

De los objetivos a la reforma: las estrategias nacionales en acción

- > Gobernanza y educación
- > Llevar a la práctica los compromisos mundiales
- > Reforzar el compromiso de la sociedad civil
- > Descentralización: un terreno movedizo
- > Experiencias de reducción de los derechos de matrícula en África
- > Los retos en los países industrializados y en transición

©Magnum Photos/John Vink

Para conseguir una mayor igualdad entre los sexos no sólo hacen falta reformas educativas orientadas a este fin, sino también otras medidas políticas y sociales básicas que están fuera del campo de acción de los ministerios de educación. Es probable que, si no se parte de un entorno más amplio de gobernanza y compromiso de la sociedad civil en la adopción de decisiones, los instrumentos que actúan sobre la política educativa no alcancen los resultados esperados.

Como se señalaba en el Capítulo 2, el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) sirve para obtener una visión más detallada de los progresos hacia la EPT. Este índice, junto con otros datos, puede permitir un entendimiento más cabal de los efectos que tienen en la consecución de la EPT unas instituciones bien desarrolladas, el crecimiento económico, los flujos de ayuda y los instrumentos que actúan sobre la política educativa. Las correlaciones generales que se deducen del estudio de 94 países de los que se dispone del IDE correspondiente a 2000, deben tratarse con cautela, aunque son reveladoras.

Las variables importantes

Prácticamente, todos los países democráticos y semidemocráticos tienen niveles altos o medios de IDE. La inversión en educación parece disminuir sensiblemente a medida que pasamos de países plenamente democráticos a regímenes más autoritarios, partiendo de la base de que los primeros dedican por lo menos el 4% del PIB a la educación. Aunque la correlación entre el desarrollo económico y el IDE no es estrecha, las consecuencias son más evidentes en los países con instituciones que funcionan bien. El valor per cápita de los flujos totales de ayuda tiene



Una aula repleta en el distrito de Samlot (Camboya), donde las minas terrestres siguen siendo un peligro

una repercusión positiva en el IDE allí donde existen estructuras institucionales eficaces que permiten canalizar adecuadamente los recursos. Los altos niveles de endeudamiento tienen una repercusión negativa. La garantía jurídica de la gratuidad de la educación en los países más pobres no guarda una relación positiva con el IDE, como tampoco en las democracias. La legislación sólo es beneficiosa en la medida en que se pueda garantizar la oferta educativa y la población esté en situación de sacar partido de las oportunidades de aprender. La obligación de abonar derechos de matrícula tiene una incidencia negativa, con una repercusión significativamente mayor en los Estados autoritarios, lo que indica que los gobiernos democráticos encuentran medios de atenuar ese efecto, por ejemplo recurriendo a subsidios específicos.

Estas relaciones generales deben situarse en las circunstancias y contextos de cada país. En algunos casos, la mera amplitud de la envergadura numérica del reto educacional es el factor determinante. Quince países (Cuadro 5.1) se reparten aproximadamente el 40% de la población mundial de niños sin escolarizar y un número similar de analfabetos. Y esta cifra no comprende la República Democrática del Congo, la India y Nigeria. En Níger, los niños sin escolarizar y los adultos analfabetos representan el 54% de la población total, en Etiopía el 42,1%, en Pakistán el 38,6% y en Mozambique el 37,7%. Diecisiete países – todos situados en la región de los Estados Árabes y África Subsahariana– tenían una TNE inferior al 60% en 2000. En todos estos países y otros de los que no tenemos datos del año 2000, las reformas fragmentarias y los diversos proyectos sirven de poco, ya que lo que hace falta es una expansión masiva de la educación básica.

En otros casos, la geografía impone sus propias limitaciones a la política educativa. De los 203 Estados estudiados en los anexos de la versión íntegra del Informe, unos 100 países tienen una población inferior a 1,5 millones. Muchos están en el Caribe y en el Pacífico meridional. Las consecuencias de la migración y la aceleración de la mundialización plantean nuevos retos educativos suplementarios a muchas de estos Estados pequeños, cuyos gobiernos tienen una capacidad limitada para ofrecer una serie completa de oportunidades educativas.

Incluso en países con una TNE relativamente alta (85% o más), atender a las necesidades de los grupos que son difíciles de alcanzar debido a la geografía, la lengua, la etnia, la orfandad o la pobreza urbana y rural, exige soluciones concretas. Los derechos de las minorías étnicas son un ejemplo típico. En la República Democrática Popular Lao, el porcentaje de niños que nunca se han matriculado ni han asistido a la escuela es mucho mayor entre los niños pertenecientes a minorías étnicas que entre aquellos cuya primera lengua es el laosiano.

En general, el VIH/SIDA está socavando la capacidad de los sistemas de educación de ofrecer servicios básicos a los jóvenes. Como afirma Stephan Lewis, enviado especial del Secretario General de las Naciones Unidas para el VIH/SIDA en África: “Mi impresión es que la educación está al borde del abismo... Se tiene en todo momento la impresión de que el sector de la educación está asediado”. En Sudáfrica, tan sólo en la provincia de KwaZulu-Natal se necesitarán 70.000 nuevos maestros de aquí a 2010.

Una época de compromisos y objetivos

No faltan los compromisos internacionales solemnes con la Educación para Todos; ahora bien, que se traduzcan en oportunidades de educación sigue siendo, en la mayoría de

Cuadro 5.1. Ilustración de la magnitud del desafío planteado (datos de 2000)

	Niños en edad de cursar primaria no escolarizados (en miles)	Adultos analfabetos – 15 años o más – (en miles)	Porcentaje de niños sin escolarizar y analfabetos en la población total
China	8 054	141 903	11.8
Pakistán	7 785	46 702	38.6
Etiopía	5 499	21 005	42.1
Rep. Unida de Tanzania	3 618	4 827	24.0
Rep. Islámica del Irán	2 436	10 552	18.5
Sudán	2 405	7 881	33.0
Indonesia	2 046	19 377	10.1
Bangladesh	1 957	50 558	38.2
Kenya	1 909	3 049	16.2
Arabia Saudita	1 438	2 760	20.6
Ghana	1 290	3 239	23.5
Níger	1 287	4 564	54.0
Mozambique	1 153	5 741	37.7
Yemen	1 098	4 914	32.8
Angola	1 010	n.a.	n.a.

Fuente: Cuadros 2 y 5 del Anexo Estadístico de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003-2004.

los países, una apuesta muy difícil. No obstante, los compromisos suponen una plataforma bien definida para estimular la acción y la responsabilidad, a la vez que un instrumento para acelerar y fomentar las políticas.

Como se señalaba en el Capítulo 1, los compromisos internacionales son de dos tipos: los inherentes a los tratados y los políticos. Los primeros son de obligado cumplimiento por parte de los Estados, que tienen que facilitar la información correspondiente. Aunque el nivel de información facilitada por los países varía, la mayoría de los Estados del mundo han dado garantías plenas o parciales del derecho a la educación, contrayendo así obligaciones jurídicas.

Los gobiernos también respetan los marcos internacionales de acción, de los que son buen ejemplo los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y el Marco de Acción de Dakar. Estos compromisos no obligan, pero tienen su influencia y están cada vez más sometidos a procesos de seguimiento nacionales e internacionales. Muchos Estados – 83 de 131 países, según una encuesta que no toma en cuenta a los miembros de la OCDE – consagran el derecho a la educación en sus constituciones. Por supuesto, lo que importa es en qué medida se traducen estos derechos y obligaciones en leyes aplicables y en políticas, planes y programas bien concebidos.

Guiándose en parte por estos compromisos internacionales, los gobiernos están fijando numerosos objetivos nacionales de educación, muy concretos, en sus planes y programas, comprendidos los relativos a la igualdad entre los sexos, si bien esto dista mucho de ser cierto a escala universal. Los países no sólo están estableciendo metas para la EPU en términos de tasas netas y brutas de escolarización, sino que también están introduciendo instrumentos de medida de la participación, la supervivencia, la graduación y la terminación de estudios. Los objetivos relativos a la alfabetización y la atención a la primera infancia forman

parte de los planes de educación en una serie de países. Brasil ha declarado que el analfabetismo será erradicado en 2010, Pakistán trata de reducir a la mitad el índice de analfabetismo de aquí a 2015 y alcanzar unos índices de participación en educación y atención a la primera infancia (ECCE) del 50% para ese mismo año, y Egipto se propone reducir el analfabetismo a menos del 15%, establecer la gratuidad de la educación preescolar e integrar ésta en la enseñanza básica obligatoria.

Los países industrializados: cohesión y competitividad

En el mundo industrializado es muy común fijar objetivos relacionados con el rendimiento. El reto consiste en ofrecer a todos una educación de calidad a lo largo de toda la vida en economías basadas en el conocimiento. El plan del Gobierno Federal de los Estados Unidos, *No Child Left Behind*, pretende acabar con los malos resultados escolares, especialmente entre los niños de familias con bajos ingresos, pertenecientes a minorías o discapacitados, de aquí a 2014, año en que todos los niños deben tener un nivel de conocimientos satisfactorio en lectura, escritura, matemáticas y ciencias. Los participantes en la Cumbre de Lisboa de la Unión Europea, celebrada en marzo de 2000, acordaron no cejar en el empeño de hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo de aquí a 2010. La Unión Europea está elaborando un sistema de referencias para impulsar a los Estados Miembros a alcanzar niveles superiores de rendimiento en la educación y formación.

Voluntad política

En las economías en desarrollo y las avanzadas, los requisitos previos para mejorar la educación son: una base legislativa sólida, voluntad política en el más alto nivel para proporcionar recursos suficientes, buena gestión, educación basada en la competencia profesional y pedagogías de calidad. *El Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003-2004* cita una serie de países muy diferentes – Argelia, Bangladesh, Camboya, Chile, China, Ecuador, Kiribati y Mauritania – donde la reforma de la educación se integra claramente en el marco de reformas más amplias encaminadas a promover la democratización, la reducción de la pobreza e, indirectamente, el bienestar económico. Chile se centra en la ayuda a las escuelas de zonas rurales y bajos ingresos, y ha mostrado especial sensibilidad a las cuestiones pedagógicas relacionadas con la igualdad entre los sexos. En el Pacífico, Kiribati ha creado una escuela secundaria elemental en las veinte islas habitadas del país, gracias a una firme voluntad política. China, en el contexto de su estrategia para instaurar nueve años de educación obligatoria universal, está prestando mayor atención a la educación de las minorías étnicas, los emigrantes de las zonas rurales a las urbanas y los discapacitados.

La sociedad civil: espacios para el diálogo

En el contexto de estas reformas generales, el compromiso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) merece especial atención. Desde la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien (Tailandia) en 1990, se ha subrayado en múltiples ocasiones la importancia de involucrar a las OSC en el desarrollo de la educación. De esta estrategia se han hecho eco muchas declaraciones internacionales sobre la gobernanza “con” el pueblo y no “de” el pueblo. Pero la sociedad civil es sumamente heterogénea, lo que hace muy difícil plasmar una amplia variedad de intereses individuales en una posición política colectiva. La mayor parte de las ONG dedicadas a la educación trabajan como proveedores de servicios y no disponen de recursos para participar en un diálogo sobre políticas que lleva mucho tiempo. Incluso cuando existen una voluntad y capacidad claras de compromiso político, las asociaciones no son posibles, a menos que los gobiernos ofrezcan espacios y oportunidades para que se produzca el diálogo.

Las asociaciones no son posibles, a menos que los gobiernos ofrezcan espacios y oportunidades para que se produzca el diálogo.

Los foros nacionales de EPT fueron concebidos a raíz de la reunión de Dakar como medios para el diálogo, la coordinación y el planeamiento, pero es difícil valorar su actividad. En la Consulta Colectiva de las ONG (CCONG), celebrada en Porto Alegre en 2003, se llegó a la conclusión de que esos foros no estaban sólidamente establecidos, si bien un estudio realizado en una muestra de países de Asia y el Pacífico indica que sirven sobre todo para compartir información. La falta de conocimientos técnicos y políticos es también un obstáculo para el compromiso efectivo. En once países africanos, la UNESCO ha iniciado un programa para reforzar las aportaciones de la sociedad civil a la educación a base de mejorar las competencias profesionales de las ONG y las OSC.

La posibilidad de dialogar con los gobiernos se suele dar en un contexto de cambio político. En Guatemala, por ejemplo, a la firma de un tratado de paz en 1995 siguió un proceso consultivo para definir la reforma y hacer participar a la sociedad civil en la formulación de políticas. La población indígena y otros grupos participaron en un comité conjunto sobre la reforma de la educación cuyas propuestas fueron recogidas en el plan de reforma de la educación nacional de ese país. En Viet Nam, el Plan Nacional de Acción de EPT 2003-2015 se elaboró sobre la base de una amplia consulta efectuada en las 61 provincias del país. En la India, el Plan Nacional de Acción para la Educación aprobado recientemente por el gobierno adopta un enfoque que asocia a ONG, militantes sociales, profesores universitarios, representantes de sindicatos de docentes, autoridades locales y grupos de mujeres a nivel estatal. En Brasil, el



©Tendance Floue/Olivier Cullmann

Apiñados tras las ventanas de la escuela en Siberia

compromiso está más institucionalizado. En 1990, se crearon consejos de gestión que actúan desde el nivel local al federal sobre el principio de la paridad entre representantes de la sociedad civil, proveedores del servicio y poderes públicos. Trabajan principalmente en los ámbitos de la salud y la educación, y supervisan los recursos públicos y la infraestructura de escuelas, comunidades y centros de salud.

Aunque las OSC parecen haber aprendido algunas lecciones sobre los compromisos nacionales e internacionales, así como sobre la promoción de una sólida estrategia de sensibilización, todavía no es seguro que el decenio se caracterice por un enfoque más participativo que el de 1990.

¿Descentralización para mejorar la educación?

Las reformas gubernamentales en pro de la descentralización se suelen considerar como un medio para atender de forma más eficaz las necesidades locales. Un estudio reciente señala que el 80% de los países en desarrollo están experimentando uno u otro tipo de descentralización. Los motivos para devolver la autoridad a los Estados federados y las autoridades locales son variados. En algunos casos, son los organismos de ayuda los que imponen esa devolución como medio para propiciar la democracia local, mientras que en otros obedece a presiones políticas concretas. Por ejemplo en los últimos años se han producido devoluciones de autoridad en la Federación de Rusia, Filipinas, Papua Nueva Guinea y Sudán para evitar secesiones. También se mencionan motivos de eficiencia, por ejemplo reducir la carga financiera del gobierno central.

Aunque la relación entre la descentralización y la mejora de la educación sea difícil de evaluar, algunos estudios de casos son reveladores. Desde 1992, la descentralización india ha cobrado proporciones considerables gracias a los

cambios en la Constitución, que obligan a cada Estado a crear organismos representativos en las zonas rurales (*panchayats*) y urbanas. En algunos Estados, las autoridades locales asumen la responsabilidad de la inspección del mantenimiento de las escuelas, la distribución gratuita de libros de texto y uniformes, y la administración de las becas para niños de las castas y tribus "clasificadas". Un resultado positivo ha sido la mayor disposición de los padres a enviar a las niñas a la escuela. Pero los estudios muestran que los intereses creados siguen siendo muy fuertes y las autoridades locales a veces carecen de los conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo sus tareas. En Sudáfrica se han creado obligatoriamente organismos de gestión de la escuela para ayudar a administradores escolares y maestros, animar a los padres a apoyar la educación de sus hijos y movilizar recursos suplementarios. En Brasil, que cuenta con uno de los sistemas fiscales más descentralizados de todos los países en desarrollo, los ingresos totales asignados a la educación se reparten entre los Estados y los municipios con objeto de garantizar una inversión mínima por cada alumno. Se reservan fondos para los Estados que no pueden cumplir sus compromisos.

Los datos disponibles hasta la fecha indican que la descentralización consiste básicamente en desplazar la responsabilidad de la gestión. No es tan evidente que afecte a la definición y supervisión de las actividades reales de enseñanza y aprendizaje. Tampoco hay datos concluyentes sobre su repercusión en los resultados de la educación. Como el proceso de descentralización se está acelerando en muchos países, hay que prestar una atención especial al riesgo de que aumente la desigualdad de oportunidades educativas.

Hacer asequible la primaria

Cuesta muy caro ser pobre. En efecto, en todos los estudios se pone de manifiesto que la pobreza es el principal obstáculo para la escolarización. Un reciente estudio de seis países⁷ viene a confirmar que la falta de dinero es el primer motivo para abandonar la escuela. Ese estudio indica también que hasta en las familias más pobres se evalúa la calidad y pertinencia de la enseñanza, y que las niñas tienen más posibilidades de salir perjudicadas cuando hay que decidir a qué hijos se envía a la escuela. En este contexto, ¿qué ocurre cuando los gobiernos instauran la gratuidad en la educación primaria? Es revelador un estudio de cinco países del África Subsahariana⁸, en los que se proclamó la gratuidad en el transcurso de los nueve últimos años. En Kenya, la gratuidad fue una de las principales promesas que formuló el actual presidente durante su campaña electoral de 2002. La consecuencia fue que en Nairobi, por ejemplo, muchas escuelas duplicaron el

7. Bangladesh, Kenya, Nepal, Sri Lanka, Uganda y Zambia. Estudio de S. Boyle y otros, *Reaching the Poor. The 'Costs' of Sending Children to School. A Six Country Comparative Study*, Londres, Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, 2002.

8. Kenya, Malawi, Uganda, Tanzania y Zambia.

número de sus alumnos a principios de 2003, es decir, en muy poco tiempo. El contenido de la gratuidad varía de un país a otro: en Tanzania, por ejemplo, el costo del uniforme y los libros sigue siendo un freno para la asistencia regular a clase. Los cinco gobiernos de los países estudiados aumentaron la porción del presupuesto nacional para la educación (hasta un 55% o más), pero, debido al gran aumento de alumnos, el gasto por alumno disminuyó sustancialmente. En esas circunstancias, el mantenimiento de la calidad de la educación será difícil y dependerá en gran medida de la financiación externa. Algunos estudios recientes indican la existencia de altos niveles de deserción escolar en Uganda y de una escasez preocupante de maestros cualificados en Malawi. Las previsiones relativas a cuatro de los cinco países examinados muestran que se necesitará más del doble de ayuda a la educación en valor real para mantener el ritmo de su avance hacia la EPU hasta 2015.

Lograr la EPT en los países industrializados y en transición

Aunque este informe da prioridad a los países que experimentan más dificultades para conseguir la EPT, los países industrializados y en transición⁹ afrontan el reto de interpretar el programa de Dakar en sus respectivos contextos. Cien años después de la introducción de la enseñanza obligatoria, los países industrializados no han logrado todavía una educación de gran calidad para todos. En efecto, se estima que aproximadamente entre el 10% y el 20 % de las necesidades educativas de la población no están debidamente atendidas. La situación en los países en transición no es mucho mejor que la de algunas regiones en desarrollo. La experiencia de estos países pone de manifiesto que incluso la universalización de la educación primaria es un logro frágil y vulnerable a las crisis socioeconómicas.

Muy pocos países industrializados formulan sus propias políticas de educación en términos de educación para todos, y sólo una reducida minoría ha establecido un plan de EPT. El plan de Noruega considera que la acción internacional en pro del desarrollo es el elemento central de la EPT. Muchos países europeos admiten que la política y la reforma educativas cobran cada vez más una dimensión internacional, sobre todo por lo que respecta a los indicadores destinados a comparar el rendimiento educativo e identificar las prácticas idóneas. También son cuestiones importantes la gratuidad de la enseñanza y la lengua de instrucción de los niños pertenecientes a minorías. Otra prioridad es llegar a los jóvenes que no terminan su educación secundaria gracias a la aplicación de políticas innovadoras. Suecia, el Reino Unido y otros países están experimentando las llamadas “cuentas individuales de formación” para garantizar el derecho a la

educación sin tener en cuenta la edad, el momento, el lugar o el proveedor de servicios educativos.

Los países nórdicos, al analizar su propia situación nacional a través de los planes de EPT, hacen hincapié en los problemas que plantean los discapacitados físicos o mentales, los grupos minoritarios y las personas con escasa instrucción elemental. En los planes se señala también la atención que se debe prestar a las desigualdades entre los sexos. En el documento noruego se afirma que el país es “uno de los miembros de la OCDE con más segregación entre los sexos en los lugares de trabajo”. Uno de los objetivos de la UE para 2015 es incrementar el número de licenciados en matemáticas, ciencia y tecnología, principalmente dando un mayor atractivo a estos estudios para las muchachas.

Los países de Europa y Asia que están pasando de economías planificadas a economías de mercado luchan por invertir las tendencias a la baja de la escolarización.

Los países de Europa y Asia que están pasando de economías planificadas a economías de mercado luchan por invertir las tendencias a la baja de la escolarización. En la República de Moldova, donde la TBE en primaria pasó de 93,1 a 83,8 entre 1990 y 2000, el número de niños sin escolarizar ha aumentado considerablemente porque las familias empobrecidas no pueden hacer frente a los gastos escolares. En la Federación de Rusia, la modernización del sistema educativo está impulsada en parte por una visión a largo plazo de una sociedad postindustrial de la información que permita al país ser competitivo en una economía mundializada. El plan del gobierno insiste especialmente en los riesgos que corren los jóvenes, la reforma de la educación superior, los programas de ayuda a los alumnos y una mayor flexibilidad de las oportunidades en la formación profesional.

La reforma para mejorar la educación es una tarea mundial

La educación para todos es una tarea mundial. En los países en desarrollo la dificultad principal estriba en lograr el acceso universal a la educación en un plazo relativamente corto. La presión para conseguir rápidamente un objetivo de tamaño envergadura hace difícil atender debidamente a la diversidad de las necesidades educativas con la que los países industrializados siguen luchando. Por lo que respecta a la calidad de la educación – centrándose en los grupos que corren el riesgo de ser excluidos –, cabe decir que es una cuestión que está al orden del día tanto en los países industrializados y en transición como en las naciones en desarrollo. En un momento en que los países se esfuerzan por extender los derechos relativos a la educación a todos sus ciudadanos, es obvio que las distintas regiones del mundo deben sacar mutuamente las lecciones de sus respectivas experiencias

9. La expresión “países en transición” se aplica a los que están abandonando la economía planificada para pasar a una economía de mercado.