

# Reseña

En el pasado ocho años desde que los representantes de más de 160 gobiernos se reunieron en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal, para adoptar un ambicioso Marco de Acción, destinado a extender las oportunidades de acceso a la educación a niños, jóvenes y adultos. El Marco de Acción asume fundamentalmente el compromiso de alcanzar seis objetivos de la Educación para Todos (EPT), que van desde la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPPI) y la Educación Primaria Universal (EPU), hasta la igualdad entre los sexos, la alfabetización de los adultos, la expansión de programas de desarrollo de competencias para jóvenes y adultos, y el mejoramiento de la calidad de la educación. El marco se sustenta en el compromiso de promover las oportunidades de un acceso equitativo e inclusivo a la educación para todos los ciudadanos del mundo.

Esta edición del Informe de *Seguimiento de la EPT en el Mundo* llega en un momento crucial. A medida que se aproxima el horizonte de 2015, fecha límite fijada para el cumplimiento de algunos de los objetivos clave, comienzan a aparecer signos preocupantes que permiten pensar que muchos de los objetivos no se podrán cumplir. Si bien se han obtenido grandes logros en muchos de los países<sup>1</sup> más pobres del mundo, queda aún un largo camino por recorrer. Las acciones de los gobiernos y los donantes de ayuda al desarrollo deben estar guiadas por un renovado sentido de la urgencia y un compromiso común por cumplir la palabra empeñada en el año 2000. Estas promesas no pueden esperar y se está acabando el tiempo.

El informe, titulado *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, identifica profundas y persistentes disparidades basadas en los ingresos, el sexo, el lugar de residencia, la pertenencia étnica y otros factores de desventaja como los principales obstáculos para el progreso en la educación. La inequidad en la educación está asociada a las grandes disparidades que se observan en la distribución del poder, la riqueza y las oportunidades, y se perpetúa mediante políticas que toleran o exacerban activamente una distribución injusta de las oportunidades en la vida, y que impulsan así la transmisión de la pobreza de generación en generación.

La magnitud de las desigualdades educativas que se observan en muchos países es inaceptable. Las circunstancias en las que los niños nacen, el sexo al que pertenecen, la riqueza de sus padres, la lengua que hablan o el color de su piel no deberían condicionar sus oportunidades en materia de educación. Las grandes

disparidades educativas no sólo conllevan inequidad, sino que acarrearán ineficiencia, ya que frenan el crecimiento económico y el progreso en otras esferas. El trabajo de gobiernos y donantes de ayuda al desarrollo, de par con la sociedad civil y los movimientos locales, puede ser de gran ayuda para equiparar las oportunidades de acceder a la educación e impulsar cambios. El punto de partida consiste en colocar la equidad directamente en el centro del programa de la EPT.

Las extremas desigualdades observadas en la educación están vinculadas con mayores disparidades en la sociedad. Superar estas desigualdades exige un liderazgo efectivo y comprometido por parte de los gobiernos, y un sector público que cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para poner fin a las desventajas. Pero ante todo, se requiere una buena gobernanza. En su sentido más amplio, la gobernanza hace referencia a los procesos, las políticas y el entramado institucional que conectan entre sí a los diferentes actores de la educación. Define las responsabilidades de los gobiernos nacionales y de los organismos subnacionales en ámbitos como las finanzas, la gestión y la reglamentación. Las reglas de la gobernanza estipulan las responsabilidades de cada uno en la toma de decisiones, desde el Ministerio de Economía o de Educación hasta el aula y la comunidad. Las buenas prácticas de la gobernanza pueden contribuir a promover el desarrollo de sistemas educativos más inclusivos y con capacidad de reacción, que puedan responder a las necesidades reales de las personas en situación de marginalidad. Las malas prácticas de gobernanza tienen, en cambio, el efecto contrario.

La educación ha figurado entre las prioridades de un amplio programa de reformas de la gobernanza. Hasta el momento, los resultados no han sido alentadores, especialmente en términos de equidad. Los enfoques adoptados en materia de descentralización financiera, elección y competición en la gestión escolar, así como la integración de la planificación educativa dentro de las estrategias más amplias de reducción de la pobreza no han logrado dar un impulso suficiente a la EPT. Entre las causas de dichos resultados figura la inclusión de la equidad, de manera tardía, en las reformas de la gobernanza.

La responsabilidad de los gobiernos aplicar en el Marco de Acción de Dakar se extiende a las alianzas internacionales de ayuda. Las contribuciones de los donantes de países ricos que han suscrito el Marco de Acción han sido inferiores a lo previsto. El flujo de la ayuda está cayendo muy por debajo de los niveles requeridos, al punto de poner en duda el compromiso asumido por los donantes según el cual ningún país en desarrollo incumpliría sus planes en materia de EPT por falta de financiación.

1. En todo el informe, se entiende que el término "países" incluye "países y territorios".

Los donantes tampoco respetan sus compromisos de incremento de las ayudas para 2010. Además de cumplir con la palabra empeñada, deberían abordar los problemas de gobernanza que están socavando la calidad y la eficiencia de la ayuda al desarrollo.

## Capítulo 1

### La educación para todos, un derecho humano y un catalizador del desarrollo



El programa de la EPT se arraiga en un compromiso con los derechos humanos y la justicia social. Reconoce que la extensión y la equiparación de las oportunidades de acceso a la educación son objetivos de desarrollo en sí mismos. Pero el Marco de Acción de Dakar también define un programa de políticas públicas que vincula a la educación con objetivos de desarrollo más amplios. El progreso hacia una educación equitativa puede servir de poderoso catalizador para el avance en otras esferas, incluyendo la salud pública, la reducción de la pobreza, la igualdad entre los sexos, la participación y la democratización.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), también adoptados en 2000, son las metas cuantitativas que el mundo se ha fijado alcanzar, dentro de plazos específicos, para afrontar el problema de la privación extrema en sus múltiples dimensiones. Estas metas van desde la reducción a la mitad de la pobreza extrema hasta la disminución de la tasa de mortalidad materna e infantil y la reducción de la malnutrición. Si bien la educación forma parte del marco de los ODM, los objetivos vinculados con ésta son mucho menos ambiciosos y mucho más restrictivos que los que componen el programa de la EPT. El proyecto de los ODM atraviesa un momento decisivo. En efecto, a pesar de que se han registrado progresos en varias esferas, éstos no han sido constantes ni lo suficientemente rápidos como para alcanzar los objetivos. En septiembre de 2008, los gobiernos del mundo entero se reunieron en la Cumbre de las Naciones Unidas celebrada en Nueva York para reafirmar su compromiso con los ODM.

Sin embargo, la mera reafirmación de los objetivos no es suficiente garantía de su consecución.

La realización de progresos considerables en la educación puede desempeñar un papel importante para que el mundo tome el camino que lleva a la consecución de las metas más amplias de los ODM. Recientes investigaciones han confirmado datos empíricos anteriores acerca del papel clave que desempeña la educación como catalizador del desarrollo humano. Se trata además de un intercambio mutuo, ya que el progreso en la educación puede favorecer el progreso en la salud, la nutrición y la reducción de la pobreza, y viceversa. Esto tiene repercusiones importantes en esferas en que los resultados vinculados con la consecución de los ODM se encuentran muy por debajo de los niveles previstos:

- **Reducir a la mitad la pobreza extrema.** Un crecimiento económico equitativo y de base amplia es la clave para reducir la pobreza en términos de ingresos. Existen pruebas concluyentes que asocian a la educación con aumentos en el crecimiento y la productividad. La importancia creciente del conocimiento como impulsor del crecimiento económico refuerza este vínculo, ya que cuando las oportunidades de acceso a la educación se extienden a todos e incluyen la participación de grupos marginados, crecen las perspectivas de un crecimiento económico compartido.
- **Mortalidad infantil y nutrición.** En muchos países, el hecho de que la madre haya cursado estudios secundarios o superiores reduce a menos de la mitad el riesgo de mortalidad infantil, respecto de otras madres sin educación. Haciendo abstracción de otros factores, en Bangladesh la educación primaria completa de una madre reduce en un 20% el riesgo de que su hijo padezca raquitismo. Estos resultados reflejan el efecto emancipador de la educación cuando se trata de ampliar el acceso a la información y la atención sanitaria. Las razones para respaldar la igualdad entre los sexos en la educación son importantes de por sí, aunque también es cierto que ningún país puede permitirse los prohibitivos costos humanos, sociales y económicos que supone la desigualdad entre los sexos.

Los beneficios potenciales del programa de la EPT van mucho más allá de los ODM. Los datos empíricos recientemente obtenidos en el África Subsahariana muestran que la educación no sólo desempeña un importante papel en la creación de una corriente de apoyo a la democracia pluripartidista, sino que también permite cuestionar la autocracia. La última evaluación de aprendizaje llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos a través del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (OCDE-PISA) pone de manifiesto que la educación también proporciona a los niños las competencias de aprendizaje necesarias para comprender problemas ambientales complejos –entre los que se incluye el

cambio climático– y exigir a los líderes políticos que rindan cuentas de las acciones llevadas a cabo para su resolución.

## Capítulo 2

### Los objetivos de Dakar: seguimiento de los progresos y de la desigualdad

El seguimiento de los progresos realizados en pos de la consecución de los objetivos de la EPT cumple varios propósitos. Por un lado, proporciona una medición internacional, regional y nacional del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Marco de Dakar y puede contribuir a detectar señales tempranas de alerta que permitan advertir a los gobiernos y la comunidad internacional acerca de potenciales fracasos. Por otro lado, se trata de un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas de sus acciones y sus resultados.

Basándose en la evaluación intermedia sistemática del progreso hacia la EPT del Informe anterior, la edición de 2009 del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* utiliza datos del año escolar finalizado en 2006. Pone de relieve el extraordinario progreso realizado en numerosos ámbitos, en particular por muchos de los países más pobres, lo que demuestra que los objetivos de la EPT son asequibles. En efecto, con un compromiso político fuerte, políticas públicas adecuadas y un compromiso financiero apropiado, todos los países tienen potencial suficiente para avanzar rápidamente hacia la consecución de los seis objetivos. Desgraciadamente, el mundo no va por buen camino para alcanzar algunas de las metas clave, incluida EPU, en 2015. Cambiar este estado de cosas exige acciones urgentes. Se requiere tiempo para construir aulas, formar docentes y poner en práctica políticas orientadas a eliminar los obstáculos a los que se enfrentan las personas desfavorecidas; y se está acabando el tiempo.

#### Objetivo 1: Atención y educación de la primera infancia

La AEPI es el pilar sobre el que descansa la EPT. La nutrición y el estado de salud de los niños, especialmente durante los dos primeros años de vida, tienen una profunda influencia sobre su desarrollo cognitivo y su ulterior aprovechamiento escolar. La malnutrición durante la primera infancia afecta el desarrollo cerebral y disminuye las perspectivas de éxito en la escuela y más allá de ella. La enseñanza preescolar y la atención sanitaria pueden contrarrestar los efectos de una primera infancia desfavorecida. Existen fuertes antecedentes que demuestran que los programas de AEPI de calidad contribuyen a disminuir los índices de deserción escolar en la escuela primaria, a mejorar el aprovechamiento escolar y a reducir las desigualdades.

La malnutrición infantil y una salud precaria constituyen dos de los mayores obstáculos para alcanzar la EPT. Los progresos en ambas esferas han quedado muy rezagados respecto de los avances logrados en la escolarización, de manera que millones de niños que asisten hoy a la escuela presentan secuelas del daño permanente que el



hambre y la enfermedad han dejado en sus cerebros, su desarrollo cognitivo y su potencial de aprendizaje. Esto contradice los compromisos asumidos en el Marco de Acción de Dakar, puesto que llenar las aulas de niños desnutridos y enfermos dista mucho de ser el propósito de la EPT. Los hechos que reflejan las privaciones de la primera infancia hablan por sí solos de la necesidad de reforzar la atención en este ámbito.

- **Mortalidad infantil.** Aproximadamente 10 millones de niños mueren anualmente en los países en desarrollo antes de cumplir los cinco años de edad. Las perspectivas de supervivencia están mejorando, pero con demasiada lentitud. Las estimaciones para 2015 basadas en las tendencias actuales muestran que la brecha entre la meta fijada por los ODM de reducir en dos tercios la mortalidad infantil y los resultados actuales equivale a 4,3 millones de muertes. Por otra parte, las ya significativas desigualdades entre las tasas de mortalidad infantil de ricos y pobres están aumentando en muchos países.
- **Raquitismo y peso insuficiente al nacer.** Aproximadamente uno de cada tres niños menores de 5 años (193 millones en total) padece raquitismo moderado a grave. La gran mayoría de estos niños vive en Asia Meridional, donde alrededor de la mitad de la población infantil se ve afectada por este mal, y en el África Subsahariana. El bajo peso al nacer constituye un factor de riesgo para el raquitismo y la salud precaria, y un indicador de mala salud materna. Alrededor del 16% de los niños nacidos en 2006 en los países en desarrollo tenían un peso insuficiente. Este porcentaje alcanza el 29% en el sur de Asia.
- **Carencias de vitaminas y minerales.** Millones de niños se ven afectados por la falta de micronutrientes. La anemia por deficiencia de hierro, que afecta a aproximadamente la mitad de los niños de preescolar en los países en desarrollo, perjudica el desarrollo cognitivo y aumenta la vulnerabilidad a enfermedades infecciosas.

La aceleración del crecimiento económico no basta por sí sola para suplir estas carencias. Así lo ilustra el caso

de la India, que a pesar de haber formado parte de las economías mundiales con más rápido crecimiento de las dos últimas décadas, ha mostrado muy lentas mejoras en materia de salud y nutrición infantil. El aumento del precio de los alimentos podría socavar los esfuerzos internacionales destinados a contrarrestar la malnutrición en muchos países, con graves consecuencias para el cumplimiento de los objetivos de la EPT.

Las cifras de la enseñanza preescolar son desalentadoras. La tasa de escolarización aumenta, pero la gran mayoría de los niños del mundo continúa sin tener acceso a establecimientos preescolares de calidad. En 2006, la tasa bruta de escolarización (TBE) alcanzaba una media del 79% en los países desarrollados y del 36% en los países en desarrollo. En 17 de los 35 países del África Subsahariana de los que se dispone de información, la tasa bruta de escolarización está por debajo del 10%. Las tasas de cobertura más bajas corresponden a los niños que más ganarían con el acceso a la escolarización, es decir, los más pobres y desfavorecidos.

La falta de políticas públicas firmes en materia de AEPI frena el progreso hacia objetivos más amplios de la EPT y agrava las disparidades educativas. No obstante, los datos empíricos correspondientes a varios países demuestran lo que puede lograrse. Países como Bangladesh, Etiopía, Nepal y la República Unida de Tanzania han realizado rápidos progresos en la reducción de la mortalidad infantil y en la mejora de la salud de los niños. En Filipinas, un programa de AEPI integrado ha tenido como resultado fuertes progresos en materia de desarrollo cognitivo. En México, un programa de transferencias condicionales de dinero en efectivo, vinculado con la salud y la educación de la primera infancia, obtuvo avances significativos en materia de progresión y aprovechamiento escolar en la enseñanza primaria.

No sólo los países en desarrollo afrontan problemas en el área de la AEPI. Si bien la mayor parte de los países desarrollados tienen altos niveles de cobertura educativa para la primera infancia, éste no es el caso de los Estados Unidos, que presenta niveles de cobertura bajos y muy desiguales. Los datos indican que las desigualdades educativas durante la primera infancia son una importante fuente de disparidades en la enseñanza primaria y secundaria.

## Objetivo 2: Educación primaria universal

La EPU no consiste únicamente en hacer que los niños acudan a la escuela a una edad adecuada, sino también que permanezcan en ella hasta finalizar un ciclo completo de educación básica de calidad. En este sentido, los resultados son variables.

Por un lado, se han logrado progresos admirables. Entre 1999 y 2006, la tasa neta de escolarización (TNE) del grupo de países desarrollados aumentó a un ritmo dos veces más rápido que en el decenio de 1990. En el África

Subsahariana, a pesar del rápido crecimiento de la población, la TNE aumentó a un ritmo seis veces más rápido que el registrado en el decenio de 1990, pasando del 54% al 70%. En Asia Meridional y Occidental, la progresión llevó a la TNE del 75% al 86%. En estas estadísticas regionales se destacan algunos avances notables:

- En Etiopía, la TNE se multiplicó por dos hasta alcanzar el 71%.
- Las TNE de Benin y la República Unida de Tanzania pasaron de cerca del 50% a más del 80%.
- A pesar de la situación de guerra civil reinante, Nepal logró incrementar su TNE, que pasó del 65% al 79% (en 2004).
- Dentro de la región de los Estados Árabes, Djibuti, Mauritania, Marruecos y Yemen registraron importantes avances.

Los progresos realizados a partir de la reunión de Dakar también se reflejan en la disminución de la cantidad de niños sin escolarizar. En efecto, en 2006 se registraron 28 millones menos de niños sin escolarizar que en el año 2000, cuando los gobiernos se dieron cita en el Foro de Dakar. En el África Subsahariana, se contabilizaron 10 millones menos de niños sin escolarizar dentro del grupo de población en edad oficial de cursar estudios primarios, mientras que la población de ese grupo etario aumentó en 17 millones. En Asia Meridional y Occidental la cantidad de niños sin escolarizar se redujo en más de la mitad, pasando de 37 a 18 millones.

Estos resultados son el fruto de liderazgos políticos fuertes y políticas públicas eficaces. También han desempeñado un papel importante el aumento de la inversión pública, la puesta en marcha de ambiciosos programas de construcción de escuelas, la supresión de los derechos de escolaridad, las medidas encaminadas a fortalecer la calidad de la enseñanza y, principalmente, el énfasis puesto en los grupos más desfavorecidos. Asimismo, contribuyeron al logro de estos resultados el incremento de la contratación de docentes y su formación.

Sin embargo, la distancia recorrida hacia los objetivos de la EPT desde 1999 no debe hacernos olvidar el largo camino que aún nos queda por delante. El criterio que debe tenerse en cuenta no son los logros



alcanzados en el decenio de 1990, sino la meta de la EPU establecida para 2015, ya que de persistir la tendencia actual, dicha meta no se podrá alcanzar:

- En 2006, alrededor de 75 millones de niños en edad de cursar primaria seguían sin estar escolarizados, lo que equivale al 12% de la población de los países en desarrollo perteneciente a ese grupo de edad. En el África Subsahariana, cerca de un tercio de ese grupo etario no está escolarizado. En los albores del siglo XXI, en el marco de una economía mundial cada vez más próspera y basada en el conocimiento, existen aún millones de niños que ni siquiera han puesto un pie en el primer escalón de la EPT.
- Las niñas son mayoritarias dentro del grupo de niños sin escolarizar a nivel mundial (55%). Además, las niñas sin escolarizar tienen mayores probabilidades que los varones de no acudir nunca a la escuela.

El presente Informe muestra una proyección parcial de la población que en 2015 aún no estará escolarizada. Se trata de una proyección parcial ya que, por falta de disponibilidad de datos, sólo cubre los países que albergan a los dos tercios de los niños sin escolarizar del grupo etario considerado. Entre los países no incluidos están Sudán y la República Democrática del Congo, ambos con un gran porcentaje de población afectada. Aun así, un cálculo sobre la trayectoria actual sugiere que para 2015 habrá todavía 29 millones de niños sin escolarizar. La lentitud de los progresos hacia la EPU registrados en Nigeria y Pakistán colocan a estos dos Estados a la cabeza de los países con mayor porcentaje de niños no escolarizados, con una estimación de 10 millones de niños sin escolarizar para 2015.

Las cifras y proyecciones relativas al número de niños sin escolarizar no muestran sino un aspecto del reto que debe superarse para hacer posible que la EPU se pueda alcanzar en 2015. En muchos países, los alumnos de la escuela primaria quedan atrapados en ciclos de repetición y deserción temprana. En Malawi, sólo seis de cada diez niños entran en la escuela primaria con la edad requerida oficialmente, y la mitad de ellos deserta o repite el primer grado. De los 31 países del África Subsahariana de los que se tiene información, 11 registran tasas de repetición de 1º y 2º grado superiores al 20%. Este problema también es frecuente en América Latina. El Informe de este año hace hincapié en las ineficiencias y desigualdades asociadas a la repetición de grado.

La combinación de datos relativos a las tasas de escolarización y de terminación de estudios pone de relieve la magnitud de la desigualdad educativa a nivel mundial. Los niños británicos y franceses tienen mayores probabilidades de ingresar en la enseñanza superior que los nigerianos o senegaleses de completar el ciclo primario. Esta desigualdad en la distribución internacional de oportunidades educativas tiene importantes repercusiones sobre los modelos de globalización

del futuro. Las desigualdades educativas de hoy se convertirán mañana en desigualdades en la distribución de la riqueza y las oportunidades para el desarrollo humano.

### *La desigualdad como obstáculo para el progreso*

Las desigualdades dentro de los países también son significativas. En lo referente a la asistencia a la escuela primaria, los niños de hogares ricos y pobres se desenvuelven en mundos diferentes, aunque los promedios nacionales tienden a oscurecer un poco este punto. De hecho, si el 20% más rico de la población de países como Bangladesh, Bolivia, Ghana, la India y Nigeria constituyeran un país, habrían casi alcanzado la universalización de la enseñanza primaria. En cambio, a los pobres les queda aún un largo camino por recorrer.

Basta un simple cálculo aritmético de la EPU para comprender la necesidad de hacer hincapié en la equidad. En países con índices de asistencia escolar superiores al 80%, los niños provenientes de hogares pobres son mayoría dentro del grupo de los no escolarizados. Representan más del 40% de la población sin escolarizar en países que van desde Camerún hasta Kenya, y de Indonesia a Nicaragua. Incluso en países donde las encuestas de hogares registran índices de asistencia escolar más bajos, como Ghana, la India, Mozambique, Nigeria y Zambia, entre el 30% y el 40% de la población no escolarizada proviene del quintil más pobre de la población.

Las disparidades basadas en la distribución de los ingresos se combinan con desigualdades más amplias. Así, en muchos países en desarrollo, los niños de zonas rurales tienen menores posibilidades de asistir a la escuela y mayores probabilidades de desertar. En Senegal, los niños de zonas urbanas tienen dos veces más probabilidades de asistir a la escuela que los de zonas rurales. Los habitantes de las barriadas urbanas miserables se enfrentan a un conjunto específico de desafíos, en los que el acceso a las prestaciones educativas se ve restringido por los altos niveles de pobreza, la salud precaria y la falta de provisión de servicios. También cabe mencionar las desigualdades socioculturales asociadas a la pertenencia étnica y

a la lengua. Las desventajas en cada una de estas esferas las producen y componen la pobreza y las desigualdades en la distribución de los ingresos, pero también son importantes en sí mismas.



Entre las barreras que obstaculizan la consecución de la EPU y que deberán eliminarse de aquí a 2015 para poder cumplir con los objetivos fijados, el trabajo infantil es una de las más graves. En efecto, cerca de 218 millones de niños trabajan en los países en desarrollo, y las cifras tienden a disminuir lentamente en el África Subsahariana y en algunas partes de Asia. La salud deficiente y la malnutrición perjudican no sólo la asistencia escolar sino también la capacidad de aprendizaje de millones de niños. Además, la discapacidad en los niños guarda una estrecha relación con las desigualdades participativas y refleja una falta generalizada de políticas orientadas a favorecer una educación inclusiva.

### **Educación postprimaria**

El aumento de la escolarización en la enseñanza secundaria forma parte de los compromisos de Dakar. Los progresos en este ámbito son fundamentales, puesto que un acceso más amplio a la enseñanza secundaria resulta imperativo para absorber el número creciente de egresados de la escuela primaria, crear incentivos para finalizar el ciclo primario y formar a los docentes. Por otro lado, la enseñanza secundaria y postsecundaria desempeñan un papel clave en el desarrollo de las competencias necesarias para vivir en una economía mundial cada vez más basada en el conocimiento.

Existen acusadas disparidades en las tasas de escolarización del ciclo secundario. Si bien, por un lado, los países desarrollados y en transición se están acercando a la educación secundaria universal, por otro lado, en regiones como el África Subsahariana, la tasa neta de escolarización para la enseñanza secundaria alcanza apenas el 25%, lo que supone que cerca de 78 millones de niños pertenecientes a ese grupo etario no están matriculados en la escuela secundaria. En numerosos países, la transición de la primaria a la secundaria está marcada por altos niveles de deserción. Tal como ocurre en el nivel primario, la progresión a través del sistema de enseñanza secundaria está caracterizada por desigualdades crecientes. En América Latina, el 88% de los niños pertenecientes al decil más rico de la población cursan la enseñanza secundaria sin interrupción, repetición ni deserción, mientras que para el decil más pobre este porcentaje se reduce a la mitad.

Las disparidades mundiales son particularmente evidentes en la enseñanza superior. De manera general, la TBE de la educación terciaria se ubica cerca del 25%, mientras que la TBE regional va del 70% en América del Norte y Europa Occidental al 32% en América Latina y el 5% en el África Subsahariana. Pero más allá de las disparidades cuantitativas, existen amplias desigualdades de índole cualitativa, alimentadas por diferencias en la capacidad de financiación. Por cada estudiante universitario, Francia gasta un equivalente en dólares 16 veces mayor a la suma gastada por Perú.

En 2005, por cada estudiante las mejores universidades estadounidenses gastaron 25 veces más que la Universidad Dar-es-Salaam en la República Unida de Tanzania.

En la enseñanza superior es donde resultan evidentes los efectos acumulativos de las disparidades en primaria y secundaria. En Brasil, la asistencia a la universidad de la población negra es del 6%, menos de un tercio del porcentaje de la población blanca que alcanza ese nivel de estudios.

### **Objetivos 3 y 4: Aprendizaje a lo largo de la vida y alfabetización**

La EPU establecería las bases del aprendizaje a lo largo de la vida y la alfabetización de futuras generaciones, pero existe aún un inmenso atraso en términos de necesidades insatisfechas. En efecto, millones de adolescentes nunca han asistido a la escuela primaria y millones más dejan la escuela sin haber adquirido las competencias necesarias. Las limitaciones de acceso a las oportunidades educativas en el pasado tienen hoy como corolario 776 millones de adultos (de los cuales dos tercios son mujeres) que carecen de competencias elementales en lectura, escritura y cálculo.

Muchos gobiernos han prestado una atención insuficiente a las necesidades educativas de los jóvenes y los adultos. La financiación pública sigue siendo inadecuada y las prestaciones educativas sumamente desiguales. Esta falta de demostración de sentimiento de urgencia se puede deber a la ambigüedad en la redacción de algunos de los objetivos del Marco de Acción de Dakar. La sexta Conferencia Internacional de la Educación de Adultos, prevista para 2009, proporciona una importante oportunidad para cambiar esta situación.

El analfabetismo continúa sin recibir una atención adecuada por parte de los dirigentes políticos. A pesar de que a nivel mundial, entre el decenio de 1985-1994 y el período 2000-2006, el número de analfabetos se redujo en 95 millones, en términos absolutos se ha registrado un aumento de estas cifras en el África Subsahariana y en los Estados Árabes. Si persiste esta tendencia, habrá aún 700 millones de adultos analfabetos en 2015.

Entre los muchos factores que contribuyen a la existencia de bajos niveles de alfabetización encontramos las disparidades entre los sexos, la pobreza, el lugar de residencia y la pertenencia étnica. El problema de la alfabetización no se limita a los países en desarrollo, ya que afecta a numerosos países de la OCDE. En los Países Bajos, por ejemplo, hay 1 millón de hablantes nativos de neerlandés catalogados como analfabetos funcionales. En la Francia metropolitana, cerca del 10% de los adultos de 18 a 65 años (esto es, más de tres millones de personas) tienen problemas de lectura, escritura y cálculo, pese a haber asistido a escuelas francesas.

### Objetivo 5: Disparidades entre los sexos y desigualdades en la educación

El Marco de Acción de Dakar establece un ambicioso programa sobre la igualdad entre los sexos, dividido en dos partes. La primera apunta a la paridad entre los sexos en la escolarización, y la segunda a un progreso más amplio hacia la igualdad de oportunidades y resultados educativos entre niñas y varones.

A pesar de que el mundo ha progresado de manera continua hacia la paridad entre los sexos, las diferencias siguen siendo importantes. De los 176 países sobre los que se dispone de información correspondiente al año 2006, 59 alcanzaron la paridad entre los sexos, tanto en la enseñanza primaria como en la secundaria. Sin embargo, más de la mitad de los países del África Subsahariana, de Asia Meridional y Occidental y de los Estados Árabes deben aún lograr esta paridad en la educación primaria.

Los progresos hacia la paridad entre los sexos registran amplias variaciones regionales. Los avances logrados en el África Subsahariana han sido lentos y desiguales. El índice regional de paridad entre los sexos (IPS), que mide la proporción de niñas y varones en la TBE de la enseñanza primaria, aumentó de 0,85 en 1999 a 0,89 en 2006, aunque varios países (incluyendo Ghana y la República Unida de Tanzania) han alcanzado la paridad. El IPS para Asia Meridional y Occidental pasó de 0,84 a 0,95. No obstante, en Pakistán, por cada 100 varones, sólo 80 niñas ingresan a la escuela primaria.

La expansión de la matrícula en la enseñanza secundaria ha redundado en una disminución de las disparidades entre los sexos en la mayoría de las regiones. Sin embargo, estas disparidades siguen siendo más importantes en la enseñanza secundaria que en la primaria. En muchos países del África Subsahariana y de Asia Meridional y Occidental, las tasas de participación de las niñas siguen siendo bajas y las disparidades, altas. Una excepción importante es la de Bangladesh, que ha alcanzado la paridad entre los sexos. Las políticas públicas, y principalmente la creación de incentivos financieros a través de programas de subvenciones, han desempeñado un papel fundamental en el logro de tales resultados. La menor participación de los varones es notoria en algunos países, especialmente en América Latina.

Las disparidades entre los sexos no están distribuidas del mismo modo en las distintas sociedades. En muchos países, el hecho de nacer en el seno de un hogar pobre, rural o indígena, o de pertenecer a una minoría lingüística puede amplificar dichas desventajas. En Malí, el IPS correspondiente al 20% más pobre de la población era de 0,60 en 2001, mientras que en el 20% más rico era mayor el porcentaje de niñas que cursaban primaria. El IPS de la enseñanza secundaria es de 0,50 para los hogares más pobres y de 0,96 para los más ricos. Estos datos demuestran hasta qué punto la pobreza magnifica a menudo los efectos de las disparidades entre los sexos.

La igualdad entre los sexos es más difícil de medir que la paridad. No obstante, el análisis del aprovechamiento escolar permite obtener una primera medición. Cuatro grandes observaciones surgen de las evaluaciones internacionales. En primer lugar, el rendimiento de las niñas supera al de los varones en lectura y escritura. En segundo lugar, los resultados de los varones superan a los de las niñas en matemáticas, aunque esta diferencia se está acortando. En tercer lugar, los varones están ligeramente aventajados en ciencias. En cuarto lugar, en la educación terciaria, la representación femenina sigue siendo baja en las carreras vinculadas con las ciencias y la ingeniería, y "excesiva" en áreas como la educación y la salud.

### Objetivo 6: Calidad de la educación y aprovechamiento escolar

El objetivo principal de la educación es proporcionar a los niños los conocimientos, las competencias y las oportunidades que necesitan para desarrollar su potencial y participar en la vida social y política. Muchos sistemas educativos están lejos de alcanzar este objetivo.

Los progresos realizados en materia de indicadores cuantitativos han ocultado los problemas vinculados con la calidad del aprovechamiento escolar. En muchos países en desarrollo, los niveles absolutos del aprendizaje medio son excepcionalmente bajos. Las evaluaciones internacionales de aprendizaje ponen de relieve las grandes disparidades observadas entre países ricos y pobres. Dentro de los países existen también importantes diferencias en las puntuaciones de las evaluaciones, vinculadas con el nivel socioeconómico, el rendimiento escolar y otras variables.

Hacer que los niños asistan a la escuela y completen el ciclo de la educación básica sigue siendo la principal prioridad. Pero los resultados observados en muchos países indican que, una vez en la escuela, muchos niños sólo adquieren las competencias más rudimentarias, tal como lo demuestran los siguientes ejemplos:

- Una evaluación reciente llevada a cabo en la provincia de Punjab, en Pakistán, mostró que más de dos tercios de los alumnos de tercer grado eran incapaces de escribir una frase en urdu, y una proporción similar no podía resolver un problema sencillo de sustracción.
- Una evaluación a gran escala llevada a cabo en la India mostró que el 45% de los niños de tercer grado era incapaz de leer un texto preparado para estudiantes de primer grado.
- Los resultados de la segunda evaluación realizada en África por el Consorcio de África Meridional y Oriental para la Supervisión de la Calidad de la Educación II (SACMEQ II) indican que menos del 25% de los niños de 6º grado en Botswana, Kenya y Sudáfrica y menos del 10% en Malawi, Mozambique, Uganda y Zambia alcanzan el nivel "deseable" de alfabetización.

- Una evaluación reciente llevada a cabo en Perú muestra que sólo el 30% de los niños de primer grado y el 50% de los niños de segundo grado son capaces de leer un pasaje sencillo extraído de un libro de texto de primer grado.

Estos ejemplos, que podrían multiplicarse, ponen de relieve la magnitud de los problemas de aprovechamiento escolar a los que se enfrentan numerosos países.

Las evaluaciones internacionales confirman este estado de cosas y destacan el bajo nivel de aprendizaje medio de muchos países en desarrollo respecto de los países desarrollados. Para tomar un ejemplo de la evaluación del PISA de 2001, la puntuación media de los estudiantes de Brasil, Indonesia y Perú se sitúa dentro del 20% más bajo de las puntuaciones de Francia o los Estados Unidos. La evaluación del PISA de 2006 sobre las adquisiciones en ciencias demostró que un 60% de los alumnos de Brasil e Indonesia obtenían resultados que los situaban en el nivel más bajo de la escala de puntuaciones, o incluso por debajo del mínimo, mientras que sólo el 10% de los alumnos de Canadá y Finlandia obtenían el mismo rendimiento. Otras evaluaciones internacionales confirman la magnitud de las desigualdades a nivel mundial.

Las disparidades reales en materia de aprendizaje son mucho más profundas de lo que reflejan las evaluaciones internacionales, ya que éstas sólo miden los resultados de los niños escolarizados, sin incluir a aquellos que se encuentran, en ese momento o de forma permanente, fuera del circuito escolar. Dado que existen fuertes probabilidades de que los niños no escolarizados obtengan una puntuación inferior a la de los niños escolarizados, las medias nacionales reales pueden estar muy por debajo de las indicadas por las evaluaciones.

Las desigualdades observadas en los resultados dentro de cada país a menudo reflejan la magnitud de las disparidades a nivel mundial. En países como Marruecos y Sudáfrica, el 5% de los alumnos mejor calificados por el Estudio Internacional sobre el Progreso de la Competencia en Lectura (PIRLS) obtuvo puntuaciones comparables a las de los mejores estudiantes de países con alto aprovechamiento escolar. En cambio, las califi-



caciones del 5% de los alumnos peor puntuados apenas alcanzaron un quinto de aquellas obtenidas por los mejores alumnos. Estudios realizados en los estados de Rajastán y Orisa, en la India, destacan también las amplias disparidades que existen en materia de aprendizaje.

Numerosos son los factores que influyen en el nivel de aprovechamiento escolar. Por una parte, las características de los estudiantes desempeñan un papel significativo. Por otra parte, el estatus socioeconómico, el tamaño de la familia y su composición, la condición de inmigrante y la lengua materna constituyen también importantes variables. Asimismo, pueden considerarse otras variables vinculadas con el sistema, como el acceso temprano a la prestación escolar, la selección y la composición social de las escuelas.

Los factores basados en la escuela tienen un fuerte impacto en el aprendizaje. Así, por ejemplo, una insuficiente duración de las clases es fuente de bajos rendimientos. Un estudio llevado a cabo en Bangladesh indica que el 10% de las escuelas gubernamentales imparten menos de 500 horas de instrucción, mientras que la cifra es de 860 horas en el otro extremo del espectro. En muchos casos, los alumnos y docentes carecen de los materiales didácticos básicos. El estudio SACMEQ II señala que en muchos países (entre los que se incluyen Malawi, Mozambique, Uganda y Zambia) aproximadamente la mitad de los alumnos de 6º grado no tiene un sólo libro. Un entorno de aprendizaje deficiente puede contribuir a exacerbar las disparidades sociales.

El estado de las infraestructuras escolares de un país puede guardar estrecha relación con las perspectivas de éxito educativo. Edificios en ruinas, clases abarrotadas y mal equipadas, y materiales de enseñanza insuficientes perjudican las perspectivas de aprendizaje. Y el deterioro es generalizado. Una de las encuestas recientes más completas sobre el estado de las escuelas primarias, supervisada por el Instituto de Estadística de la UNESCO, muestra que más de un tercio de los estudiantes en la India, Perú y Filipinas, asiste a escuelas que carecen de un número suficiente de servicios higiénicos. Más de la mitad de los directores de escuela de algunos de los países que participaron en la encuesta consideran que sus escuelas deben ser íntegramente reconstruidas. Como ocurre también en otras esferas, los pobres se llevan la peor parte. Los resultados correspondientes a América Latina muestran que los niños pertenecientes a los hogares más pobres son mayoría en las escuelas peor equipadas.

Los docentes son la cara más visible de la prestación educativa. La calidad de la educación depende fundamentalmente de que haya un número suficiente de docentes correctamente formados y motivados. Asimismo, la distribución del personal docente también guarda estrecha relación con la equidad y los resultados de aprendizaje obtenidos.

La aguda escasez de docentes continúa siendo un problema en numerosos países. Para alcanzar el objetivo de la EPU en 2015, se estima que deberán contratarse alrededor de 18 millones de docentes adicionales. El África Subsahariana deberá incorporar anualmente unos 145.000 docentes (un 77% más respecto del aumento observado entre 1999 y 2006), mientras que en Asia Meridional y Occidental esta cifra se sitúa alrededor de los 3,6 millones.

La proporción alumnos/docente (PAD) esconde a veces amplias disparidades, que varían en función de los países y reflejan a menudo diferencias entre hogares ricos y pobres, medios urbanos y rurales, áreas indígenas y no indígenas. Las desigualdades en cuanto al acceso a docentes formados no hacen sino reforzar estas diferencias. En la India, la gran mayoría de los docentes sin formación se concentran en las zonas rurales, mientras que en Ghana se ubican en el norte, la parte más pobre del país.

La PAD resulta un indicador engañoso respecto de lo que realmente sucede dentro de las escuelas. En muchos países, el ausentismo docente guarda estrecha relación con el aprendizaje. Así, un estudio reciente llevado a cabo en seis países en desarrollo mostró que los índices de ausentismo alcanzaban un promedio del 19%, y llegaban al 25% en la India. El ausentismo es mayor en áreas pobres y rurales, y afecta en forma desproporcionada a niños provenientes de contextos socioeconómicos desfavorecidos. Docentes desanimados, desmotivados y mal remunerados, precariedad de las condiciones de trabajo y debilidad de los sistemas de apoyo son problemas sistémicos en un gran número de países.

### Capítulo 3

## Mejorar la calidad y aumentar la equidad: por qué es importante la gobernanza

En materia de educación, la gobernanza no es un concepto abstracto, sino que afecta la vida de los padres, la vivencia escolar de los niños, y la eficiencia y equidad de la educación impartida. Si bien se puede debatir acerca del significado preciso de lo que se entiende por una "buena gobernanza", las consecuencias de una mala gobernanza son fácilmente observables: escuelas con problemas crónicos de falta de financiación, prestadores de servicios y organismos gubernamentales incapaces de responder a las necesidades locales y de rendir cuentas a los padres, amplias disparidades en el acceso a la escolarización, la participación y la terminación de estudios, y bajos niveles de aprovechamiento escolar.

La reforma de la gobernanza constituye un elemento fundamental en el programa de la EPT. Dentro del vasto conjunto de experiencias observadas en diferentes países, algunos temas se tornan recurrentes. Muchos gobiernos han evolucionado hacia una descentralización de las



prestaciones educativas, lo que ha supuesto que la toma de decisiones pase del nivel central al nivel local. Sin embargo, dentro de la amplia categoría de la descentralización, existen múltiples variantes. El informe analiza el proceso de toma de decisiones en un amplio grupo de países (véase el Anexo sobre la toma de decisiones en el ámbito de la educación) y pone de manifiesto la variedad de opciones posibles.

Muchas de las principales corrientes en materia de reforma de la gobernanza atañen a los países desarrollados y en desarrollo. El sistema de gestión basado en la escuela, que apunta a otorgar a las escuelas y comunidades una mayor autonomía en la toma de decisiones, es una ilustración. Otro ejemplo es el crecimiento de los modelos de prestación educativa que ponen el acento en las virtudes de la elección de escuela y la competición entre escuelas, ya sea dentro del sector estatal o bien a través de una participación más activa del sector privado. En muchos países en desarrollo, surgen escuelas privadas poco onerosas, que se constituyen en otra fuente de elección y competición, muchas veces fuera de la regulación gubernamental. En cuanto a la gestión de los docentes, los problemas vinculados con la gobernanza se centran en preocupaciones salariales y políticas de asignación de docentes a diferentes áreas.

Existen otros problemas en materia de gobernanza que han recibido menor atención. Un ejemplo sorprendente es la integración de la planificación escolar dentro del ámbito más amplio de las estrategias de reducción de la pobreza. Se trata de un punto clave para el Marco de Acción de Dakar, puesto que muchas de las barreras más arraigadas para la EPT tienen su origen fuera de la escuela, en estructuras subyacentes de pobreza y situaciones sociales desfavorecidas. Una gobernanza efectiva en materia de educación puede marcar la diferencia, pero en última instancia, el progreso continuo en pos de la consecución de las metas de la EPT depende de la integración eficaz de la planificación escolar dentro

del marco más amplio de las estrategias de reducción de la pobreza, por motivos obvios: la pobreza, la mala nutrición y la salud deficiente constituyen enormes obstáculos para la educación.

La reforma de la gobernanza ha tenido resultados altamente variables. Si bien deben reconocerse los progresos alcanzados en algunos países, los resultados globales han sido decepcionantes. Una de las razones es que las reformas en materia de gobernanza han sido a menudo concebidas sin tener demasiado en cuenta su impacto en las regiones y poblaciones más desfavorecidas. La elección y la competición tienen sus ventajas, pero también sus limitaciones, sobre todo para los pobres. Los problemas a los que se ha enfrentado la preparación de las reformas en el terreno de la gobernanza se han visto a veces agravados por una tendencia a adoptar recetas preestablecidas, muchas de ellas procedentes de países desarrollados.

El Informe explora cuatro temas centrales de la reforma de la gobernanza nacional, que guardan relación con la educación básica:

- la financiación;
- la capacidad de hacerse escuchar, la participación y la elección;
- la gobernanza relativa a los docentes y la supervisión del aprendizaje; y
- la integración de la EPT en las estrategias de reducción de la pobreza.

### Financiación de la educación básica

Establecer objetivos ambiciosos para la educación no cuesta nada, pero cumplirlos supone contar con políticas y recursos financieros que permitan optimizar la eficiencia y la equidad en la gestión de dichos recursos. A pesar de que muchos de estos temas puedan parecer técnicos, la gobernanza financiera se encuentra estrechamente relacionada con las perspectivas de alcanzar la EPT.

La capacidad de financiación de la educación varía ampliamente según los países. El aumento del gasto público no garantiza de por sí solo un mejoramiento del acceso a la educación, una mayor equidad o mejores resultados de aprendizaje, pero la subfinanciación crónica y persistente es sin duda el camino hacia una prestación educativa limitada y de mala calidad.

Desde 1999, la mayor parte de los países ha aumentado el porcentaje del producto nacional destinado a la educación. En algunos casos, como Etiopía, Kenya, Mozambique y Senegal, dicho porcentaje ha aumentado significativamente. En otros, como la India y Pakistán, se ha estancado en un relativamente bajo 3% del Producto

Nacional Bruto. Con toda la cautela que merecen las comparaciones interregionales, los esquemas de gasto en Asia Meridional y Occidental parecen indicar un compromiso acotado en materia de gasto público destinado a la educación.

Las desigualdades mundiales en la distribución de la riqueza se reflejan en las desigualdades que se observan en los niveles de gasto público destinado a la educación. En 2006, el gasto por estudiante en la enseñanza primaria (expresado en dólares constantes) iba de menos de USD 300 en gran parte del África Subsahariana, hasta más de USD 5.000<sup>2</sup> en la mayoría de los países desarrollados. La región del África Subsahariana alberga el 15% de la población de 5 a 25 años de edad, pero dicha población recibe sólo el 2% del gasto mundial destinado a la educación. La región de Asia Meridional y Occidental concentra más de un cuarto de la población y el 7% del gasto.

Como ocurre en cualquier esfera de la financiación pública, la eficiencia es un factor determinante a la hora de obtener resultados. La eficiencia técnica proporciona un indicador bruto del costo asociado a la transformación de la financiación en resultados cuantitativos y cualitativos. En muchos países, la corrupción es una fuente importante de ineficiencia e inequidad: ineficiencia, porque a mayor gasto público corresponden menores resultados; e inequidad, porque invariablemente el costo de la corrupción recae con más fuerza sobre los pobres.

El gasto público en educación puede corregir las desigualdades, pero muchas veces no hace sino fortalecerlas. Las regiones más ricas y los grupos más aventajados atraen muchas veces mayor financiación que las regiones pobres y los grupos más desfavorecidos. A menudo, el gasto público no favorece a los más pobres. En este sentido, los gobiernos han desarrollado diferentes estrategias destinadas a reforzar la equidad, como es el caso de las subvenciones a las escuelas y modalidades de financiación vinculadas a las necesidades, con resultados variables.

La descentralización financiera tiene importantes consecuencias sobre la equidad. Las reformas en este ámbito no son intrínsecamente equitativas o inequitativas, sino que los resultados dependen de la manera en que se aborden problemáticas tales como el aumento de los ingresos o la transferencia de recursos. Un peligro evidente es que, en ausencia de transferencias redistributivas de las áreas más ricas a las áreas más pobres, la descentralización termine por ahondar las diferencias que existen en la financiación de la educación, con consecuencias nocivas sobre la equidad. Otro riesgo es que los gobiernos subnacionales busquen movilizar los ingresos aplicando un recargo a los servicios locales, entre los que se incluye la educación.

2. En esta edición 2009 del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, todas las cifras en dólares van precedidas de la abreviatura internacional USD (United States Dollars).

Los datos empíricos provenientes de un gran número de países alertan sobre los riesgos asociados a la descentralización financiera. En China, Indonesia y Filipinas, la descentralización parece haber exacerbado las desigualdades. En Nigeria, la descentralización financiera ha consolidado grandes disparidades en la financiación de la educación, muchas veces en detrimento de los Estados que afrontan los problemas más graves. No obstante, algunos países como Sudáfrica, Uganda y Vietnam han desarrollado modelos destinados a favorecer la equidad, con reglas sobre la descentralización financiera orientadas al cumplimiento de objetivos nacionales para la educación y otras esferas.

### Capacidad para hacerse escuchar, participación y elección en la gobernanza relativa a las escuelas

Las escuelas son actores de primera línea en la campaña orientada a proporcionar a todos los niños una educación de alta calidad. También son el centro de los debates sobre la gobernanza educativa, que se desarrollan alrededor de ciertos términos en boga como elección, competición, participación y capacidad para hacerse escuchar. Detrás de estos términos, encontramos interrogantes cruciales acerca del papel que desempeñan los gobiernos, los padres, las comunidades y los prestadores privados en la gestión y la financiación de las escuelas.

Muchos países con sistemas educativos de bajo rendimiento padecen problemas institucionales. El Marco de Acción de Dakar no fija un modelo para resolver estos problemas, sino que hace un llamamiento a todos los gobiernos para que desarrollen "sistemas de buen gobierno y gestión de la educación que sean capaces de reaccionar rápidamente, suscitar la participación y rendir cuentas". Ahora bien, la traducción de estos objetivos ampliamente compartidos en estrategias prácticas orientadas a resolver las debilidades institucionales, extender el acceso a la educación, mejorar su calidad y reforzar la equidad, dista mucho de ser sencillo.

El Informe se centra en tres principales corrientes de reforma de la gobernanza en materia educativa. La primera, denominada gestión basada en la escuela, aspira a arraigar la educación en el tejido social de las comunidades. La transferencia de autoridad a los prestadores que tienen el contacto directo con los niños es presentada como un medio para aumentar la influencia de los padres en las decisiones que afectan la educación de sus hijos y garantizar que las escuelas reflejen las prioridades y los valores locales.

La segunda corriente de reforma hace hincapié en la elección y la competición entre escuelas. Se suele considerar que el hecho de que los padres tengan más opciones a la hora de elegir entre las escuelas contribuye a mejorar la calidad de la educación, ya que la competición entre escuelas es vista como un medio para crear poderosos incentivos orientados a mejorar

el rendimiento. En algunos países, la asociación entre el sector público y el sector privado es considerada como un vector de aumento de las opciones a la hora de efectuar la elección. Los gobiernos utilizan sistemas de bonos de educación u otros instrumentos para facilitar las transferencias de los prestadores de servicios públicos a los privados, o bien confían a prestadores privados la gestión de la dirección de las escuelas públicas.

La tercera esfera temática se sitúa fuera del sistema público de educación. En muchos países, se han multiplicado rápidamente las escuelas privadas poco onerosas, que son consideradas por algunos observadores como un medio para mejorar la calidad educativa y ampliar el acceso a la educación de los hogares más pobres.

Los partidarios de los tres enfoques reivindican los beneficios asociados a la reforma de la gobernanza, que van desde aumentos en la eficiencia hasta incrementos en la participación, la rendición de cuentas y la equidad. Existe una hipótesis subyacente, ampliamente compartida, según la cual la delegación de autoridad, la competición entre escuelas y la multiplicación de escuelas privadas poco onerosas fortalecerá la capacidad de los pobres para hacerse escuchar y aumentará sus posibilidades de elegir. La pregunta es: ¿hay datos empíricos que respalden estas afirmaciones y estas hipótesis?

No hay respuestas sencillas a esta pregunta. En algunos casos, las reformas orientadas a aplicar la gestión basada en la escuela han contribuido a mejorar el aprovechamiento escolar y a fortalecer la equidad. Las escuelas EDUCO, en El Salvador, son un ejemplo de ello. No obstante, de manera más general, hay pocos datos empíricos que respalden tanto los beneficios sistemáticos en materia de resultados de aprendizaje como los cambios en las prácticas docentes. Los efectos sobre la capacidad de los pobres para hacerse escuchar también son ambiguos. Es cierto que cuanto más localizada se encuentre la toma de decisiones, mayor será la probabilidad de que los padres y la comunidad se involucren; pero esto no supone que se resolverán así situaciones de desventaja más graves. Un peligro evidente es que las estructuras de poder locales, asociadas a la pobreza y a la desigualdad social, limiten la influencia real de los pobres y marginados.

La elección y la competición están en el centro de los debates (a menudo apasionados) que tienen lugar tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, y respecto de los que subyacen fuertes puntos de vista acerca del papel y las responsabilidades del gobierno. La idea según la cual el hecho de que los padres cuenten con una mayor cantidad de opciones a la hora de elegir escuela conduce a una mejora de los resultados del aprendizaje y una mayor equidad, puede tener intuitivamente cierto atractivo. Pero, una vez más, los datos empíricos no son concluyentes. La información obtenida

a partir de la evaluación del PISA no permite concluir que la competición entre escuelas tenga importantes efectos en los resultados de aprendizaje. En los Estados Unidos, ni la utilización (todavía limitada) de los sistemas de bonos de educación, ni el desarrollo más extendido de las escuelas concertadas han elevado de modo inequívoco los estándares académicos del aprovechamiento escolar o puesto fin a las disparidades.

El caso de Chile también resulta instructivo. Durante más de dos décadas, Chile introdujo reformas en la gobernanza educativa, orientadas a aumentar la diversidad de opciones disponibles para la elección de escuela, reformas que de hecho son más importantes y profundas que en la mayor parte de los países. Sin embargo, las escuelas privadas subsidiadas por el Estado no registran ventaja alguna respecto de las escuelas municipales, una vez que se han hecho los ajustes en materia de estatus socioeconómico. Las mejoras generales en la calidad de la educación han sido limitadas, como también lo han sido los progresos hacia una mayor equidad. Estos resultados llevan a preguntarse hasta qué punto el ejemplo de Chile merece ser citado como modelo de reforma de la gobernanza, como es a menudo el caso.

Otros países, como Suecia, tienen mayor justificación para reivindicar reformas logradas de la gobernanza. En este país, desde mediados de los años 1990, los padres pueden elegir prestadores de servicios educativos no estatales y conservar la financiación del Estado. Existe un amplio consenso en Suecia respecto de estas reformas. Sin embargo, queda aún por probar que el modelo sueco pueda exportarse. En efecto, en el caso de Suecia, el aumento de la competición entre escuelas se introdujo en un contexto en el que el sistema de educación pública goza de altos estándares académicos, niveles de desigualdad relativamente bajos y una capacidad institucional de reglamentación altamente desarrollada. Estas no son las condiciones que prevalecen en la mayoría de los países, desarrollados o en desarrollo.

En lo que respecta a los enfoques actuales en materia de gestión basada en la escuela, se plantean aún serios interrogantes. Ciertamente, la participación de los padres es importante y, en condiciones apropiadas, la elección y la competición pueden contribuir a elevar la calidad educativa e igualar las oportunidades. Pero la prioridad ineludible, especialmente en los países más pobres, es garantizar que todos los ciudadanos puedan contar con un sistema de educación pública adecuadamente financiado.

El rápido surgimiento de escuelas privadas poco onerosas plantea un conjunto de inquietudes de otra naturaleza. En muchos países, esas escuelas no son auspiciadas por el Estado. No cabe duda de que las escuelas privadas poco onerosas satisfacen una demanda real. De hecho, la tasa de matrícula en este tipo de escuelas ha aumentado en países tan diferentes como Ghana, la India, Kenya, Nigeria y Pakistán. Aún así,

cabe preguntarse, ¿hasta qué punto han contribuido a elevar los estándares académicos y aumentar la equidad?

El carácter poco concluyente de los datos empíricos obtenidos a nivel internacional deja poco lugar para el optimismo. En muchos países, los padres escogen escuelas privadas, no como una elección positiva, sino como una reacción negativa ante un sistema público percibido (generalmente con razón) como deficiente. A menudo, en zonas urbanas miserables, como es el caso de Nairobi, simplemente no existen las escuelas públicas. En la India, los datos empíricos obtenidos no indican que los padres pobres estén más activamente involucrados en la toma de decisiones en las escuelas privadas poco onerosas, o que en ellas haya mayores probabilidades de que el ausentismo docente sea menor. Si bien el hecho de que los padres cumplan con el pago de los derechos de escolaridad puede ser considerado como una prueba de su buena predisposición para pagar, estos costos constituyen una carga considerable para los presupuestos familiares. Los esfuerzos por integrar las escuelas privadas poco onerosas dentro de asociaciones entre el sector público y el sector privado, a través de programas de tipo bono de educación, no parecen acelerar (como afirman algunos) el avance hacia una mayor equidad.

El rápido crecimiento de escuelas privadas poco onerosas es en gran medida un síntoma que traduce las carencias del Estado. Los problemas crónicos de subfinanciación, combinados a menudo con bajos niveles de rendición de cuentas, poca capacidad de reacción y mala calidad de la prestación, han conducido a millones de hogares pobres a dar la espalda al servicio público y a apretarse el cinturón. No se puede decir que ésta sea una receta de equidad ni de progreso acelerado hacia la EPT.

La educación básica es un derecho humano fundamental, no una mercadería negociable. De ahí que se trate de una prestación a la que todos deben poder acceder, independientemente de que puedan o no pagarla. Además, el sector público debe regir la prestación, asegurar su financiación, proporcionar la gestión y fijar un marco político claro.

El liderazgo del sector público no implica que otros actores, como las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, no desempeñen papel alguno o no tengan responsabilidades. En un marco de condiciones apropiadas, la elección y la competición correctamente reguladas pueden servir para elevar los estándares, especialmente en la educación secundaria. No obstante, esto supone graves peligros para la equidad. En efecto, cuando las carencias del Estado permiten el sigiloso desarrollo de la mercantilización de la educación a través del sector privado poco oneroso, se plantea el riesgo de un aumento de la inequidad y de un deterioro de los servicios y la calidad. El verdadero reto que afrontan los gobiernos con sistemas de educación básica ineficaces consiste en resolver los problemas que aquejan al sistema.

### Gobernanza relativa a los docentes: mejorar la motivación y el seguimiento

La eficacia de cualquier escuela depende profundamente de la calidad de la enseñanza, así como de las competencias, la motivación y el grado de compromiso de sus docentes. Garantizar a los niños (incluso a los más desfavorecidos) el acceso a una enseñanza impartida por docentes suficientemente formados y motivados es un elemento vital para lograr una educación de calidad y equitativa. La eficacia y la equidad de los sistemas escolares también están vinculadas con el seguimiento de la calidad a nivel nacional. Los sistemas de seguimiento eficaces pueden aportar información útil para la formulación de políticas en materia educativa y contribuir así a aumentar la calidad y reforzar la equidad. Los sistemas de seguimiento ineficaces tienen el efecto contrario.

La gobernanza relativa a los docentes plantea interrogantes que van más allá de los tecnicismos administrativos. Una evaluación reciente sobre el estado de ánimo de los docentes en el África Subsahariana indica que los sistemas escolares que agrupan a decenas de millones de niños afrontan una "crisis de motivación de los docentes", relacionada con problemas que van desde las condiciones de trabajo hasta la formación y el apoyo que reciben. La distribución de los docentes dentro del país tiene profundas repercusiones en la equidad y el acceso, dado que en muchos países los esquemas de distribución no hacen sino reforzar las disparidades existentes.

Los salarios de los docentes están en el centro de las polémicas que alimentan los debates sobre políticas públicas. Algunos comentaristas consideran que en muchos países los niveles salariales son demasiado altos y no permiten realizar otros gastos relacionados con otros aspectos de la educación. Más allá del factor costo, la contratación centralizada de docentes con estatuto de funcionarios públicos es vista como una fuente de escasa rendición de cuentas y bajo rendimiento. El problema con estas perspectivas es que pasan por alto problemas más amplios, entre los que figuran los bajos niveles salariales en términos absolutos de muchos docentes. En Malawi, la media del salario docente no alcanza para cubrir las necesidades básicas. Tanto allí como en muchos otros países, los docentes deben a menudo completar sus ingresos con una segunda actividad, con consecuencias perjudiciales para la calidad de su trabajo como docentes.

La contratación de docentes con el objeto de reducir la PAD y resolver el problema de la escasez de profesionales coloca a los gobiernos frente a elecciones difíciles. Algunos han intentado disminuir los costos contratando a docentes interinos y evitando así la aplicación de las disposiciones salariales que rigen para los funcionarios. En efecto, el recurso a docentes interinos permite ampliar el acceso a la educación básica

a más bajo costo, y beneficiar así a áreas que de otro modo no habrían contado con suficientes docentes, como ocurre en algunas partes de la India.

En la otra cara de la moneda encontramos las potenciales amenazas a la calidad y equidad en la educación. El afán por reducir los costos a través de la contratación de docentes interinos puede debilitar la calidad de la educación, puesto que puede bajar el nivel de calificación de los nuevos empleados o desanimar al cuerpo docente. En Togo, la utilización generalizada de docentes interinos está asociada a un menor aprovechamiento escolar. Del mismo modo, la distribución de docentes interinos en zonas pobres o marginadas también puede debilitar la equidad. Las respuestas no son fáciles, pero es importante que los gobiernos tomen conciencia del daño potencial que esta renuncia a objetivos educativos más amplios, a cambio de contrataciones a menor costo, puede tener sobre la equidad y la calidad.

La distribución de los docentes dentro de los países es a menudo poco equitativa, lo que puede exacerbar las disparidades. La disparidad entre las zonas rurales y urbanas es particularmente significativa. En Uganda, dos tercios de los docentes urbanos están calificados, mientras que el porcentaje es del 40% en las áreas rurales. Este sesgo urbano en la distribución de los docentes refleja una aversión de los docentes hacia áreas lejanas, de difícil acceso, rurales y poco pobladas, a menudo por razones tanto profesionales como personales.

Las políticas públicas pueden reducir las desigualdades en materia de distribución. En Brasil, la redistribución de recursos financieros realizada por el gobierno central ha sido utilizada para promover la contratación y formación de docentes en los Estados más pobres. En Camboya y en la República Democrática Popular Lao, existen incentivos institucionales para alentar la contratación de docentes pertenecientes a áreas o grupos marginados. Una de las lecciones de esta experiencia es que pueden llegar a necesitarse incentivos muy fuertes.



Un síntoma del desánimo de los docentes es el ausentismo, que en muchos países en desarrollo llega a ser endémico (véase el Capítulo 2). La motivación no siempre es la culpable, ya que en algunas regiones de África, el ausentismo está fuertemente relacionado con problemas de salud vinculados al VIH. Algunos gobiernos consideran la remuneración en función de los resultados como una estrategia para solventar los problemas de motivación y elevar la calidad de la enseñanza. Pero los datos empíricos de los que se dispone no son concluyentes sobre los resultados positivos de vincular la remuneración docente al aprovechamiento escolar del alumnado, y señalan que este sistema puede generar incentivos perversos que conduzcan a los docentes a concentrar sus esfuerzos en los mejores alumnos.

La importancia del seguimiento para elevar la calidad y resolver los problemas relacionados con la equidad suele pasarse por alto. La información es una de las claves para mejorar los resultados de aprendizaje, y el flujo de información está creciendo. Entre 2000 y 2006, alrededor de la mitad de los países del mundo habían llevado a cabo al menos una evaluación del aprendizaje a nivel nacional. Las evaluaciones regionales también se han difundido: 37 países del África Subsahariana y 16 países latinoamericanos participan ahora en las principales evaluaciones regionales.

A pesar de que aún existen lagunas en la cobertura, muchos gobiernos tienen hoy acceso a más información proveniente de evaluaciones nacionales e internacionales que sus antecesores en el decenio de 1990. Muchas de esas evaluaciones son “de gran impacto”, ya que tienen consecuencias directas sobre la progresión de los estudiantes, y muchas veces sobre los docentes y las escuelas. Otras de esas evaluaciones son pruebas de “escaso impacto” destinadas a obtener información, pero sin consecuencias directas para los estudiantes, los docentes o las escuelas. El valor de las evaluaciones “de escaso impacto” como medio para promover la rendición de cuentas a nivel de las escuelas y los docentes es ampliamente cuestionado. En los Estados Unidos, la Ley *No Child Left Behind* (“Que ningún niño se quede atrás”) ofrece un ejemplo elocuente de las evaluaciones de gran impacto. Ahora bien, sus efectos sobre los resultados de aprendizaje son discutibles.

La manera en que se utiliza la información es tan importante como su flujo mismo. En numerosos países en desarrollo, las autoridades educativas recurren cada vez más a las evaluaciones para obtener elementos de información que contribuyan a la elaboración de políticas. En Kenya, los resultados de la evaluación del SACMEQ sirvieron de base para la fijación de puntos de referencia acerca de los elementos básicos con que deben contar las aulas. En Senegal, los datos obtenidos a partir de la evaluación del Programa de Análisis de los Sistemas Educativos de los Países de la Conferencia de Ministros de Educación de los Países de Habla

Francesa (PASEC) mostraron que la repetición de grado imponía altos costos a los sistemas escolares y no aportaba beneficios tangibles en términos de resultados de aprendizaje. Este descubrimiento tuvo como consecuencia que se prohibiera la repetición de ciertos grados de primaria. Vietnam ha utilizado las evaluaciones de aprendizaje para identificar disparidades en el aprovechamiento escolar y establecer un marco de reglamentaciones destinadas a promover la prestación de servicios educativos en zonas o grupos desfavorecidos. Uruguay ha aplicado programas de evaluación nacional cuidadosamente concebidos para reforzar la gestión pedagógica. De esta manera, en un período de seis años, logró mejorar los resultados de aprendizaje para algunos grados en un 30%.

No obstante, estos ejemplos positivos son la excepción más que la regla. En muchos casos, las conclusiones de las evaluaciones no tienen influencia sobre la asignación de recursos o los programas de apoyo a los docentes. Incluso cuando se utilizan buenos sistemas de evaluación, sus efectos son a menudo limitados, debido en muchos casos a una capacidad institucional insuficiente. Es el caso de Bolivia, que posee un excelente sistema de evaluación y una gran pericia en la materia, pero con limitado impacto en la formulación de políticas o en lo que ocurre en el aula.

### Planificación integrada para avanzar hacia la EPT

El progreso en la educación está supeditado a factores sociales más amplios, que determinan ciertas desigualdades basadas en los ingresos, el sexo, la pertenencia étnica y el lugar de residencia. El Marco de Acción de Dakar hace un llamamiento para que las políticas EPT sean promovidas “en el marco de una actividad sectorial sostenible y bien integrada, que esté explícitamente vinculada con la eliminación de la pobreza y las estrategias para el desarrollo”. Si bien la planificación educativa se ha reforzado, la falta de vínculos entre las estrategias para la educación y las estrategias generales para la reducción de la pobreza, sumada a altos niveles de fragmentación y a una coordinación ineficaz, continúa obstaculizando el progreso.

La planificación educativa dentro del marco de los enfoques que engloban todo un sector (enfoques sectoriales o SWAP, por sus siglas en inglés) ha desempeñado un papel decisivo en el establecimiento de prioridades, la ampliación del programa de la EPT y la fijación de horizontes de planificación a largo plazo por parte de los gobiernos. No obstante, muchos enfoques sectoriales presentan carencias persistentes en materia de educación: el presupuesto financiero es a menudo insuficiente, los objetivos educativos no se reflejan en los presupuestos nacionales y existe una tendencia a adoptar recetas preestablecidas.

Aún más grave es la tendencia generalizada a desvincular la planificación educativa de las estrategias generales destinadas a eliminar la pobreza y la desigualdad. Los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP) constituyen un medio para resolver este problema. En 54 países (más de la mitad de ellos pertenecientes al África Subsahariana) existen DELP operativos. Si bien se trata de documentos "de carácter nacional", también establecen los términos que rigen las alianzas constituidas con los donantes de ayuda al desarrollo. Los DELP han contribuido a colocar a la pobreza en el centro del programa para el desarrollo, pero no han facilitado aún su integración efectiva dentro de la planificación educativa, al menos por cuatro razones:

- **Escasa vinculación con el programa de la EPT.** Los DELP tienen como referencia los ODM, por lo que hacen mucho hincapié en objetivos cuantitativos relacionados con la educación primaria, excluyendo a menudo metas más amplias de la EPT. Cuando éstas se toman en cuenta, generalmente no están vinculadas a un programa más amplio de lucha contra la pobreza. Por ejemplo, tras un análisis del 18% de los DELP más recientes, el Informe muestra que la AEPI es principalmente considerada un mecanismo para aumentar la tasa de escolarización en primaria, más que como una estrategia para mejorar la salud y la nutrición en la primera infancia.
- **Problemas en la determinación de objetivos y limitada consideración de la equidad.** Los objetivos raramente incluyen la disminución de las disparidades en materia de equidad, con la excepción parcial de los objetivos de paridad entre los sexos. Invariablemente se centran en el acceso a la educación más que en el aprovechamiento escolar.
- **Escasa vinculación entre la educación y las reformas generales en materia de gobernanza.** Los DELP incorporan a menudo compromisos nacionales referidos a reformas de largo alcance en materia de gobernanza. No obstante, rara vez se analizan detenidamente las repercusiones de dichas reformas en la equidad educativa, incluso cuando éstas tienen consecuencias potencialmente significativas. La descentralización constituye un ejemplo claro. De manera general, pocos DELP establecen estrategias prácticas para garantizar que las reformas de la gobernanza estrechen el vínculo entre la planificación educativa y los esfuerzos de lucha contra la pobreza.
- **Escasa integración de políticas intersectoriales.** Tal como se señala en el Capítulo 2, existen profundas y persistentes desigualdades en la educación, vinculadas con la pobreza, el género, la nutrición, la salud, la discapacidad y otros factores de marginación. Luchar contra estas desigualdades requiere la adopción de políticas cuyo alcance se extienda más allá del sector educativo. Los datos

que figuran en los DELP indican que las estrategias educativas están a menudo desconectadas de dichas políticas.

Si bien los DELP rara vez han proporcionado un marco integrado, han dado lugar a experiencias positivas que es necesario destacar. Los programas de protección social están favoreciendo considerablemente la educación al abordar problemas como la salud, la nutrición y el trabajo infantil. Los programas de transferencias condicionales de dinero en efectivo han sido particularmente logrados en América Latina, a tal punto que la ciudad de Nueva York ha adoptado uno de ellos como prueba piloto. Existen fuertes motivos que justifican el aumento de la inversión pública y las ayudas para programas intersectoriales de este tipo en otros contextos.

La planificación no sólo consiste en documentos técnicos, sino que implica también procesos políticos a través de los cuales se fijan las prioridades. Los procesos de consulta constituyen un elemento central de los DELP, ya que proporcionan a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de participar en los debates sobre las políticas. También contribuyen a asegurar que la educación figure en los debates sobre las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. El reto consiste en extender la participación para garantizar que las voces de los pobres y los más vulnerables sean escuchadas. Esto a su vez contribuirá a centrar aún más la atención sobre la AEPI, la alfabetización de los adultos y el desarrollo de capacidades. Además permitirá a los dirigentes contar con más información acerca de los factores externos al sector educativo que retrasan el progreso hacia una educación equitativa. El compromiso político continuo resulta crucial para que las prioridades fijadas en los procesos de consulta se conviertan en una realidad.

## Capítulo 4

### Incrementar la ayuda y mejorar la gobernanza

El Marco de Acción de Dakar se funda en una alianza internacional, en el marco de la cual los países en desarrollo se comprometen a reforzar la planificación educativa a nivel nacional, luchar contra las desigualdades y mejorar la rendición de cuentas. Al mismo tiempo, los países ricos asumen el importante compromiso de velar por que ningún plan nacional fiable fracase por falta de financiación. El aumento del volumen y la eficacia de las ayudas es esencial para alcanzar las metas y los objetivos establecidos en Dakar. ¿Los donantes están cumpliendo sus promesas?

En materia de financiación, la respuesta es no. Una estimación extremadamente prudente indica que la ayuda financiera requerida para el cumplimiento de un limitado grupo de objetivos relacionados con la



educación básica en los países de ingresos bajos es de aproximadamente USD 11.000 millones anuales. En 2006, las ayudas recibidas en estos países para la educación básica eran de tan sólo un tercio de las necesidades estimadas, lo que equivale a un déficit de financiación de alrededor de USD 7.000 millones.

Estos grandes déficits a nivel de las ayudas están retrasando el progreso. El debate sobre los logros y la eficacia de la asistencia para el desarrollo continúa: los pesimistas aseguran que la ayuda tiene, en el mejor de los casos, un impacto modesto, y un efecto negativo en numerosos casos. Las pruebas que nos proporciona la educación no respaldan esa opinión. En la República Unida de Tanzania, las ayudas han permitido apoyar una estrategia educativa nacional que ha logrado reducir en 3 millones el número de niños no escolarizados desde 1999. En Camboya, Kenya, Mozambique y Zambia, las ayudas han contribuido a financiar la supresión de los derechos de escolaridad y a extender así las oportunidades educativas a niños que de otra manera habrían quedado excluidos. En Bangladesh y Nepal, las ayudas se han utilizado para apoyar estrategias nacionales de incentivos destinados a niñas y grupos desfavorecidos. La asistencia para el desarrollo no es una panacea ni un correctivo de las malas políticas, pero tiene efectos positivos.

Los niveles de ayuda en materia de educación están vinculados a los flujos globales de asistencia al desarrollo. En 2005, en el marco de la Cumbre de Gleneagles del Grupo de los Ocho (G8), y de la reunión del Consejo Europeo, los donantes asumieron una importante cantidad de compromisos destinados a incrementar el flujo de ayudas. Ese fue el telón de fondo para la "Cumbre del Milenio + 5" de las Naciones Unidas. El cumplimiento de estos compromisos conduciría a un aumento de las ayudas al desarrollo del orden de los USD 50.000 millones para 2010 (a precios de 2004), la mitad de las cuales estarían destinadas al África Subsahariana.

Sin embargo, las perspectivas de cumplimiento no son alentadoras. Los donantes, considerados como grupo, no van por buen camino para cumplir con la palabra empeñada. Tomando en cuenta el incremento de la ayuda y los programas previstos para 2010, existe un déficit de USD 30.000 millones respecto de los compromisos asumidos en 2005 (nuevamente, a precios de 2004 también). El déficit en la ayuda para el África Subsahariana es del orden de unos USD 14.000 millones, y está perjudicando el progreso hacia el cumplimiento de los ODM y la EPT. La mayor parte de los países donantes tomados individualmente están lejos de poder cumplir con los compromisos asumidos en Gleneagles, y dos países del G8 (los Estados Unidos y Japón) siguen destinando un porcentaje muy bajo de su Producto Nacional Bruto en la asistencia al desarrollo.

Los compromisos en materia de educación han seguido la misma tendencia general. La media anual correspondiente a los compromisos de ayuda para 2005-2006 se encontraba por debajo de los registrados en 2003-2004, con el subsiguiente riesgo grave de que esta situación se refleje en un crecimiento más lento de los desembolsos, o incluso en su estancamiento.

Los donantes tienen antecedentes variables en materia de ayuda para la educación básica. En 2006, la mitad de todas las ayudas para la educación básica venían de tan sólo tres fuentes: los Países Bajos, el Reino Unido y la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial. Estas fuentes representaban el 85% del aumento general registrado en los compromisos de ayuda para la educación básica en 2006. Sin embargo, el esfuerzo combinado de unos pocos donantes comprometidos no pudo contrarrestar la caída general de los compromisos de ayuda respecto de 2004.

El perfil de los compromisos de ayuda es muy variado. Algunos países, como Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, asignan más de tres cuartos de su ayuda a la educación en países de ingresos bajos y al menos la mitad a la educación básica. En cambio, Francia y Alemania (dos importantes donantes en materia de educación) asignan un porcentaje menor a la educación básica en los países más pobres. Sólo el 12% de la ayuda francesa y el 7% de la ayuda alemana se destinan a la educación básica en países de ingresos bajos. Ambos países asignan mayor prioridad a los subsidios destinados a que estudiantes extranjeros (procedentes en su mayoría de países en desarrollo con ingresos medios) estudien en sus universidades, que a la asistencia a la educación básica en países de ingresos bajos. En Francia, dos tercios de la ayuda para la educación se destinan a cubrir los costos asociados a los estudiantes que asisten a instituciones de enseñanza superior francesas.

El déficit cada vez mayor en la financiación de la ayuda para la educación plantea importantes interrogantes acerca del futuro de la Iniciativa Vía Rápida (IVR).

Establecida en 2002, la IVR fue concebida como un mecanismo multilateral destinado a promover la ayuda de los donantes para la EPT y, a través del Fondo Catalítico establecido en 2003, como un elemento de financiación. Desafortunadamente, la IVR no ha sido capaz de desarrollar una base de donantes suficientemente exhaustiva y se enfrenta a un futuro incierto. A mediados de 2008, los 35 países con planes de IVR aprobados afrontaban un déficit de financiación de USD 640 millones. Si incluimos en el cálculo a los ocho países con planes proyectados, la cifra se eleva a cerca de USD 1.000 millones. Para fines de 2009, el déficit de financiación para países con planes de IVR aprobados podría llegar a los USD 2.200 millones. Suponiendo que el Fondo Catalítico cubra alrededor del 40% al 50% del déficit, todavía quedarían por movilizar alrededor de USD 1.000 millones.

Las tendencias actuales en materia ayuda a la financiación no son un buen augurio para la consecución de los objetivos y metas del Marco de Acción de Dakar. No obstante, existen algunos signos positivos. En 2007, el G8 reafirmó su compromiso para que ninguna estrategia nacional fracasara por falta de financiamiento y prometió subsanar los déficits vinculados con planes de IVR aprobados. En junio de 2008, el Consejo Europeo también reafirmó su apoyo a la EPT. Sin embargo, las reafirmaciones de viejos compromisos no llevan a los niños a la escuela ni imparten una educación de calidad. Si los donantes se toman en serio sus promesas en el terreno de la educación, no pueden permitir que esta brecha siga aumentando en los próximos años.

El aumento de la ayuda es sólo una parte de la ecuación. En última instancia, se aceptará la necesidad de mayores compromisos en la medida en que se perciba que la ayuda contribuye a mejorar los resultados. Mucho de ello depende de la gobernanza en los países en desarrollo. Pero la gobernanza y la gestión de la ayuda también son importantes. En 2005, los donantes y los gobernantes de los países en desarrollo se comprometieron a reforzar la eficacia de la asistencia al desarrollo. Esta promesa, plasmada en la Declaración de París, prevé la armonización de las prácticas de los donantes y su adaptación a las estrategias de desarrollo de carácter nacional. Este enfoque señala un cambio de orientación, en la medida en que pasa de las ayudas basadas en proyectos a ayudas basadas en programas, un cambio que ya es ciertamente evidente en la educación. También se fijaron metas para 2010, con el fin de poder medir los progresos.

Es aún muy pronto para evaluar cabalmente en qué medida estos nuevos principios que rigen el otorgamiento de las ayudas están siendo plasmados en la práctica. En términos de compromisos de financiación, las ayudas basadas en proyectos se vieron fuertemente desplazadas por las ayudas basadas en programas. Las mejores estimaciones indican que poco más de la mitad de esta ayuda es canalizada mediante

programas de educación sectoriales, mientras que en 1999-2000 se hablaba de aproximadamente un tercio.

De acuerdo con evaluaciones preliminares, algunas de las metas establecidas en la Declaración de París serán difíciles de alcanzar. El seguimiento de los resultados obtenidos en 54 países, que representan la mitad de toda la ayuda, no arroja conclusiones del todo alentadoras. La utilización de los sistemas nacionales sigue siendo limitada, con tan sólo el 45% de la ayuda canalizada a través de sistemas nacionales de gestión de las finanzas públicas (el objetivo para 2010 es del 80%). En algunos casos, los donantes no utilizan los sistemas nacionales, ni siquiera cuando éstos han sido fortalecidos. A menudo la coordinación de los donantes es aún rudimentaria. En 2007, los 54 países recibieron más de 14.000 misiones de los donantes, de las cuales sólo el 20% había sido coordinado de manera conjunta.

El progreso hacia una mayor coordinación se ha hecho evidente en la educación, más que en muchas otras esferas. Así y todo, el índice de progreso ha sido errático y desigual, por lo que quedan aún muchos esfuerzos por realizar. En Camboya, sólo el 39% de las misiones de educación de 2007 fueron conducidas de forma conjunta, lo que supuso un aumento de los costos de transacción del gobierno anfitrión.

A pesar de que todos los donantes han subrayado su compromiso de adaptar la ayuda a las prioridades del país receptor y utilizar los sistemas nacionales, los resultados han sido variables. El progreso ha distado mucho de ser fácil, con frustraciones e inquietudes de ambos lados. Los donantes señalan a menudo problemas vinculados con la corrupción y la falta de capacidades. Por su parte, muchos de los beneficiarios de las ayudas se quejan de lo que consideran exigencias poco realistas por parte de los donantes y requerimientos onerosos a nivel de la elaboración de informes.

Las modalidades emergentes en materia de ayuda pueden resolver estos problemas. En el mejor de los casos, se destacan enfoques innovadores de la financiación, que incluyen mejoras en los sistemas de gestión nacionales, una mayor coherencia sectorial, así como un aumento de la supervisión y la coordinación de las actividades de los donantes. Ya se han obtenido importantes logros en algunos países, entre los cuales figuran Burkina Faso, Camboya, la India y Mozambique. Para que la puesta en práctica del programa de París sea un éxito, se requerirá un espíritu compromiso y flexibilidad por ambas partes, y los donantes deberán abstenerse de usar la ayuda financiera como un medio de presión para conseguir cambios.

## Capítulo 5

## Conclusiones y recomendaciones sobre políticas



Cumplir con las promesas formuladas en el Marco de Acción de Dakar exigirá un fuerte liderazgo político, un gran sentido de la urgencia y la aplicación de estrategias prácticas. El capítulo final del presente Informe establece algunas de las prioridades clave. Intentando evitar las recetas preestablecidas, se identifican los principios que rigen las buenas prácticas, entre los cuales figuran:

- **Tomar la equidad en serio.** Muchos gobiernos no han asignado suficiente importancia a las políticas destinadas a luchar contra las desigualdades en la educación. El establecimiento de “objetivos de equidad” acompañados de plazos específicos y orientados a reducir las disparidades basadas en la riqueza, el género, la lengua y otros factores de desventaja, así como el minucioso seguimiento de los progresos alcanzados, contribuirán a concentrar la atención política. Al mismo tiempo, la planificación educativa debe conceder una mayor prioridad al gasto público en favor de los pobres y al desarrollo de incentivos destinados a los más pobres y desfavorecidos.
  - Fortalecer los **vínculos entre la planificación educativa y las estrategias de reducción de la pobreza.** Las políticas educativas pueden desempeñar un papel importante en la consecución de la igualdad de oportunidades y la reducción de las desventajas. No obstante, los progresos en la educación dependen en gran medida de los progresos alcanzados en otros ámbitos como la lucha contra la pobreza, la nutrición y
- la salud pública. Aunque la planificación sectorial educativa se ha reforzado, todavía se debe integrar en las estrategias generales de lucha contra la pobreza.
  - Reforzar el compromiso en favor de una **educación de calidad** para todos. Los resultados obtenidos en la extensión del acceso a la educación aventajan los progresos logrados en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza. Los dirigentes deben renovar y reforzar el compromiso asumido en Dakar respecto de la calidad de la educación y poner en marcha las infraestructuras y programas de ayuda y seguimiento de la actividad docente necesarios para obtener dichos resultados.
  - Respetar el compromiso de una **financiación equitativa.** Muchos gobiernos han fracasado a la hora de desarrollar modelos de gasto público en favor de los pobres, y las reformas de descentralización a menudo han exacerbado las desigualdades en la educación. De cara al futuro, es importante que los gobiernos sean capaces de desarrollar enfoques que eviten ese tipo de resultados. Los gobiernos centrales deben conservar la capacidad redistributiva que va desde las regiones más ricas hasta las más pobres, y los organismos subnacionales deben asegurarse de que los planes de gastos reflejen el compromiso nacional respecto de la EPT.
  - Reconocer los **límites de la elección y la competición.** El desarrollo de “cuasi-mercados” en la educación y la rápida aparición de prestadores de servicios educativos privados a bajo costo no están resolviendo los problemas subyacentes de acceso, equidad o calidad de la educación. Son muchos los actores que tienen una función que desempeñar en la prestación del servicio educativo, pero nada puede reemplazar un sistema educativo público adecuadamente financiado y eficazmente administrado, sobre todo en la educación primaria.
  - Cumplir con los **compromisos en materia de ayuda.** La comunidad de donantes debe reconocer la gran gama de beneficios que conlleva un progreso acelerado hacia la EPT y colmar el déficit existente en materia de ayuda financiera. Las estimaciones más prudentes señalan que esto implicaría aumentar las ayudas para la educación básica en alrededor USD 7.000 millones anuales y cumplir con los compromisos asumidos en 2005. Colmar el déficit de ayuda financiera de USD 2.200 millones proyectada para 2010 en países con planes aprobados mediante la IVR constituye otra de las prioridades. Fortalecer el compromiso de algunos donantes clave respecto de la equidad en la asignación de las ayudas contribuiría a poner fin a los déficits financieros. ■