suministro de servicios educativos podría poner la educación al alcance de los niños más marginados del mundo (Recuadro 5).

Muchos niños y jóvenes marginados no han estado nunca escolarizados o han desertado la escuela prematuramente. Facilitar su retorno al sistema educativo es una estrategia clave para dotar a los adolescentes y adultos jóvenes con la autonomía que les permita salir de la pobreza. Muchos programas de "segunda oportunidad" son dirigidos por organizaciones no gubernamentales. Pueden ofrecer posibilidades de acceso a la educación a los niños y jóvenes a los que resulta más difícil llegar, desde los niños nómadas y niños de la calle de Bangladesh hasta los que viven en las regiones más desfavorecidas de Ghana. El proyecto "Escuela para la vida" de Ghana, que ofrece cursos de alfabetización intensivos a niños de ocho a catorce años para prepararlos a su reingreso en la escuela primaria, ha impartido enseñanza a unos 85.000 educados en los últimos diez años. Los gobiernos tienen que integrar estas iniciativas de las organizaciones no gubernamentales en sus planes nacionales de educación y, al mismo tiempo, supervisar la calidad de la educación dispensada.

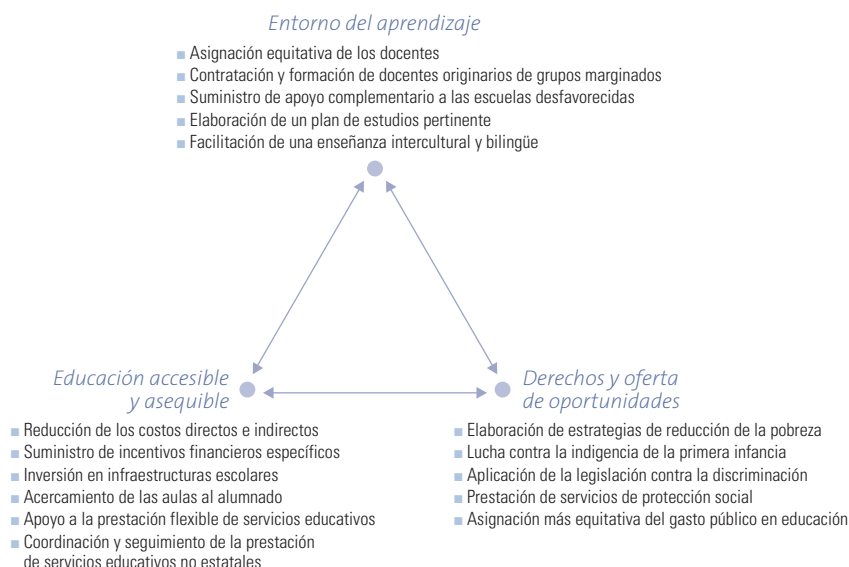
El entorno del aprendizaje

Escolarizar a los niños marginados es tan sólo una primera etapa. Lograr que reciban una educación de calidad es una cuestión que plantea también problemas importantes en el plano de las políticas.

Es fundamental que toda estrategia encaminada a luchar contra la marginación garantice la presencia de docentes que no sólo estén adecuadamente formados y pertrechados para impartir una enseñanza de calidad, sino que también sean receptivos a las necesidades de los niños desfavorecidos. La contratación de maestros oriundos de grupos marginados puede promover una identidad positiva, contrarrestar la discriminación y garantizar que los niños puedan aprender en su propio idioma. En Camboya, los miembros de las minorías étnicas tienen acceso preferente a la formación de docentes. Para disponer de un número suficiente de maestros cualificados en las zonas donde las condiciones de vida son difíciles, es necesario distribuirlos de forma más equitativa y prestar apoyo a las escuelas que no consiguen buenos resultados. En Gambia y Mozambique se otorgan bonificaciones o primas especiales a los docentes que enseñan en comarcas apartadas.

Los docentes necesitan recibir una formación que los capacite para enseñar con eficacia en clases con niños originarios de diversos medios sociales. En esa formación se pueden cuestionar sus actitudes con respecto a los

Gráfico 9: Triángulo de la educación integradora



Fuente: Gráfico 3.29 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

Recuadro 5: Llevar la educación a las comunidades de pastores del norte de Kenya

Solamente el 40% de los niños de la Provincia Nororiental de Kenya estaban escolarizados en primaria en 2007, cuatro años después de que el gobierno de este país hubiese suprimido el pago de derechos de escolaridad. El modo de vida nómada de las comunidades de pastores y su extrema vulnerabilidad han hecho que la reducción del costo de escolarización no haya sido suficiente para que sus niños tengan acceso a la educación.

Esta situación está cambiando gracias a la creación de organizaciones de la sociedad civil compuestas por comunidades de pastores y a la presencia en el Parlamento de un importante grupo de representantes de esas comunidades. Esta novedad ha permitido acrecentar la notoriedad de uno de los grupos más marginados del país. La reciente creación de un Ministerio de Estado, encargado del desarrollo del norte de Kenya y otras tierras áridas, es una de las manifestaciones más señaladas de la intención que anima al gobierno keniano de afrontar con mayor dinamismo los problemas del norte del país.

En 2008 se planeó una política de educación de las poblaciones nómadas. Entre las medidas innovadoras de esa política, cabe mencionar: la incorporación de los conocimientos ancestrales de las comunidades pastorales al currículo escolar; la concesión de subvenciones a las escuelas itinerantes; la creación de "escuelas nodrizas" en el seno de las comunidades locales; la modificación del calendario escolar oficial para adaptarse al calendario de la trashumancia; la aplicación de una discriminación positiva para contratar maestros –y en particular maestras– oriundos de las zonas de nomadismo, y la utilización de la radio y la telefonía móvil para actividades de divulgación educativa.

Al flamante Ministerio de Estado se le plantea el problema real de cumplir con el amplio mandato que se le ha encomendado, y al gobierno central el de incrementar la financiación.

marginados. Un ejemplo de programas de formación de este tipo se puede encontrar en la región amazónica del Perú, donde expertos indígenas y no indígenas colaboran para formar maestros bilingües y familiarizarlos con la cultura indígena.

Para llevar la educación a los niños de minorías étnicas y lingüísticas es fundamental que la enseñanza impartida sea intercultural y bilingüe. Muchos programas de educación llevados a cabo en el África Subsahariana están demostrando que se consiguen resultados positivos enseñando a los niños en la lengua que hablan en sus hogares. En Burkina Faso, las escuelas bilingües han incrementado el aprovechamiento escolar, mientras que en Malí han coadyuvado a reducir las tasas de deserción escolar.

La reforma de la educación efectuada en algunos países de América Latina ha tratado de poner en práctica una enseñanza intercultural y bilingüe para resolver los problemas conexos de lengua e identidad cultural. En Bolivia, se empezó a impartir enseñanza intercultural y bilingüe en los tres idiomas indígenas más hablados y en 2002 abarcaba el 11% de todas las escuelas primarias del país. También se modificaron los libros de texto para otorgar más peso a la historia multicultural del país y al papel desempeñado por los pueblos indígenas.

La educación intercultural desempeña un papel muy importante no sólo para llegar a los marginados,

sino también para ofrecer a todos los educandos un currículo que permita cimentar el respeto de las diferentes culturas, contrarrestar los prejuicios, cobrar conciencia de las desigualdades sociales y fomentar el diálogo.

Para que los niños discapacitados puedan beneficiarse de la oportunidad de aprender en un entorno integrador, es necesario que se produzcan cambios en las actitudes gubernamentales y respaldarlos con inversiones en la formación de los docentes, la creación de infraestructuras físicas y el suministro de medios de aprendizaje. En la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2008 se enuncia una amplia serie de servicios para los discapacitados, y es importante que todos los gobiernos la ratifiquen y actúen de conformidad con sus principios. Los logros obtenidos por algunas organizaciones no gubernamentales proporcionan indicaciones útiles a este respecto. En la República Democrática Popular Lao, una red integrada por más de 500 escuelas está ofreciendo a los niños con necesidades educativas especiales la posibilidad de aprender en un entorno integrador.

Derechos y oportunidades

Las perspectivas de una mayor equidad en la educación dependen también de la suerte que corren los niños, fuera de la escuela, en las estructuras económicas y sociales que perpetúan la marginación.

Para llevar la educación a los niños de minorías étnicas y lingüísticas es fundamental que la enseñanza impartida sea intercultural y bilingüe

La trashumancia continua de las comunidades de pastores exige soluciones educativas flexibles.



Derechos, leyes y movilización política

Las disposiciones legales pueden desempeñar un papel importante en la lucha por superar la discriminación. Las convenciones internacionales, así como los instrumentos jurídicos relativos a los derechos humanos en general, establecen normas y un marco institucional para promover los derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Las constituciones y los códigos nacionales plasman esas normas en sistemas de derechos. En algunos casos, los recursos jurídicos han sido potentes factores de cambio. En los Estados Unidos, una sentencia judicial histórica en materia de derechos cívicos fue la dictada en 1954 en el caso Brown contra el Consejo de Educación, por la cual se invalidaron las leyes que habían instituido escuelas separadas para los niños de razas diferentes. Ulteriormente, para impugnar la segregación racial en otros ámbitos se adujeron los principios aplicados en este caso, que marcó un hito en la lucha de los afroamericanos por la conquista de la igualdad de derechos cívicos y políticos.

Otros grupos marginados –por ejemplo, los gitanos de Europa– han impugnado con éxito la legalidad de las políticas que imponen una segregación institucionalizada. En la India, la promesa de una educación gratuita para todos los niños figuraba en la Constitución desde 1950, pero sólo muy recientemente ha llegado a ser una obligación legal para cuya aplicación se pueden presentar recursos ante los tribunales de justicia.

La eficacia de las disposiciones legales es mayor cuando van respaldadas por una movilización política de los marginados. En Nueva Zelanda, el movimiento en pro de los *Kōhanga Reo*, jardines de la infancia que imparten toda la instrucción en lengua maorí, sirvió de punto focal a nivel social, político y cultural para fortalecer la autonomía del pueblo maorí y contribuyó al incremento de la oferta de posibilidades de educación para sus niños, así como al desarrollo de un sistema educativo más multicultural.

Protección social: transferencias de dinero en efectivo y otras medidas

La protección social es un instrumento esencial para atenuar la vulnerabilidad de las familias inherente a la pobreza. Los programas de protección social van desde las transferencias de dinero en efectivo a las redes de seguridad basadas en el empleo, pasando por la aplicación de medidas de apoyo a la nutrición. En América Latina, esos programas tienen en su haber un largo historial de logros en lo referente a la mejora de los indicadores de asistencia a la escuela y de progresión en los estudios. Por ejemplo, el programa Red de Protección Social aplicado en Nicaragua, centrado en los niños que no han terminado todavía sus estudios primarios, ha logrado que la escolarización aumente en trece puntos porcentuales y que la progresión escolar de los niños extremadamente pobres sea la más acusada.

Los países más pobres también han puesto en práctica una variada serie de programas de protección social. Muchos de ellos han cosechado resultados positivos en el ámbito de la educación. El Programa “Red de Seguridad Productiva” de Etiopía ha permitido a las familias vulnerables incrementar su gasto en educación y salud, y también mantener a sus hijos escolarizados en los periodos de sequía. El aumento de las inversiones de los gobiernos y los donantes de ayuda en programas de protección social bien orientados hacia destinatarios específicos puede mejorar la equidad y acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT.

Recursos presupuestarios contra la marginación

Llegar a los más marginados exige un gasto superior al efectuado en zonas más ricas. El papel de los gobiernos centrales es fundamental para reorientar los recursos hacia las zonas o poblaciones más necesitadas. La mayoría de los países cuentan con un elemento redistributivo en su hacienda pública consistente, por ejemplo, en movilizar nuevos recursos, dar prioridad a la equidad o focalizarse en el desarrollo regional. El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB) de Brasil es un ejemplo del propósito de reducir los importantes déficits de financiación de la educación en los Estados federados. La acción de ese fondo ha redundado en beneficio de las zonas más desfavorecidas, pese a que siguen existiendo grandes disparidades en la financiación per cápita.

La marginación en la educación la sustentan actitudes públicas y procesos sociales que estigmatizan a los grupos desfavorecidos y limitan sus oportunidades. Por eso, el presente Informe hace hincapié en la necesidad de concebir estrategias integradas para luchar contra la marginación en un marco más amplio de reducción de la pobreza y promoción de la integración social.

En Nueva Zelanda, el movimiento en pro de los *Kōhanga Reo*, jardines de la infancia que imparten toda la instrucción en lengua maorí, sirvió de punto focal a nivel social, político y cultural para fortalecer la autonomía del pueblo maorí

- ▶ *En un momento en que muchos países pobres afrontan presiones presupuestarias a causa de la crisis financiera mundial, es fundamental incrementar la ayuda internacional para alcanzar los objetivos del desarrollo humano.*
- ▶ *El nivel global de la ayuda aumenta, pero existe el riesgo de que los donantes no cumplan con sus promesas para 2010.*
- ▶ *Los desembolsos de la ayuda destinada a la educación básica están aumentando, pero los compromisos están disminuyendo y esta tendencia suscita inquietudes con respecto a los flujos de ayuda en el futuro.*
- ▶ *Algunos donantes, comprendidos algunos miembros del G8, no asumen la parte que les correspondería en la carga de la ayuda.*
- ▶ *Se han registrado mejoras en la eficacia de la prestación de la ayuda, pero los progresos hacia los objetivos convenidos han sido desiguales.*
- ▶ *Muchos países pobres que son víctimas de conflictos han recibido una ayuda insuficiente.*

Capítulo 4

El pacto de ayuda: incumplimiento de los compromisos

La ayuda internacional es un componente vital del pacto en favor de la EPT. En el año 2000, los países ricos prometieron que ningún país seriamente resuelto a alcanzar los objetivos de la EPT fracasaría en sus esfuerzos por falta de financiación. Con la recesión económica mundial esta promesa ha cobrado aún más importancia. El crecimiento económico más endeble y la creciente presión ejercida sobre los presupuestos gubernamentales amenazan con esterilizar los progresos tan difícilmente conseguidos en el pasado decenio. Para contrarrestar esa amenaza no bastará con incrementar los flujos de la ayuda, sino que se será también necesario mejorar la calidad de ésta.

Escépticos con respecto a la eficacia de la ayuda, algunos comentaristas han pedido recientemente que se reduzca la asistencia al desarrollo, o se suprima incluso. Sin embargo, los hechos desmienten ese pesimismo. Por ejemplo, la ayuda a la educación ha permitido que en Mozambique la tasa neta de escolarización en primaria pasara del 52% a finales del decenio de 1990 al 76% en 2007, y que el número de niños sin escolarizar se redujera en medio millón. En Afganistán, la ayuda a la educación está contribuyendo a que millones de niños,

y en particular niñas, puedan ir a la escuela por primera vez en su vida. La ayuda internacional no puede reemplazar las políticas nacionales eficaces, pero sí puede contribuir a suprimir los obstáculos que impiden el acceso a la escuela y que emanan de la pobreza, la desigualdad entre los sexos y otros factores de marginación.

Balance de la ayuda

El nivel de la ayuda internacional a la educación lo determina en gran medida el volumen de la ayuda global. Una buena noticia es que la ayuda global al desarrollo creció considerablemente en 2008, aumentando en un 10% con respecto al año anterior y alcanzando la suma de 101.000 millones de dólares (a precios constantes de 2004). La proporción del Ingreso Nacional Bruto (INB) de los países ricos dedicada a la ayuda también aumentó, alcanzando el 0,30%. Sin embargo, los donantes no van por buen camino de cumplir los compromisos contraídos en una serie de reuniones internacionales celebradas en 2005 –comprendida la Cumbre de Gleneagles del G-8–, según los cuales la ayuda se iba a aumentar para que alcanzase en 2010 la cifra global de 130.000 millones de dólares. Si la trayectoria actual

La ayuda a la educación ha permitido a Mozambique reducir en medio millón el número de niños sin escolarizar

© REUTERS/Ahmad Masood



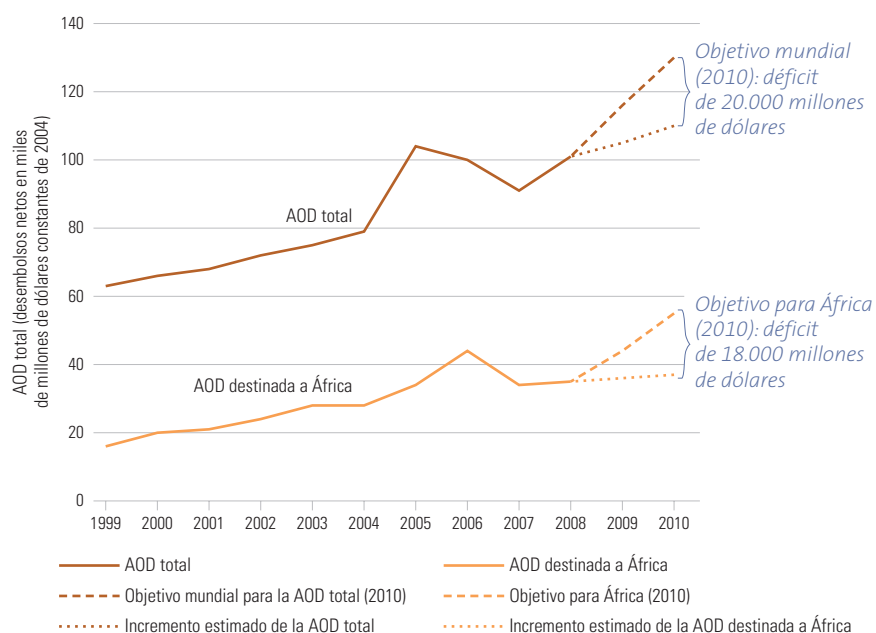
Los conflictos y desplazamientos de población plantean problemas especiales a la educación: niños camino de la escuela en Afganistán.

se mantiene, la diferencia global entre la ayuda prometida y la ayuda efectiva podría cifrarse en 2010 en unos 20.000 millones de dólares, de los cuales 18.000 millones corresponderían a África (Gráfico 10).

El balance de los resultados de los donantes con respecto a los distintos objetivos internacionales es desigual. Los miembros de la Unión Europea se comprometieron conjuntamente a que la proporción del INB dedicada a la ayuda alcanzase 0,56% en 2010 y 0,70% en 2015 (Gráfico 11). Aunque Alemania y España aumentaron significativamente esa proporción, otros países la aumentaron de forma marginal (Italia), no la aumentaron (Estados Unidos) o la disminuyeron (Japón). Sólo cinco países sobrepasaron el objetivo del 0,7% fijado por las Naciones Unidas, y Suecia invirtió casi 1%.

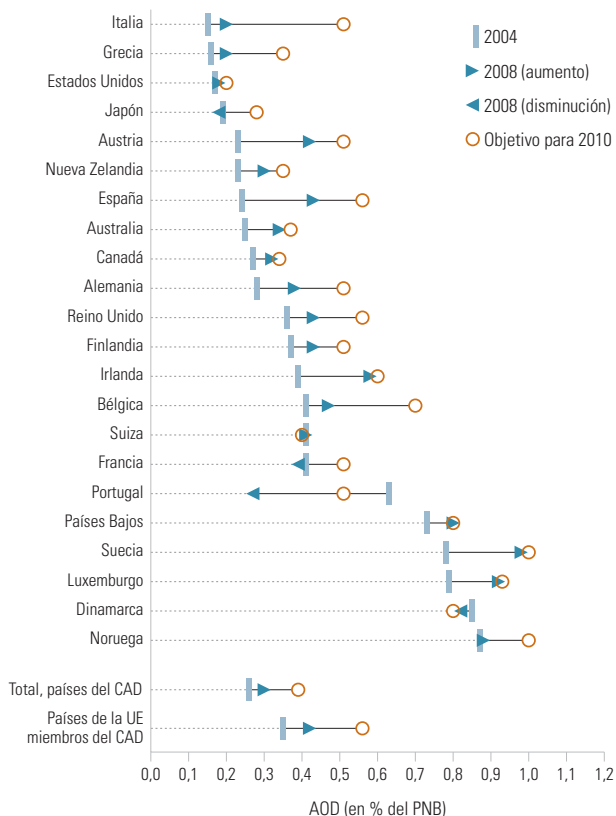
Las perspectivas de alcanzar los objetivos de la ayuda para 2010 se han reducido todavía más con la recesión económica mundial. Los planes de gastos de muchos donantes todavía no se han clarificado, pero las enseñanzas de las crisis pasadas dan motivos para inquietarse. Seriamente afectado por la crisis económica, el presupuesto de ayuda de Irlanda se va a reducir en un 20% aproximadamente, aunque este país se haya

Gráfico 10: África ante el mayor déficit previsto de ayuda total



Fuente: Gráfico 4.1 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

Gráfico 11: La casi totalidad de los donantes de ayuda incumplen sus promesas de ayuda para 2010



Fuente: Gráfico 4.2 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

comprometido a suprimir esa reducción una vez que su economía se recupere. Es importante esforzarse al máximo para proteger los flujos de ayuda. En el momento preciso en que muchas de las poblaciones más pobres del mundo se ven gravemente afectadas por la recesión, una reducción de la ayuda menoscabaría las inversiones anteriores en desarrollo humano y asestaría un golpe fatal a los objetivos de 2015.

Tendencias recientes

Los desembolsos de la ayuda han ido aumentando regularmente, tanto para la educación en general como para la educación básica. Los flujos de ayuda a la educación alcanzaron en total la suma de 10.800 millones de dólares en 2007, lo cual supone el doble del nivel de 2002. Los importes de la ayuda a la educación básica aumentaron con más lentitud, pasando de 2.100 millones de dólares en 2002 a 4.100 millones en 2007. El aumento de la ayuda a la educación ha sido impulsado por el aumento de la ayuda global, pero no porque se le haya concedido una mayor prioridad. En el periodo 2006–2007, la educación representó por término medio el 12% de todos los compromisos de ayuda, esto es, una proporción idéntica a la observada en el periodo 1999–2000.

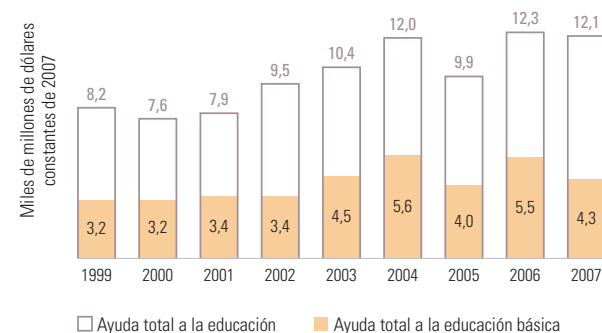
El panorama ofrecido por los compromisos de ayuda presenta un fuerte contraste con el ofrecido por los

desembolsos. El nivel global de los compromisos se estanca, aunque la tendencia sea errática (Gráfico 12). En 2007, los compromisos notificados en favor de la educación ascendieron a 12.100 millones de dólares, esto es, alcanzaron un nivel aproximadamente igual al de 2004. El sector de la educación básica sigue suscitando una inquietud particular. En efecto, aunque los compromisos de ayuda aumentaron en un 58% durante los años subsiguientes al acuerdo convenido en Dakar en 2000, el periodo iniciado en 2004 se caracterizó por un estancamiento con disminuciones bruscas momentáneas. En valor real, los compromisos de 4.300 millones de dólares notificados en 2007 representaron una disminución de un 22%, o sea 1.200 millones aproximadamente, con respecto al nivel de 2006. La disminución de los compromisos en favor de la educación básica fue, con gran diferencia, mayor que la observada en los compromisos contraídos con la educación en su conjunto.

Aunque las fluctuaciones de los compromisos anuales de los donantes son inevitables, las tendencias recientes ponen de relieve la existencia de problemas sistémicos. Uno de los problemas estriba en el hecho de que en los flujos globales de la ayuda a la educación se da un predominio de un grupo reducido de donantes. Los cinco donantes que más ayuda prestan a la educación –Alemania, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial– acumulan casi el 60% del total de los compromisos en favor de la educación. Esta concentración hace que cualquier oscilación relativamente pequeña de uno o dos de esos donantes importantes pueda provocar fluctuaciones muy considerables en los niveles globales de financiación.

Otro motivo de preocupación lo constituye el equilibrio de los flujos de ayuda entre los distintos niveles de enseñanza. En el año 2000, los donantes prometieron dar más prioridad a la educación básica, sin que esa promesa se tradujera en un desplazamiento sensible de las asignaciones de recursos. En el periodo 2006–2007, la educación básica representó un 40% aproximadamente del total de la ayuda a la educación, o sea una proporción

Gráfico 12: Tras el aumento experimentado a principios del decenio, los compromisos de ayuda a la educación básica se estancan



Fuente: Gráfico 4.7 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

Los compromisos de ayuda a la educación básica por valor de 4.300 millones de dólares notificados en 2007 representaron una disminución de un 22% con respecto al nivel de 2006

prácticamente igual a la observada en el año 2000. Los países de ingresos bajos siguen recibiendo, por término medio, algo menos de la mitad del total de la ayuda destinada a la educación y casi un 60% de la ayuda a la educación básica.

Los compromisos de ayuda de cada uno de los donantes en favor de los distintos niveles de enseñanza son muy variables. Dos de los seis donantes bilaterales que más ayuda prestan a la educación –los Estados Unidos y los Países Bajos– asignan más del 60% de su ayuda a la educación básica. Otros tres –Alemania, Francia y Japón– dedican más del 55% de su ayuda a los niveles de enseñanza posteriores a la educación básica. En el caso de Francia y Alemania, una proporción considerable del presupuesto de ayuda a la educación va a parar a centros docentes de estos dos países que admiten a estudiantes extranjeros. La ayuda de otros donantes –España, por ejemplo– se ha ido encauzando cada vez más hacia la educación básica.

Están surgiendo nuevas fuentes importantes de ayuda que pueden imprimir un impulso considerable a la educación. Algunos donantes que no forman parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE –por ejemplo, Arabia Saudita y China– han aportado contribuciones a la educación en los últimos años. La ayuda del sector privado también ha aumentado. Al igual de lo que ya se ha hecho en otros sectores, se podrían crear mecanismos de financiación innovadores en el sector de la educación para que coadyuvasen a enjugar el déficit de financiación (Recuadro 6).

Recuadro 6: La FIFA y la Copa del Mundo ayudan a alcanzar los objetivos de la EPT

La Copa del Mundo 2010 se está convirtiendo en un punto focal importante de la acción y la campaña internacionales en pro de la EPT. La Campaña Mundial por la Educación está realizando una labor conjunta con la Federación Internacional de Asociaciones de Fútbol (FIFA) para sensibilizar a la opinión pública a los problemas con que tropieza la educación en el África Subsahariana. Una financiación innovadora podría seguir beneficiando a la educación después de que finalice la Copa del Mundo 2010. Un acuerdo de las ligas de fútbol europeas más importantes y la Copa del Mundo de la FIFA, para deducir un pequeño porcentaje (0.4%) de los ingresos que se obtengan en el futuro de los sponsors y del marketing de los medios de comunicación e información, podría generar una suma de unos 50 millones de dólares anuales. Esta contribución “Por un futuro mejor” permitiría escolarizar a 500.000 niños más en algunos de los países más pobres del mundo.

Lograr que la ayuda sea más eficaz

Aunque la calidad de la ayuda es más difícil de apreciar que su cantidad, no por ello deja de ser menos importante. En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, adoptada en 2005, los donantes y los beneficiarios de la ayuda dejaron constancia de su deseo de definir por qué medios se podía mejorar la eficacia de la ayuda, pero los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos fijados

Se podrían crear mecanismos de financiación innovadores en el sector de la educación para que coadyuvasen a enjugar el déficit de financiación



Letrero de bienvenida bilingüe en una escuela del Perú.

© Crispin Hughes/PANOS

En muchos países afectados por conflictos, el gasto para el desarrollo a largo plazo en general, y para la educación en particular, queda relegado a un segundo término



Adaptar la educación a las necesidades de las comunidades: clase al aire libre en Uganda.

en esa declaración han sido desiguales. En los tres próximos años será necesario intensificar los esfuerzos, si se quiere alcanzar ese objetivo.

Previsibilidad de la ayuda

Si la ayuda no es previsible y no se presta a su debido tiempo, los gobiernos beneficiarios de la misma tropiezan con dificultades para preparar planes de financiación a plazo medio y ejecutarlos. En 2007, sólo un 63% de la ayuda llegó en el momento previsto. En algunos países, esa proporción fue muy inferior. En el Yemen, por ejemplo, solamente se desembolsó un tercio de la ayuda programada para 2007, y Benin tan solo recibió efectivamente 151 millones de dólares de los 477 millones previstos.

Los problemas de previsibilidad de la ayuda no se pueden imputar exclusivamente a los donantes. Con frecuencia esos problemas se deben a deficiencias de las dos partes interesadas en la ayuda: escasa planificación por parte de los beneficiarios de la ayuda; y ausencia de compromisos escalonados a lo largo de una serie de años por parte de los donantes. Un estudio realizado en la República Unida de Tanzania llegó a la conclusión de que el bajo nivel de los desembolsos en la ayuda prevista para el programa nacional de enseñanza primaria se debía al retraso en la aprobación de los planes de trabajo, a la escasa calidad de los informes de auditoría, y a las exigencias poco realistas de los donantes en materia de presentación de informes.

Utilización de los sistemas nacionales de gestión de la hacienda pública

Los donantes se habían asignado el objetivo ambicioso de lograr, para 2010, que el 80% de la ayuda se encauzase por conducto de los sistemas de gestión de la hacienda pública de los países beneficiarios. Los progresos hacia la consecución de este objetivo han sido lentos: en 2007 sólo un 43% de la ayuda se encauzó a través de los sistemas nacionales. Esto se debió en parte a la endeblez de esos sistemas y a su incapacidad para administrar flujos de ayuda importantes. Sin embargo, los donantes tardaron a veces en incrementar la ayuda encauzada a través de los sistemas nacionales, incluso allí donde éstos se habían reforzado. Además, la calidad del sistema de gestión de la hacienda pública de un país arroja escasa luz sobre la utilización que los donantes hacen del mismo. El sistema de Bangladesh es más endeble que los de Mozambique, Rwanda o Zambia, y sin embargo en ese país asiático es mucho mayor la proporción de la ayuda asignada mediante la utilización de los sistemas nacionales de informes. Estos resultados inducen a plantearse interrogantes sobre la eficacia de los incentivos encaminados a propiciar la reforma que han sido creados por la comunidad de los donantes.

Alinear la ayuda y coordinar la actividad

Una mejor coordinación de la ayuda supone que los donantes se dediquen colectivamente a la tarea de alinear sus actividades con los planes de los gobiernos beneficiarios. Un indicador de los progresos en este ámbito es la proporción de la ayuda basada en programas. En 2005–2006, esa proporción ascendió al 54% de la ayuda total a la educación básica, mientras que en el periodo 1999–2000 se cifró en un 31%. En Mozambique y Zambia se ha observado una acusada evolución hacia una financiación agrupada de la educación, ya que los donantes actúan conjuntamente por intermedio de los sistemas nacionales y de estructuras comunes de presentación de informes.

Ayuda a los países víctimas de conflictos

Es fundamental incrementar la ayuda a la educación en los países pobres afectados por conflictos. Aunque la ayuda a estos países está aumentando, todavía dista mucho de alcanzar el volumen necesario. Los veinte países pobres afectados por conflictos concentran un tercio de los niños sin escolarizar y, sin embargo, en el periodo 2006–2007 sólo recibieron menos de la quinta parte de la ayuda global a la educación y menos de un cuarto de la destinada a la educación básica. Además, la mitad de esa ayuda fue a parar a tres países solamente: Afganistán, Etiopía y Pakistán.

De la ayuda humanitaria a la ayuda al desarrollo: el eslabón perdido

En muchos países afectados por conflictos, el gasto dedicado a las operaciones de seguridad y la ayuda humanitaria predomina en la ayuda dispensada por los donantes, mientras que el gasto para el desarrollo a largo plazo en general, y para la educación en particular, queda relegado a un segundo término. Se estima que en 2008 la educación representó solamente el 2% de la ayuda humanitaria total, esto es, 237 millones de dólares. En la República Democrática del Congo sólo se destinó al sector de la educación el 1% de la ayuda humanitaria, o sea 5 millones de dólares, una suma muy inferior a los 27 millones que se consideraban el mínimo necesario para este sector. El problema no es que la comunidad internacional invierta demasiado en la seguridad y la lucha contra el hambre, sino más bien que invierte demasiado poco en ámbitos que son igualmente importantes para la reconstrucción de un país después de una situación de conflicto.

Los donantes reconocen cada vez más la importancia que reviste la reconstrucción social y económica a largo plazo en las situaciones de conflicto y posconflicto. No obstante, cabe señalar que han sido limitados los progresos realizados hacia el establecimiento de un marco de políticas que vincule la ayuda humanitaria a corto plazo con la asistencia para el desarrollo a largo plazo.

Los donantes reconocen cada vez más la importancia que reviste la reconstrucción social y económica a largo plazo en las situaciones de conflicto y posconflicto

Reformar la Iniciativa Vía Rápida

Para afrontar de aquí a 2015 el desafío planteado por el cumplimiento de los objetivos fijados en Dakar, el mundo necesita un mecanismo global de financiación eficaz que suministre los recursos esenciales exigidos por el fortalecimiento de los sistemas de educación. Cuando se puso en marcha la Iniciativa Vía Rápida (IVR) en 2002, se concibió en gran parte como un catalizador para acelerar los progresos hacia la Educación para Todos. Sin embargo, su estructura ha sido incapaz de prestar los servicios esperados. Una reforma importante de la IVR es fundamental para alcanzar los objetivos de la EPT.

El marco de la Iniciativa Vía Rápida

En sus orígenes, la IVR tenía por objeto reforzar la planificación de la educación a nivel nacional para lograr así una mayor coordinación entre los donantes y un aumento de la ayuda bilateral. Se esperaba que galvanizase recursos indirectamente, gracias a un "efecto de aprobación", y que el sello de esa aprobación abriera paso a un mayor apoyo de los donantes. Posteriormente, la IVR se convirtió en una fuente de financiación en sí misma, por intermedio de su Fondo Catalítico.

Los resultados han sido decepcionantes. Ante la magnitud alcanzada por el déficit de financiación, la IVR ha sido incapaz de movilizar recursos que estuviesen a la altura necesaria. Se imponen reformas fundamentales.

La estructura de gobernanza de la IVR implica la existencia de muchos protagonistas y de procedimientos complejos. Pese a los esfuerzos realizados para reformarla, subsisten cuatro problemas principales:

- Un predominio de los donantes, una falta de supervisores independientes y una subordinación de la secretaría de la IVR a los procedimientos del Banco Mundial.
- Una falta de participación los países en desarrollo en la elaboración de las decisiones.
- La existencia de múltiples niveles de decisión entre los grupos locales de donantes y el Banco Mundial, que pueden originar contradicciones e incoherencias
- Una capacidad de liderazgo endeble, vinculada a una falta de apoyo político de alto nivel en los organismos clave y en los países donantes.

Una reforma importante de la IVR es fundamental para alcanzar los objetivos de la EPT



La educación, una ventana abierta al futuro: niños de una barriada urbana miserable de Bangladesh, dentro y fuera de la escuela.

Financiación: demasiado escasa e irregular

No es evidente que la aprobación de la IVR tenga por resultado un incremento de la ayuda bilateral de los donantes que se encuentran en los respectivos países. La financiación por intermedio del Fondo Catalítico también ha sido decepcionante. Creado en 2003 para servir de mecanismo de financiación directa, este fondo ha padecido las consecuencias de una movilización de recursos limitada, de índices de desembolso insuficientes y de las reducidas dimensiones de la base de donantes. De los 1.200 millones de dólares recibidos por el Fondo Catalítico, en marzo de 2009 sólo se habían desembolsado 491 millones y la mitad de esta suma se destinó a tres países solamente: Kenya, Madagascar y Rwanda. La asignación otorgada a Senegal en 2007 todavía no se había desembolsado en abril de 2009. Dos años después de la asignación inicial otorgada a Mozambique, este país sólo había recibido 29 de los 79 millones de dólares de la subvención. Además, la aplicación de una reglamentación más restrictiva en 2007 desaceleró considerablemente el ritmo de los desembolsos, aunque el año pasado hubo algunos síntomas de mejora a este respecto (Gráfico 13).

Los países víctimas de conflictos no obtuvieron buenos servicios de la IVR, incluso cuando se atuvieron al procedimiento de aprobación. En 2007, tres meses después de que la IVR aprobase el plan

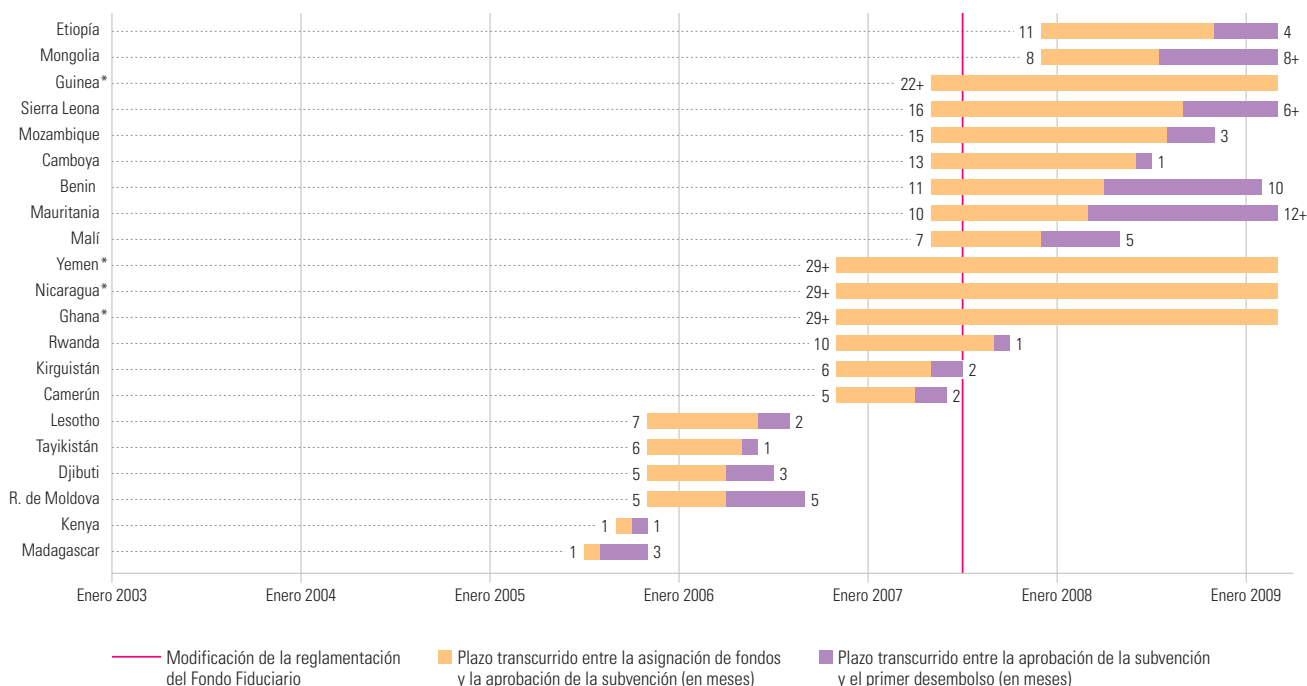
Mensajes clave

- El mundo necesita que se establezca un marco multilateral ambicioso para acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de educación fijados para 2015.
- Aunque haya conseguido algunos logros importantes, la Iniciativa Vía Rápida (IVR) no ha podido movilizar y aportar financiación en las proporciones que son necesarias.
- Se necesitan nuevas reglas de gobernanza para que los países en desarrollo puedan hacerse escuchar más y para que la toma de decisiones sea más transparente.
- Es necesario esforzarse más para ayudar a los países que son víctimas de conflictos.
- Es esencial reformar a fondo la actual estructura de la IVR y, a este respecto, las iniciativas mundiales en el campo de la salud pueden proporcionar enseñanzas útiles.

nacional de educación de Sierra Leona, se acordó que el Fondo Catalítico otorgaría a este país una ayuda de 13.900.000 dólares. En abril de 2009, esto es, dos años después de haberse decidido la asignación, Sierra Leona seguía esperando el primer desembolso. Otro caso es el de Liberia, que vio rechazada una petición de ayuda del Fondo Catalítico, a pesar de que su plan nacional había sido aprobado.

A los países en desarrollo se les ha escuchado poco a la hora de elaborar decisiones en el seno de la Iniciativa Vía Rápida

Gráfico 13: Los largos plazos transcurridos entre las asignaciones de recursos y los desembolsos del Fondo Catalítico



* Subvención de tercer año.

Fuente: Gráfico 4.19 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010.

Muchos de los principios y prácticas de las asociaciones mundiales en pro de la salud son pertinentes para la IVR

Las lecciones de los fondos mundiales para la salud

El último decenio se ha caracterizado por un rápido desarrollo de las iniciativas mundiales destinadas a financiar el sector de la salud. Estas iniciativas han galvanizado apoyo político, haciendo que ese sector pase a ocupar un puesto central en el programa internacional del desarrollo.

Entre los ejemplos más destacados cabe mencionar el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo y la Alianza GAVI (ex Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización), que han tenido un impacto palpable en los resultados conseguidos en el ámbito de la salud. El primero de estos dos organismos ha proporcionado medicamentos antirretrovirales a unos dos millones de personas y tratamientos contra la tuberculosis a 4,6 millones de personas, salvando así 3,5 millones de vidas humanas. A finales de 2008, el Fondo Mundial había desembolsado 7.000 millones de dólares. Por su parte, la Alianza GAVI presta apoyo a programas de vacunación que, según las estimaciones, han permitido evitar 3,4 millones de muertes.

Muchos de los principios y prácticas de las asociaciones mundiales en pro de la salud son pertinentes para la IVR. Esas asociaciones han logrado aumentar los recursos de ayuda, mantener índices de desembolso elevados y movilizar nuevas fuentes de financiación, recurriendo en particular a fundaciones filantrópicas.

Sus dispositivos de gobernanza han contribuido a su eficacia. El Fondo Mundial es un organismo independiente donde no predomina una organización o un donante, donde los gobiernos de los países en desarrollo y los grupos de la sociedad civil se hacen escuchar con vigor, y donde la planificación es llevada a cabo por comités nacionales en el marco de un sistema transparente de adopción de las decisiones. Pese a que la salud y la educación son dos sectores diferentes, se pueden sacar lecciones importantes de esa experiencia para la reforma de la IVR.

Hacia una iniciativa global reformada en pro de la educación

La reforma de la IVR podría dar un nuevo impulso a los avances hacia la consecución de los objetivos fijados en Dakar. En el Informe se proponen varios medios para incrementar la eficacia de la ayuda multilateral a la educación:

- Volver a los principios primigenios: una iniciativa multilateral eficaz debería centrarse en enjugar los déficits de financiación de la EPT mediante un apoyo coordinado a los planes nacionales.
- Hacer de la IVR una fundación autónoma, al margen del Banco Mundial, con una sólida secretaría independiente, y reforzar los dispositivos de gobernanza para que se escuche más la voz de los gobiernos de los países y de los grupos de la sociedad civil.
- Reestructurar la planificación y los procedimientos, instaurando una mayor transparencia y diluyendo el predominio de los donantes en las decisiones relativas a la financiación.
- Establecer una base de financiación segura y previsible mediante conferencias periódicas sobre los compromisos de financiación.
- Satisfacer las necesidades específicas de los países víctimas de conflictos, apoyando a la vez su recuperación a corto plazo y los objetivos de planificación a largo plazo mediante un proceso en el seno de la IVR.

La reforma de la IVR exigirá la adopción de medidas prácticas respaldadas por un liderazgo político de alto nivel y una nueva visión. Trabajar juntos con más eficacia y en pro del cambio, ese es el desafío que se plantea a los adalides de la educación en los gobiernos de los países en desarrollo, los donantes y los grupos de la sociedad civil.

Contra viento y marea: camino de la escuela, vadeando una zona inundada en Bangladesh





© UNESCO/Ernesto Benavides

Jugando en el patio de una escuela intercultural y bilingüe para niños indígenas del Perú.

Capítulo 5

Estar a la altura del desafío planteado por la EPT

Cinco años antes de 2015, límite fijado para alcanzar sus objetivos, la EPT se halla en una encrucijada. Muchos de los países más pobres del mundo distan mucho de alcanzar las metas establecidas en el Foro de Dakar, e incluso corren el riesgo de quedarse más rezagados, debido a que sus perspectivas de recuperarse de la crisis económica mundial siguen siendo inciertas. Hay un peligro real de que los progresos se estanquen y de que se pierdan los logros tan difícilmente conseguidos en algunos países desde el año 2000. Si se quiere que el mundo dé un gran paso adelante hacia los objetivos de Dakar, los gobiernos, los donantes de ayuda y la comunidad internacional deben dar muestras de una mayor voluntad política. La cumbre de 2010 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio ofrece una oportunidad para fijar un nuevo rumbo.

En estos momentos en que los gobiernos tienen puestas sus miras en 2015, es de suma importancia que la lucha contra la marginación ocupe un lugar central en el programa de la EPT. En muchos países no se alcanzarán los objetivos de la EPT, a no ser que los gobiernos

centren directamente su atención y sus recursos en todos aquellos a los que se ha dejado al margen de la educación a causa de las disparidades emanadas de la pobreza, la desigualdad entre los sexos, la pertenencia étnica, el idioma y otros factores de desventaja. En el presente Informe se han identificado los problemas que se han de tratar, así como algunas lecciones generales que se deben sacar en materia de políticas.

De esas lecciones se desprende un plan en diez etapas para superar la marginación.

1. Establecer objetivos basados en la equidad para todas las metas de la EPT

Los gobiernos deben establecer no sólo objetivos medios a nivel nacional, sino también "objetivos basados en la equidad" que estén centrados en los marginados. Estos últimos objetivos podrían definirse en función de la reducción de las disparidades ocasionadas por las diferencias de ingresos, la desigualdad entre los sexos, el idioma y la situación geográfica.

Muchos países no alcanzarán los objetivos de la EPT, a no ser que los gobiernos centren directamente su atención y sus recursos en todos aquellos a los que se ha dejado al margen de la educación

2. Elaborar sistemas de acopio de datos que den importancia a las estadísticas desglosadas para identificar a los grupos marginados y efectuar el seguimiento de sus progresos

El seguimiento y la medición deben considerarse partes integrantes de las estrategias encaminadas a identificar a los que han sido dejados al margen y a definir las políticas que pueden ayudarlos. Un seguimiento eficaz y una disponibilidad de datos desglosados también son necesarios para evaluar los progresos realizados hacia los objetivos basados en la equidad.

El conjunto de datos sobre penuria de educación y marginación en la educación (PEME), elaborado para el presente Informe, podría utilizarse como parte de un conjunto de instrumentos más general destinado a reforzar la focalización en la equidad. Es preciso que los gobiernos inviertan más en el acopio de datos nacionales para facilitar un conocimiento de la marginación que corresponda al contexto específico. Esos datos también se pueden utilizar para compensar el déficit de equidad, concentrando recursos en las escuelas y zonas con bajo rendimiento educativo.

3. Identificar los factores que impulsan la marginación de grupos específicos

El efecto global de la marginación es limitar las oportunidades de los niños a causa de factores sobre los que éstos no tienen poder alguno. Esos factores son sumamente variables. Los problemas con que tropiezan los habitantes de las barriadas urbanas miserables no son los mismos que deben afrontar los pobres de las zonas rurales. Aunque la pobreza es una fuente universal de marginación, sus desventajas inherentes para las niñas, las minorías étnicas o los niños discapacitados se ven reforzadas por actitudes sociales que minan la confianza de los desfavorecidos en sí mismos y el valor que puedan conceder a la educación. Es importante comprender estos factores porque las medidas adoptadas para contrarrestar la marginación exigen, si se quiere que sean fructíferas, un tratamiento de sus causas subyacentes específicas, que pueden ser ignoradas por las intervenciones de carácter más general.

**Educarse a toda costa:
niños del Malí rumbo
a la escuela.**



4. Adoptar un planteamiento de política integrada que trate las causas conexas de la desventaja, dentro y fuera de la educación

Es necesario que los gobiernos otorguen una mayor prioridad en sus políticas nacionales a la mejora de la equidad y que den a conocer los beneficios socioeconómicos más amplios generados por una educación más integradora. El "triángulo de la educación integradora" elaborado para el Informe define tres vastos ámbitos de reforma.

- Los gobiernos tienen que *mejorar el acceso a la educación y hacer que ésta sea más asequible* suprimiendo los gastos de escolaridad oficiales y extraoficiales, proporcionando a los marginados un apoyo específico, acortando la distancia entre las escuelas y las comunidades, y elaborando planteamientos más flexibles para la prestación de servicios educativos que comprendan la creación de escuelas itinerantes para las comunidades de pastores y de clases de enseñanza simultánea para varios grados en las zonas apartadas.
- Es preciso adoptar medidas para *mejorar el entorno del aprendizaje*. La distribución más equitativa del personal docente y el establecimiento de una enseñanza intercultural y bilingüe son dos prioridades esenciales a este respecto. Es también muy importante orientar la ayuda financiera y la asistencia pedagógica hacia las escuelas de las regiones más desfavorecidas, o hacia las que acogen a un gran número de niños marginados.
- La empresa de *hacer más extensivos los derechos y ofrecer más oportunidades* de educación supone aplicar efectivamente la legislación contra la discriminación, ofrecer protección social y redistribuir el gasto público.

Cada uno de estos ámbitos debe integrarse en un plan de educación para todo el sistema que esté vinculado a estrategias más vastas de reducción de la pobreza e integración social.

5. Intensificar la movilización de recursos y hacer más equitativo el gasto público

Los países de ingresos bajos tienen la posibilidad de incrementar el gasto dedicado a la educación básica en un 0,7% de su PIB, esto es, en 7.000 millones de dólares. Al mismo tiempo, las nuevas presiones presupuestarias derivadas de la crisis económica mundial han hecho que la equidad cobre una mayor importancia. Los gobiernos tienen que concebir formulas de financiación que jerarquicen las necesidades, velando por que la ayuda tenga por destinatarios específicos a las regiones y los grupos sociales más pobres.

6. Cumplir los compromisos de ayuda de los donantes y convocar una conferencia sobre las promesas de ayuda a la Educación para Todos

Una aceleración de los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT exige que los donantes cumplan con los compromisos de ayuda global que contrajeron en 2005 y refuercen su ayuda a la educación básica. La magnitud del desafío planteado es mayor de lo que se había supuesto anteriormente, incluso si se toman en consideración los compromisos acrecentados de los gobiernos nacionales. Teniendo en cuenta las necesidades suplementarias de financiación que entraña la empresa de llegar a los marginados, el déficit global oscila en torno a una suma de 16.000 millones de dólares y el déficit específico para el África Subsahariana representa los dos tercios de esa suma. En los 46 países de ingresos bajos examinados en el estudio realizado para el Informe, el nivel de ayuda a la educación básica tendría que aumentarse para que pasara de unos 2.700 millones a unos 16.000 millones de dólares anuales.

La crisis financiera mundial ha hecho que la acción internacional en materia de ayuda cobre una mayor urgencia. En muchos países de ingresos bajos, la recesión económica ha creado presiones intensas en el plano fiscal. Existe el peligro de que esas presiones se traduzcan en una disminución del gasto público en educación, o incluso en recortes presupuestarios. En estos momentos en que nos acercamos a 2015, año límite fijado para la consecución de los objetivos de la EPT, es esencial que los donantes actúen con premura para enjugar el déficit de financiación. En 2010 se debería convocar una conferencia sobre las promesas de ayuda a la EPT, en el marco de la estrategia internacional más vasta de progresión hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

7. Mejorar la eficacia de la ayuda centrándose más en la equidad y en los países víctimas de conflictos

Es preciso que los donantes redoblen sus esfuerzos para aplicar los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Aunque se han registrado mejoras, el suministro de la ayuda suele adolecer de costos de transacción innecesariamente elevados y de insuficiencias en su coordinación. También suele prescindir del recurso a los sistemas nacionales y dar preferencia al trabajo en el marco de proyectos.

El aumento del nivel de la ayuda debería ir acompañado de un cambio en las prioridades, a fin de prestar un mayor apoyo a la educación básica en los países de bajos ingresos. Aunque se ha registrado una evolución global en este sentido desde que se contrajeron los compromisos en el Foro de Dakar, algunos donantes deberían reexaminar su ayuda a los diferentes niveles de enseñanza para reequilibrarla. Los donantes deberían intensificar también su ayuda a los países víctimas de conflictos.

Los países de ingresos bajos tienen la posibilidad de incrementar el gasto dedicado a la educación básica en un 0,7% de su PIB, esto es, en 7.000 millones de dólares

8. Reforzar la estructura multilateral de la ayuda a la educación

La ayuda internacional a la educación necesita un marco multilateral de cooperación más sólido, que intensifique la movilización de recursos financieros y mantenga a la educación en un puesto central en las prioridades internacionales del desarrollo. La estructura actualmente existente –la Iniciativa Vía Rápida (IVR)– necesita ser reformada a fondo. La IVR debería reconstituirse como organismo independiente del Banco Mundial, en el que los países en desarrollo tuviesen una mayor participación en su gobernanza, a todos los niveles. La reforma de la IVR debería basarse en la experiencia y las lecciones de los fondos mundiales para el sector de la salud y de otras iniciativas que han logrado movilizar recursos financieros nuevos y adicionales, ampliar la base de apoyo de los donantes, hacer participar activamente al sector privado, crear aperturas para una financiación innovadora y galvanizar el apoyo político. Las aspiraciones para el sector la educación deberían situarse a un nivel de ambición semejante. Los donantes deberían movilizarse con vistas a conseguir la suma de 1.200 millones de dólares que se requiere para sufragar las necesidades de financiación del Fondo Catalítico ya previstas.

La eficacia de la acción multilateral en la educación exigirá la realización de cambios institucionales más vastos. El Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos debería esforzarse por crear una estructura más orientada hacia la obtención de resultados, focalizando más las prioridades y reforzando el seguimiento.

9. Integrar la prestación de servicios de las organizaciones no gubernamentales en los sistemas de educación nacionales

Las organizaciones no gubernamentales han venido ocupando un puesto de vanguardia en la empresa de ofrecer posibilidades de educación a los grupos marginados. Son muy numerosas las que prestan servicios educativos en las barriadas urbanas miserables y las comarcas rurales apartadas. También llevan a cabo una labor directa con los niños que trabajan, las comunidades de pastores y los niños discapacitados, y están en primera línea en la oferta de una “segunda oportunidad” de educación. Las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales que han conseguido llevar con éxito la educación a poblaciones marginadas deberían integrarse en los sistemas de educación nacionales.

10. Hacer extensivos los derechos a los marginados mediante una movilización política y social

Superar la marginación supone cambiar las políticas y las relaciones de poder. La acción en el plano legislativo puede contribuir a hacer extensivos a los grupos marginados los derechos a la obtención de recursos y servicios. Las legislaciones pueden establecer principios de no discriminación e igualdad de oportunidades. Sin embargo, la acción legislativa es más eficaz cuando va acompañada por una movilización social y política. Los grupos de la sociedad civil han desempeñado un papel fundamental en toda una serie de movimientos –desde la conquista de los derechos civiles en los Estados Unidos hasta la defensa de los derechos de los pueblos indígenas de América Latina– forjando alianzas y formulando reivindicaciones que han impulsado los cambios.

En el plano internacional, las organizaciones de la sociedad civil son las que pueden garantizar que la voz de los marginados sea escuchada en los foros intergubernamentales. También son las que pueden pedir cuentas a los donantes y los gobiernos del cumplimiento de las promesas de realizar la EPT que se formularon en el Foro de Dakar. La vasta coalición de organizaciones no gubernamentales que integra la Campaña Mundial por la Educación, los sindicatos de docentes y otras agrupaciones de la sociedad civil desempeñan un papel fundamental en este ámbito. ■

Las intervenciones de las organizaciones no gubernamentales que han conseguido llevar con éxito la educación a poblaciones marginadas deberían integrarse en los sistemas de educación nacionales

Llegar a los marginados

En todas las sociedades del mundo hay niños que corren el riesgo de quedar al margen de la educación. A primera vista, puede parecer que las vidas de esos niños no tienen un denominador común. En efecto, la vida diaria de un niño de una barriada urbana miserable de Kenya difiere mucho de la de un niño de una minoría étnica de Viet Nam, o de la de un niño gitano de Hungría. Sin embargo, el denominador común de todos ellos es que se ven privados de la posibilidad de desarrollar su potencial personal, de lograr que sus deseos se realicen y de sentar las bases de una vida mejor en el futuro gracias a la educación.

Ha transcurrido ya un decenio desde que la comunidad mundial se fijó los objetivos de la Educación para Todos. Pese a los progresos realizados, todavía quedan millones de niños que se ven despojados del ejercicio efectivo de su derecho a la educación. En este Informe titulado *Llegar a los marginados*, no sólo se identifican algunas de las causas profundas de la desventaja en el ámbito de la educación y en otros más, sino que también se presentan ejemplos de políticas y prácticas que apuntan a objetivos específicos y cosechan éxitos en la lucha contra la exclusión. En un contexto que tiene por telón de fondo la crisis económica mundial, este Informe pide a los donantes de ayuda y los gobiernos que renueven su compromiso de financiar la Educación para Todos para que puedan alcanzarse sus objetivos de aquí a 2015.

Esta publicación es un resumen del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2010*. El Informe completo y sus versiones en otros idiomas, así como toda una serie de estadísticas e indicadores globales sobre la educación, se pueden consultar en línea en el sitio web www.efareport.unesco.org.



Ediciones
UNESCO



Foto de la portada

La educación, una llave para abrirse oportunidades,
[Cabo Verde].

© GIACOMO PIROZZI / PANOS

