



© Ismael Mohamad/UP/GAMMA

Capítulo 5

Reconstruir la educación, aprovechando los beneficios de la paz

Niños asomados por el agujero de una tienda de campaña que les sirve de clase, después de la destrucción de su escuela por un ataque armado israelí (Gaza, 2009).



Introducción	249
Empezar pronto y mantener el rumbo	250
Promover una cultura de paz y tolerancia	270

Cuando cesan los combates, la educación puede desempeñar un papel fundamental en el restablecimiento de la esperanza, la normalidad y la confianza en el Estado, así como en la empresa de echar los cimientos para edificar una paz duradera. Sin embargo, la divisoria establecida entre la ayuda humanitaria a corto plazo y la asistencia para el desarrollo a largo plazo socava la labor de reconstrucción. La oportunidad de cosechar rápidamente los frutos de la paz gracias a la educación se desperdicia. En este capítulo se formulan propuestas para corregir las deficiencias en la estructuración de la ayuda, y se argumenta por qué se debe integrar a la educación en todo programa general de consolidación de la paz. La reforma de las políticas de educación en lo referente a los currículos y el idioma de enseñanza puede contribuir a liberar el potencial que tiene la educación para coadyuvar a la edificación de una sociedad más pacífica, tolerante e inclusiva.

Introducción

La educación no provoca las guerras, ni acaba con ellas. No obstante, los sistemas educativos contribuyen a menudo a crear condiciones propicias para el desencadenamiento de un conflicto armado y, al mismo tiempo, pueden coadyuvar a la creación de sociedades más pacíficas, cohesionadas y resistentes, evitando así el retorno de la violencia.

La tarea de reconstruir un sistema educativo después de un conflicto violento plantea problemas sobrecogedores. Después de los conflictos, los gobiernos tienen que actuar inevitablemente en contextos de incertidumbre e inestabilidad política. El grado de confianza suele ser bajo, la legitimidad misma del gobierno puede ser cuestionable y el peligro de reanudación de los estallidos de violencia persiste. Al haber heredado infraestructuras escolares gravemente deterioradas, las autoridades tienen que emprender su reconstrucción con recursos económicos limitados, una escasez crónica de maestros formados y una capacidad administrativa restringida. Además de esas limitaciones, en una situación de posconflicto todo gobierno debe hacer frente a demandas crecientes de la población. Los padres que han visto la escolarización de sus hijos comprometida por la guerra pueden considerar que la educación es una parte importante –incluso la más importante– de los primeros beneficios de la paz. La incapacidad de hacer efectivos esos beneficios puede reavivar las tensiones sociales que alimentaron el conflicto del que el país apenas está saliendo.

A cada uno de estos problemas corresponden otras tantas oportunidades. Cosechar los beneficios de la paz en el sector de la educación es uno de los medios más seguros de fortalecer la legitimidad del gobierno, dar a los jóvenes garantías para su porvenir y consolidar una paz duradera. Asimismo, es una de las cosas más visibles que el gobierno puede hacer para demostrar que el país ha emprendido un nuevo rumbo. La educación es un servicio público que incide en la vida de casi todos los ciudadanos. Mientras que otros aspectos de la labor gubernamental –por ejemplo, la promulgación de una nueva constitución y la reforma de la administración pública o del sistema electoral– pueden parecer algo remoto a gran parte de la población, los padres sí que saben si sus hijos están escolarizados o no, las comunidades pueden ver si las infraestructuras escolares están mejorando y los jóvenes comprueban si reciben o no una formación que los prepara para un futuro mejor. Por todas estas razones, la rehabilitación del sistema educativo es un elemento esencial de la reconstrucción general de un país [véase la Contribución Especial].

Contribución especial – La educación, un sendero hacia la paz

En una nación recién nacida, no hay nada más importante que instruir a los niños. Si uno desea paz y justicia, empleos y prosperidad, un pueblo justo y tolerante, sólo hay un punto de partida: la escuela.

Cuando empezamos reconstruir nuestro país, a finales del decenio de 1990, muchas cosas estaban destrozadas.

Necesitábamos nuevas instituciones, nuevas inversiones y nuevas leyes, pero sabíamos que la reconstrucción debía comenzar por las escuelas. Para nuestro pueblo, la educación formaba parte de los “dividendos de la paz”. Reconstruyendo las escuelas y rehabilitando el sistema educativo, los ciudadanos mostraron por qué prioridades votaban.

Desde entonces, en Timor-Leste seguimos empeñados en fortalecer la calidad del sistema educativo. Sabemos que la educación no consiste sólo en mandar a los niños al colegio, sino en esforzarse por dotarlos con las competencias que necesitan para construir un futuro mejor. Y, por supuesto, la educación por sí sola no basta: tenemos que crear empleos para nuestros jóvenes. Pero la educación va más allá de la adquisición de competencias y la obtención de empleos. Es también un vector de transmisión de esas fuerzas inmateriales, pero poderosas, que mantienen la cohesión social, fuerzas como el respeto, la tolerancia y los valores compartidos.

Uno de los mensajes clave del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* de la UNESCO es que la educación puede ser una fuerza capaz de prevenir los conflictos, reconstruir los países y edificar la paz. Apoyo entusiásticamente ese mensaje. Sin embargo, con suma frecuencia se considera que la educación es un elemento secundario de los programas de reconstrucción en situaciones posteriores a conflictos. O, lo que es peor aún, a veces los sistemas educativos perpetúan los mismos prejuicios y actitudes que fomentan la violencia.

Debemos replantearnos nuestras actitudes. En el mundo de hoy, donde tantas personas están desunidas por motivos de religión, identidad o idioma, la educación puede unirnos en torno a una tolerancia y un respeto mutuamente compartidos. En Timor-Leste aspiramos a hacer de la educación un instrumento que promueva la comprensión, la unidad social y la seguridad humana. No hay sendero más seguro hacia la paz.

Dr. José Ramos-Horta

Premio Nobel de la Paz (1996)

Presidente de la República Democrática de Timor-Leste

En términos más generales, el sistema educativo puede llegar a formar parte de un contrato social más integrador, en el que el gobierno demuestre su voluntad de luchar contra las desigualdades sociales y económicas. Así como las escuelas son a veces un venero de la desigualdad de oportunidades, también pueden convertirse en un vector de movilidad social y mayor igualdad, en el que la política de educación marque el nuevo rumbo.

La reforma del sector de la educación no se suele considerar una prioridad en la tarea de reconstrucción posterior a un conflicto. La mayoría de los gobiernos y los donantes siguen considerando que la educación

es más bien una actividad del sector social y no un elemento del programa de consolidación de la paz. Esto induce a pensar que no han asimilado todavía las enseñanzas de la historia. Desde Bosnia y Herzegovina hasta Rwanda y el Sudán, son muchos los conflictos en los que las escuelas han contribuido activamente a ahondar las divisiones sociales, étnicas y religiosas, creando así un contexto propicio a la propagación de actitudes y creencias que desembocan en la violencia.

Quizá los sistemas educativos no sean la causa directa de los conflictos armados, pero sí son fundamentales en la configuración de ideas que hacen a las sociedades más o menos propensas a la violencia. No es exagerado decir que el futuro de un país será todo lo pacífico, próspero y unido que le permita su sistema educativo. Cuando los ciudadanos del mañana reciben una educación que promueve la tolerancia, el respeto hacia los demás y la estima de las identidades complejas que componen las sociedades multiétnicas, los llamamientos a la violencia basados en el fanatismo religioso, el chovinismo y la desconfianza hacia el prójimo encuentran mucho menos eco. Por esa razón, la educación debe considerarse como un componente esencial de todo programa general de consolidación de la paz.

Este capítulo consta de dos secciones. En la primera, se examina la reconstrucción de los sistemas educativos después de un conflicto. Este es un ámbito en el que los gobiernos nacionales han de mostrar una firme voluntad política, y en el que los donantes de ayuda tienen también una función que cumplir y motivos sobrados para actuar. Esa función se explica porque la ayuda puede contribuir a la superar las limitaciones que afligen a los gobiernos después de los conflictos en el plano de las capacidades financieras, técnicas y humanas. Y los donantes tienen motivos para actuar porque invertir en la consolidación de la paz es prevenir el retorno a la violencia y todas sus secuelas de desplazamiento de poblaciones, de inseguridad y de necesidad de ayuda humanitaria. No obstante, no hay soluciones instantáneas para reconstruir los sistemas educativos. La lección fundamental que los donantes pueden sacar de los ejemplos anteriores que han dado buenos resultados podría resumirse así: "empezar pronto y mantener el rumbo".

En la segunda parte del capítulo se abordan los problemas que la educación debe afrontar durante el proceso de reconstrucción a más largo plazo. Cada contexto es diferente y cada país tiene que afrontar problemas complejos. Para los gobiernos nacionales y los donantes, el punto de partida consiste en reconocer que el sector de la educación es importante y en evaluar el papel que las reformas de la política de educación van a desempeñar en el contexto posterior al conflicto. □

Empezar pronto y mantener el rumbo

La Comisión ha llegado a la conclusión de que el conflicto llegó a ser inevitable debido a las deplorables condiciones creadas por años de mal gobierno, corrupción endémica y negación de los derechos humanos básicos.

Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona (CVR de Sierra Leona, 2004, Vol. 1, pág. 10)

Para la mayoría de los habitantes de Sierra Leona, el Estado es una abstracción y el gobierno central ha llegado a ser intrascendente para sus vidas cotidianas. A fin de corregir este déficit de participación, es necesario renovar los métodos de gobierno.

Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona (CVR de Sierra Leona, 2004, Vol. 2, pág. 8)

Estos dictámenes de la Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, emitidos después de la guerra civil de ese país, resumen cabalmente la función que desempeñó la deficiencia del Estado en la creación de las condiciones que propiciaron el estallido de la violencia. Ponen de relieve la importancia fundamental que tiene la rehabilitación de la pertinencia del Estado en el proceso de reconstrucción de un país. La aplicación de medidas rápidas y continuas en el sector de la educación es uno de los medios más eficaces de que disponen los gobiernos después de los conflictos para rectificar lo que la Comisión llama "un déficit de participación" y establecer un nuevo contrato social. Pocos elementos son tan esenciales para un contrato social como la responsabilidad que incumbe al Estado de garantizar el derecho a la educación de todos sus ciudadanos.

La reconstrucción después de un conflicto depende, en última instancia, del buen resultado de la consolidación de la paz y la reorganización del Estado. Los progresos han de lograrse en esos dos frentes. La consolidación de la paz va más allá del cese inmediato de las hostilidades y consiste en tratar las causas profundas de la violencia, instaurar la estabilidad y crear mecanismos que permitan solucionar los conflictos sin recurrir a la violencia (DFID, 2010a). Se trata de que los gobiernos susciten la confianza y la participación de los ciudadanos. La reorganización del Estado es una tarea diferente, aunque vinculada a la anterior. Su objetivo es crear sistemas administrativos e instituciones que garanticen la seguridad, la justicia y los servicios básicos, así como sistemas de representación y

El futuro de un país será todo lo pacífico, próspero y unido que le permita su sistema educativo.

rendición de cuentas de los que depende, en última instancia, la legitimidad del Estado (CAD-OCDE, 2010h; Whaites, 2008).

La educación debe desempeñar una función esencial en cualquier empeño de consolidar la paz y reorganizar el Estado, desde el mismo momento en que se llegue a un acuerdo para poner fin a las hostilidades. Ese acuerdo puede transmitir el mensaje de que el gobierno emprende un nuevo rumbo, integrando la educación en un proceso más amplio orientado a rectificar, mediante políticas más integradoras, las injusticias reales, o sentidas como tales, que son las raíces de todo conflicto violento. A este respecto, se puede mencionar el ejemplo de Guatemala, donde los acuerdos de paz que pusieron un término a la prolongada guerra civil reconocieron “que los pueblos indígenas [habían] sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua” (Naciones Unidas, 1995, pág. 2). En esos acuerdos se contrajeron compromisos específicos para remediar ese legado de discriminación mediante una reforma del sistema educativo (Recuadro 5.1). En Indonesia, la insurrección de Aceh, que se prolongó por espacio de tres decenios hasta 2005, fue motivada, entre otras cosas, por la preocupación de que a esta provincia se la estaba despojando de la justa parte que le correspondía en la explotación de los recursos mineros. También en este caso, el acuerdo de paz suscrito entre el Movimiento de Liberación de Aceh

y el gobierno contenía cláusulas relacionadas con la educación. En el acuerdo figuraba el compromiso de aumentar la proporción de los ingresos de la minería que la provincia retendría para sufragar su gasto público (Pan, 2005). Se reconoció además que la exigencia de un reparto más equitativo de los ingresos fiscales estaba vinculada a la impresión predominante de que la provincia era víctima de injusticias en lo tocante a la financiación de la educación y otros servicios básicos.

La reconstrucción de la educación también es parte fundamental del programa más general de reorganización del Estado. En toda sociedad que acaba de superar un conflicto armado, ese programa comporta un gran cúmulo de tareas. La reforma de los cuerpos de seguridad, el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, la modificación de la Constitución y muchas otras tareas más figuran de manera prominente entre las prioridades inmediatas de los responsables políticos. Sin embargo, muchos ciudadanos tienen preocupaciones más inmediatas, como la de enviar a sus hijos a la escuela. Quizá más que cualquier otro ámbito, la educación ofrece a los gobiernos de países recién salidos de conflictos la oportunidad de demostrar rápidamente que la paz aportará mejoras concretas a la calidad de vida.

Por supuesto, no todos los problemas acumulados de los sistemas educativos que un gobierno hereda tras un conflicto son susceptibles de rápida solución.

La educación debe desempeñar una función esencial en cualquier empeño de consolidar la paz y reorganizar el Estado, desde el mismo momento en que se llegue a un acuerdo para poner fin a las hostilidades.

Recuadro 5.1 – Los acuerdos de paz de Guatemala: reconocer la necesidad de la educación inclusiva

Los acuerdos de paz negociados entre 1991 y 1996 pusieron fin a 36 años de guerra civil en Guatemala. En esos acuerdos se reconoció explícitamente que las injusticias cometidas contra los pueblos indígenas habían alimentado el conflicto y se formularon compromisos de gran alcance para acabar con un legado de desigualdad, marginación social y exclusión política. Entre esos compromisos figuró el de ampliar la educación bilingüe e intercultural y aumentar los recursos destinados a los pueblos indígenas.

Las amplias consultas celebradas con las organizaciones indígenas desempeñaron un importante papel político en las negociaciones de paz. Esos encuentros permitieron sacar a la luz numerosos agravios antiguos, suscitaron un debate público y propiciaron la creación de dispositivos institucionales encaminados a tener más en cuenta los puntos de vista de los pueblos indígenas. La reforma de la educación efectuada después de los acuerdos de paz estableció estrategias detalladas para fortalecer la gestión descentralizada de las escuelas mediante el Programa Nacional de Autogestión para el

Desarrollo Educativo (PRONADE) y para extender la enseñanza intercultural y bilingüe.

Una vez ampliado, el PRONADE abarcaba en 2008 escuelas que impartían enseñanza a 465.000 niños y que estaban situadas principalmente en zonas pobres habitadas en su mayoría por poblaciones indígenas. No obstante, las escuelas carecen de financiación suficiente y padecen de un alto índice de rotación de los maestros. Uno de los motivos del déficit de financiación ha sido la incapacidad de los gobiernos para aumentar los ingresos fiscales e incrementar progresivamente el gasto público en educación. A pesar de estas dificultades y de las injusticias sociales que siguen padeciendo los pueblos indígenas, la incorporación de la educación a los acuerdos de paz trajo cierto progreso y sirvió de catalizador de un diálogo permanente acerca del puesto que ocupa la educación en la construcción de una sociedad más inclusiva.

Fuentes: Banco Mundial (2008c); di Gropello (2006); Naciones Unidas (1995, 1997); PNUD Guatemala (2010); Poppema (2009).

Al igual que en otros sectores, la reforma de la gobernanza de la educación es un proceso largo y complicado. El tránsito de un sistema educativo deficiente que no llega a buena parte de la población hacia un sistema que ofrezca servicios educativos de gran calidad a todos los ciudadanos, es una tarea difícil en cualquier contexto y mucho más después de un conflicto. Sin embargo, la educación ofrece la oportunidad de obtener resultados positivos rápidos que pueden fortalecer la legitimidad del gobierno en la etapa inmediatamente posterior al conflicto, al responder a la demanda de servicios educativos de la población.

La intensidad de esa demanda se suele subestimar, tanto en la planificación de la reconstrucción posterior a un conflicto como en la ayuda humanitaria de emergencia. En Timor-Leste, apenas se había secado la tinta de los acuerdos de paz y ya miles de voluntarios “estaban reuniendo a los niños, arreglando los techos de las escuelas, limpiando los escombros en cientos de centros escolares que habían sido blanco de las bombas, repartiendo libros, cuadernos, lápices y almuerzos escolares, y prestando servicios docentes” (Banco Mundial, 2000, pág. 4). En Afganistán, una encuesta de opinión mostró que la gente consideraba que la apertura de escuelas para niñas y la mejora general del sistema educativo constituían uno de los tres indicios más importantes de una evolución positiva del país (Rene, 2010). Los desplazados internos que regresan a sus hogares se enfrentan con múltiples problemas en materia de atención médico-sanitaria, alimentación y acceso al agua. Sin embargo, una encuesta realizada entre los desplazados de Sudán del Sur regresados a sus hogares reveló que atribuían a la educación una alta prioridad sistemáticamente (Pantuliano y otros, 2007).

La integración de la educación en la tarea general de edificación de la paz y reorganización del Estado en las sociedades recién salidas de conflictos, exige estrategias adaptadas a las circunstancias nacionales. En este ámbito, reviste especial importancia atenderse al principio de evitar las políticas de “formato único”. Sin embargo, existen algunos principios rectores. La reconstrucción del sector de la educación debe empezar pronto y aportar beneficios lo más rápidamente posible, porque ni el gobierno ni los ciudadanos pueden permitirse el lujo de esperar. Aunque en las situaciones posteriores a conflictos los gobiernos deben mirar al futuro y sentar las bases de un sistema educativo capaz de aportar beneficios graduales con el correr del tiempo, es indispensable también que comiencen por definir las políticas que permitan cosechar los beneficios que estén más al alcance de la mano, obteniendo resultados rápidos con la aplicación de medidas sencillas.

Resultados rápidos y un nuevo comienzo

Las personas que han visto su vida trastornada por un conflicto armado salen de la etapa de violencia con la esperanza y el anhelo de que el futuro sea mejor. La decepción de esas aspiraciones es el medio más rápido para que se pierda la confianza en la paz y vuelva la violencia. Después de un conflicto, los gobiernos tropiezan con limitaciones en muchos ámbitos, sobre todo en lo que respecta a la disponibilidad de capacidades administrativas y recursos financieros. No obstante, con el apoyo de los donantes, es posible aplicar medidas que propicien la obtención de resultados en el sector educativo.

- *Suprimir los derechos de matrícula.* Cuando el gasto público se merma a causa de un conflicto, los padres acaban sufragando el costo de la enseñanza. Los derechos que cobran las escuelas para financiar los salarios de los docentes y otros costos suponen un obstáculo para el acceso a la educación, en particular para los niños de las familias más pobres. La remoción de esos obstáculos mediante una supresión de los derechos de matrícula cobrados a los usuarios y un aumento del gasto público pueden aportar un rápido diviendo de la paz en el sector educativo. Después de los conflictos que han padecido, muchos países han suprimido los derechos de matrícula en la enseñanza primaria, lo que ha redundado en beneficios considerables. En Etiopía y Mozambique esta medida se aplicó algún tiempo después del cese oficial de las hostilidades, pero en otros países como Burundi, Liberia y Sierra Leona, los derechos de matrícula se suprimieron en el contexto de la labor realizada para incrementar la confianza en el proceso de reconstrucción posterior al conflicto (Gráfico 5.2) (Liberia, Ministerio de Educación, 2007; Nicolai, 2009). La supresión de los derechos de matrícula tiene que ir acompañada de medidas más generales, como la construcción de aulas, la formación de docentes y el suministro de libros de texto. Además, esa supresión debe extenderse al conjunto de los gastos de educación en que incurren los hogares. En Sierra Leona, la Comisión de Verdad y Reconciliación insistió en la importancia de que la enseñanza primaria fuera “gratuita en toda la extensión de la palabra” (CVR de Sierra Leona, 2004, Vol. 2, pág. 177). Aunque aún perduran algunas cargas extraoficiales, la reducción del costo de la enseñanza disparó la demanda en este país: el número de niños escolarizados en primaria pasó de 554.000 en 2001 a más de 1,3 millones en 2007 (EPDC y AED-SSC, 2010).

- *Basarse en las iniciativas comunitarias.* En muchos países afectados por conflictos, las comunidades se encontraron solas ante el vacío creado por

Una supresión de los derechos de matrícula y un aumento del gasto público pueden aportar un rápido diviendo de la paz en el sector educativo.

la incapacidad de los gobiernos para mantener el sistema educativo en funcionamiento. El respaldo a los esfuerzos comunitarios puede aportar resultados inmediatos para la educación y demostrar que el gobierno se ha puesto manos a la obra. Un ejemplo de esto es el caso de El Salvador. En el decenio de 1980, durante la guerra civil de este país, al menos 500 escuelas comunitarias siguieron funcionando en las zonas de conflicto. Cuando el país salió de la guerra, el nuevo Ministerio de Educación inició un programa denominado Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), que reconoció oficialmente esos centros y les prestó apoyo financiero. En dos años, la tasa de escolarización en las zonas rurales pasó del 76% al 83% y las escuelas comunitarias se integraron en una estructura gubernamental muy descentralizada (Gillies, 2009).

- **Rehabilitar aulas y escuelas.** En determinados contextos posteriores a conflictos, los niños se quedan sin escolarizar porque las instalaciones escolares están destruidas o deterioradas. Una inversión rápida en su rehabilitación puede eliminar este inconveniente y aportar beneficios con prontitud, en particular cuando los donantes apoyan los esfuerzos de los gobiernos nacionales y las

comunidades locales. Tras el conflicto civil padecido en el periodo 2002-2004 por la Côte d'Ivoire, la campaña de "regreso a la escuela" lanzada por el UNICEF con el apoyo de la Unión Europea incluyó la rehabilitación de 4.000 escuelas, lo que al parecer facilitó la vuelta a clases de unos 800.000 niños de 6 a 12 años (UNICEF, 2010b). En Bosnia y Herzegovina, la mitad de las instalaciones escolares quedaron gravemente dañadas o destruidas durante la guerra civil. Seis meses después de firmados los Acuerdos de Dayton de 1995, el Banco Mundial, la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea y el gobierno de los Países Bajos habían ejecutado ya la primera fase de un programa de rehabilitación de emergencia dotado con un presupuesto de 33 millones de dólares (Banco Mundial, 1996). El año 2000, ya se había reconstruido la mayoría de las viviendas, escuelas, dispensarios médicos y otras infraestructuras (Banco Mundial, 2004). En circunstancias muy diferentes, el acuerdo de paz en Sudán del Sur trajo consigo un gran auge de la construcción de escuelas, que en pocos años hizo que el número de alumnos de las escuelas primarias aumentase en un millón aproximadamente (Recuadro 5.2).

En el Sudán del Sur, los métodos flexibles de construcción de aulas combinan un bajo costo económico con la obtención de beneficios educativos rápidos.

Recuadro 5.2 – La reconstrucción acelerada de las escuelas en Sudán del Sur

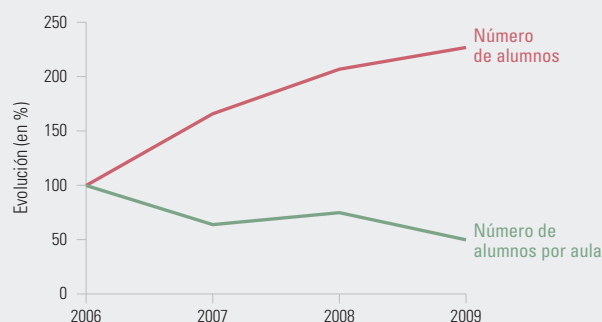
El Acuerdo General de Paz de Sudán del Sur (2005) marcó el inicio de un ambicioso programa de construcción escolar para propiciar el aumento del número de alumnos de primaria, que pasó de 700.000 en 2006 a 1,6 millones en 2009.

La reconstrucción se hizo en dos etapas. La primera, de 2005 a 2007, se centró en la recuperación, rehabilitación y creación de infraestructuras básicas. La segunda, que comenzó en 2008 y continuará hasta 2011, se centra en la ampliación de esas infraestructuras. Al multiplicar por cuatro el número de aulas en tan sólo tres años, el promedio de alumnos por clase se redujo a la mitad, pasando de 260 en 2006 a 129 en 2009, pese al rápido incremento de la escolarización (Gráfico 5.1). Al comprender que los métodos tradicionales de construcción no podrían satisfacer el aumento de la demanda, los planificadores optaron por la instalación de aulas semipermanentes, tiendas de campaña y locales techados sin paredes que representan ahora la mitad de las clases.

Estos métodos flexibles de construcción de aulas combinan un bajo costo económico con la obtención de beneficios educativos rápidos. Los niños no tuvieron que esperar varios años la construcción de instalaciones escolares clásicas para beneficiarse de la oportunidad de aprender. Asimismo, se obtuvieron beneficios en lo que respecta a la equidad. La construcción de escuelas se centró en algunas de las zonas más desfavorecidas, con lo que se sentaron las bases de un sistema educativo más inclusivo. Otra innovación consistió en el empleo de sistemas de información geográfica para ubicar las escuelas allí donde más se necesitaban. Estos logros son tanto más

Gráfico 5.1: En Sudán del Sur la construcción de aulas ha aumentado más deprisa que la escolarización

Evolución de la escolarización total y del número de alumnos por aula (2006-2009)



Nota: Se ha utilizado 2006 como año de referencia.

Fuente: EPDC y AED-SSC (2010).

admirables cuanto que en 2006 ni siquiera existía un ministerio de educación en el Sudán del Sur. Ahora, la tarea pendiente es transformar las estructuras provisionales en instalaciones permanentes de costo asequible. La realización de esa transformación constituirá, por parte del gobierno, una muestra de la continuidad de su compromiso con la causa de la educación.

Fuentes: Assessment and Evaluation Commission (2005); EPDC y AED-SSC (2010).

Algunos países en situación de posconflicto figuran entre los que progresan con más éxito hacia la consecución de los objetivos de la educación.

- *Reconocer los estudios de los que retornan.* En algunos casos, se pueden ofrecer rápidamente posibilidades de educación si se modifican normas administrativas que no correspondan a la realidad. Muchos niños afectados por conflictos que se han refugiado en otros países pueden cursar el currículo de un país diferente, en incluso a veces en otro idioma. Cuando regresan a su lugar de origen, las competencias que han adquirido pueden no ser convalidadas, suscitando así frustraciones y decepciones. La creación de sistemas de convalidación de los conocimientos adquiridos en otros países puede resolver el problema. Otro método puede consistir en el establecimiento de exámenes transnacionales. La creación de un sistema de exámenes comunes para los desplazados de Liberia y Sierra Leona refugiados en Guinea durante las guerras civiles, les permitió convalidar sus títulos cuando regresaron a sus respectivos países de origen (Kirk, 2009).
- *Apoyar los programas de aprendizaje acelerado.* A los niños que no fueron a la escuela durante un conflicto, la paz les ofrece la posibilidad de recuperar el tiempo perdido. Sin embargo, pueden carecer de competencias básicas en lectura, escritura y aritmética, lo que puede ser un impedimento considerable para que reingresen en el grado que les corresponde en la escuela primaria, y mucho mayor aún para pasar a la enseñanza secundaria. En 2003, cuando finalizó la guerra civil de 14 años que azotó a Liberia, la tasa neta de escolarización en primaria de este país se cifraba solamente en un 35% y dos generaciones de jóvenes por lo menos no habían ido a la escuela. Después del conflicto, con el apoyo del UNICEF y otros organismos, el gobierno creó un programa de aprendizaje rápido concebido para que los niños que habían perdido dos años de escolaridad como mínimo cursaran el ciclo completo de primaria en tres años, en vez de en seis, y utilizarasen el certificado así obtenido para ingresar en el séptimo grado en una escuela ordinaria. Hasta 2009, el programa había beneficiado a más de 75.000 alumnos (Gobierno de Liberia y Naciones Unidas, 2004; Nkutu y otros, 2010).
- *Dar prioridad a la educación y la capacitación en los programas de desarme, desmovilización y reintegración (DDR).* Después de los conflictos, los ex combatientes, comprendidos los niños y los jóvenes, suelen tropezar con graves dificultades para reincorporarse a la vida civil. Además, corren el riesgo de que los vuelvan a reclutar o los sometan a otras formas de explotación. Al ser analfabetos o carecer de otras competencias básicas, los ex niños soldados tienen pocas posibilidades de conseguir un empleo. La mayoría de los programas de DDR se centran en recuperar armas y ayudar a los ex combatientes, especialmente a los niños soldados, a reincorporarse a la vida civil. Otro componente de esos programas suele ser la capacitación. Al concluir la guerra civil en Mozambique, el Plan de Reintegración y Apoyo, financiado por donantes internacionales, previó la entrega de dinero en efectivo a los ex combatientes y la posibilidad de matricularse en un programa de formación profesional. Alrededor del 70% de los que participaron en el programa encontraron luego un empleo (Alden, 2003). La evaluación de un programa de DDR realizado en Rwanda mostró que las tres cuartas partes de los combatientes desmovilizados proseguían estudios, y esto les abría las puertas de la formación profesional o el aprendizaje (Programa Multi-País de Desmovilización y Reintegración, 2008; Scanteam, 2010). Aunque no todos los programas de DDR han dado buenos resultados en lo que respecta a la vinculación de la adquisición de competencias con las posibilidades de empleo, los casos mencionados indican que esos programas encierran un potencial considerable.
- *Proporcionar apoyo psicosocial.* Muchos niños y jóvenes atrapados en conflictos padecen traumas por haber sufrido o presenciado actos de violencia y corren un grave riesgo de padecer trastornos mentales. Los programas de reintegración para los ex combatientes, comprendidos los niños soldados, suelen prever un apoyo psicosocial, además de la formación profesional. En Sierra Leona, un programa comunitario de rehabilitación, apoyado por el UNICEF y destinado a unos 7.000 niños soldados desmovilizados, combinó la prestación de apoyo psicosocial con la enseñanza escolar y la formación profesional. Se pudo comprobar que los beneficiarios de este programa tenían más optimismo y confianza en sí mismos que los que no participaron en él, lo que aumentó sus posibilidades para reintegrarse en la sociedad con éxito (Betancourt y otros, 2008a). Hay sólidas razones para extender este tipo de programas con vistas a que no sólo beneficien a los ex combatientes, sino también a otros jóvenes vulnerables.
- *Contratar a docentes.* Al terminar un conflicto, es poco probable que la oferta de docentes –en particular, de docentes con una formación suficiente– pueda aumentar al mismo ritmo que la demanda de enseñanza creada por el regreso a las aulas de un gran número de alumnos. La contratación, formación y distribución geográfica de docentes exige una planificación a largo plazo. Sin embargo, los gobiernos y los donantes pueden elaborar estrategias de transición. En Sierra Leona, el Proyecto de Rehabilitación de la Enseñanza Básica facilitó la capacitación de 5.000 maestros, lo que permitió aportar resultados inmediatos en la enseñanza primaria (Banco Mundial, 2005b). Una vez repatriados, los refugiados que han

ejercido la docencia en los campamentos pueden constituir un valioso recurso, poco aprovechado a menudo cuando los gobiernos no reconocen su experiencia. En Liberia, el Comité Internacional de Rescate colaboró con el Ministerio de Educación para que las competencias adquiridas por los maestros en el extranjero pudieran homologarse (Triplehorn, 2002).

Sentar las bases de la recuperación a largo plazo

Son numerosos los países que sólo disfrutaron de breves intervalos de paz antes de recaer en los conflictos armados. Una guerra civil reciente es uno de los factores que permite predecir con mayor certidumbre una vuelta a la violencia. No obstante, muchos otros países han logrado sustraerse a ese retorno a la violencia. Algunos países en situación de posconflicto figuran entre los que progresan con más éxito hacia la consecución de objetivos como la universalización de la enseñanza primaria y éstos han contribuido a su vez a consolidar el conjunto del proceso de reconstrucción. ¿A qué componentes de sus políticas obedece el éxito de esos países que progresan?

Esta pregunta carece de respuesta sencilla. En el Gráfico 5.2 se muestran los logros de Burundi, Etiopía, Mozambique, Rwanda y Sierra Leona, todos ellos países en situaciones de posconflicto

que han logrado aumentar rápidamente sus tasas de escolarización en primaria, a pesar de que a veces partían de un nivel muy bajo. Aunque hay algunos elementos comunes, como la supresión del pago de derechos de matrícula, cada país aplica políticas distintas, ajustadas a las condiciones nacionales. Pero en lo tocante a las políticas de recuperación rápida, se pueden deducir de las medidas mostradas en el Gráfico 5.2 algunos componentes constitutivos de una práctica idónea. Las más importantes son:

- reforzamiento de la planificación nacional;
- creación de sistemas de información;
- compromisos financieros; y
- educación inclusiva.

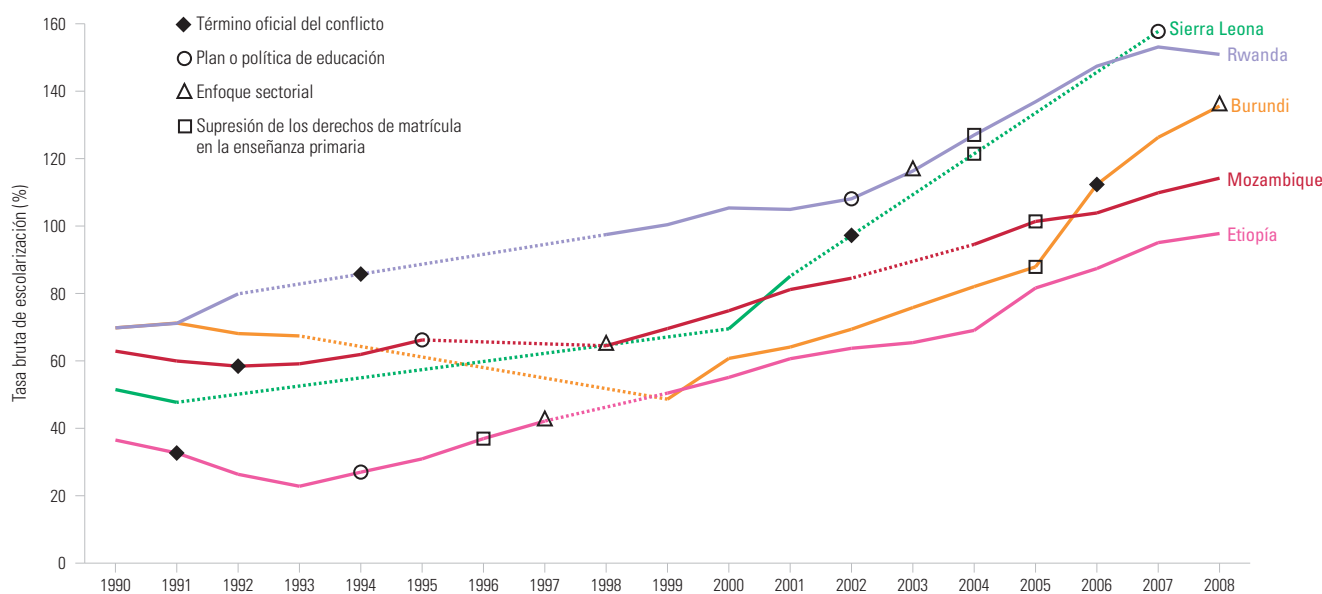
Reforzamiento de la planificación nacional

La reconstrucción a largo plazo depende de la elaboración de sistemas nacionales de planificación eficaces. Este proceso debe comenzar pronto, incluso en un contexto político inestable, y debe continuarse por etapas ascendentes. En las fases iniciales de la reforma, los gobiernos deben fijar objetivos y estrategias que definan su propósito y la orientación general de sus políticas. A medida que los países avanzan por la vía planeada, el problema consiste en elaborar instrumentos de políticas que vinculen los objetivos al aporte de insumos, al desarrollo de las instituciones y a las estrategias nacionales de financiación.

La reconstrucción a largo plazo depende de la elaboración de sistemas nacionales de planificación eficaces.

Gráfico 5.2: El arranque de la escolarización en cinco países en situación posterior a un conflicto

Tasas brutas de escolarización en un grupo de países afectados por conflictos (1990-2008)



Notas: Los planes, políticas y enfoques sectoriales de educación que figuran en el gráfico son los primeros que se adoptaron en los países indicados después del término oficial del conflicto. Las líneas punteadas indican las interpolaciones que se han debido hacer a causa de la falta de datos.

Fuentes: Base de datos del IEU (2010); Kreutz (2010); UNESCO-IIPE (2010b).

Un sistema de información sobre la administración de la educación (EMIS) es uno de los pilares para mejorar la planificación, la asignación de recursos y la supervisión.

Afganistán ofrece el mejor ejemplo de que la planificación de la educación se puede llevar a cabo en un país en situación de conflicto compleja. El apoyo financiero de los donantes ha desempeñado una función esencial en este caso, al igual que la creación de un sistema nacional de planificación de la educación, basado en una mejor circulación de la información y un apoyo a las capacidades administrativas (Recuadro 5.3).

El reforzamiento de la planificación nacional puede propiciar un apoyo más previsible por parte de los donantes. En Camboya, la reconstrucción del sector de la educación se vio complicada inicialmente por los conflictos y la fragilidad en el plano político, lo que

se tradujo en una proliferación de proyectos, faltos de coordinación entre sí, a cargo de donantes y ONG. A partir de 2000, la evolución hacia un marco sectorial mejoró la planificación y la coordinación, y esto contribuyó a que la ayuda a proyectos específicos de los donantes se transformara en ayuda al desarrollo de las capacidades nacionales. El Ministerio de Educación ha asumido la responsabilidad de orientar y aplicar reformas en la gestión de los fondos públicos, con resultados alentadores en los mecanismos de planificación financiera, contabilidad y presentación de informes (Comisión Europea, 2009a). Ese aumento de la capacidad de planificación se ha reflejado en un progreso más rápido hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos. La tasa de ingreso en el último grado de primaria pasó de apenas un 41% en 1999 a un 79% en 2008 (Base de datos del IEU).

Recuadro 5.3 – La planificación de la educación a escala nacional: la experiencia de Afganistán

Una de las principales prioridades del gobierno es reconstruir el sistema educativo para que sirva de piedra angular de la edificación del futuro del país mediante la paz y la estabilidad, la democracia y el buen gobierno, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

Plan Estratégico Nacional de Educación (Afganistán, Ministerio de Educación, 2007, pág. 9)

Aunque ha conocido varios decenios de guerra civil e inestabilidad, Afganistán ha alcanzado logros notables en materia de educación. En 2001, apenas había un millón de niños en edad escolar que asistían a clase y las niñas representaban una pequeña proporción de ese número. En 2008, había 6 millones de niños escolarizados, de los cuales 2,3 millones eran niñas. El número de aulas se ha triplicado y la contratación de docentes ha aumentado.

La planificación nacional ha sido esencial para el progreso de la educación en Afganistán. Los planes nacionales del sector de la educación (PNSE), elaborados conjuntamente por el gobierno y los donantes, han establecido objetivos y han definido las exigencias en materia de financiación, construcción de escuelas, contratación de maestros, etc., para alcanzarlos. En 2007, el PNSE 1 (2006-2010) aportó el primer marco de planificación estructurado. Ese mismo año, la primera encuesta sobre las escuelas facilitó datos y estadísticas valiosas. La creación de un sistema global de información sobre la administración de la educación proporcionó un instrumento para una planificación más adaptada a las necesidades.

Con el paso del tiempo, el sistema de planificación educativa de Afganistán se ha consolidado. En el marco de PNSE 2 (proyecto de 2010) se han creado nuevos instrumentos de información para determinar los resultados y necesidades en las 17 “provincias poco seguras”. Gracias a los nuevos datos disponibles, el Ministerio de Educación puede identificar las zonas particularmente desfavorecidas. Aunque la capacidad de los organismos del gobierno central para trabajar en esas zonas sea limitada, el Ministerio de Educación ha elaborado dispositivos de planificación más descentralizados que facilitan la colaboración con las comunidades locales.

Fuentes: Base de datos del IEU; Mundy y Dryden-Peterson (de próxima publicación); Sigsgaard (de próxima publicación).

Creación de sistemas de información

La información es la médula misma de la planificación eficaz. Al carecer de datos sobre el estado de las escuelas y el número de estudiantes y docentes después de los conflictos, los gobiernos suelen ser incapaces de elaborar con precisión las estimaciones financieras o los objetivos en materia de contratación de docentes que necesitan para los objetivos de la política de educación. Los sistemas de información facilitan la planificación y propician la transparencia y la rendición de cuentas. Su creación temprana y progresiva debería considerarse una prioridad al término de un conflicto armado.

Un sistema de información sobre la administración de la educación (EMIS), concebido para acopiar y analizar los datos relativos al sector de la educación, es uno de los pilares para mejorar la planificación, la asignación de recursos y la supervisión. Estos sistemas son esenciales para la formulación de políticas, porque proporcionan a los gobiernos los instrumentos para definir las necesidades, rastrear los recursos financieros y supervisar los efectos de las medidas políticas. Asimismo, son fundamentales para administrar el sistema educativo. Los sistemas de información deficientes socavan la transparencia y propician la corrupción y el despilfarro de recursos.

La creación de un sistema de información eficaz es una tarea complicada desde el punto de vista técnico y exige una capacidad considerable, que ha de desarrollarse paulatinamente a lo largo de muchos años. Aun así, es posible obtener resultados desde muy temprano. En 2006, cuatro años después de que concluyera la guerra civil en Sierra Leona, este país puso en marcha un sistema de información básica en el Ministerio de Educación. Un año después, el gobierno llevó a cabo un censo escolar exhaustivo, que permitió al ministerio definir en qué ámbitos había necesidades (Goldsmith, 2010). En algunos

países, la inseguridad permanente es un obstáculo para crear sistemas de información, pero no es insuperable. En Liberia, en 2007, la misión de pacificación de las Naciones Unidas proporcionó escolta y medios de transporte a los equipos que realizaban el censo escolar, cuyos datos sirvieron para alimentar el EMIS (Comisión Europea, 2009c). Con el apoyo de organismos internacionales, el gobierno de Liberia ha venido usando el EMIS para determinar en qué regiones y escuelas hay ausentismo escolar y escasez de docentes y material didáctico (UNICEF, 2010b).

Todo sistema de información sobre la administración de la educación ha de dar prioridad a la gestión de los datos relativos a los sueldos de los docentes. Ese es el capítulo de gestión financiera más importante que deben tratar los planificadores de la educación en las situaciones posteriores a conflictos. Por lo general, este rubro representa más del 80% del presupuesto ordinario del sector de la educación y los maestros representan una parte importante del total de los funcionarios del Estado (Goldsmith, 2010). En muchos sistemas educativos se da el fenómeno de los “docentes fantasmas”, que figuran en nómina pero no imparten clases. Por eso, es fundamental contar con un sistema sólido de gestión de los sueldos del profesorado, pero la implantación de ese mecanismo puede exigir mucho tiempo. En Sierra Leona, tras la pérdida o destrucción generalizadas de los registros de sueldos durante la guerra civil, se creó un programa informático en 2005 para mejorar la gestión de éstos, pero este dispositivo se extendió a los sueldos de los docentes hasta 2010, porque había una discrepancia entre la situación sobre el terreno y los registros de los ministerios centrales (Goldsmith, 2010).

Los sistemas de información no sólo mejoran la eficacia interna de la planificación del sistema educativo, sino que son instrumentos técnicos con un cometido más vasto. Al usarlos para el rastreo y la comunicación de datos, esos sistemas pueden fomentar la transparencia y contribuir a que los proveedores de servicios educativos rindan cuentas a las contralorías, los parlamentos nacionales y las comunidades a las que sirven, fortaleciendo de paso la legitimidad del gobierno. La mejor circulación de la información puede fortalecer también el contrato social entre el Estado y los ciudadanos, así como la cooperación entre el gobierno y los donantes de ayuda. Al reducir el riesgo de corrupción y de malversación de la asistencia para el desarrollo, los sistemas de gestión de la información pueden contribuir a movilizar más ayuda para el sector de la educación. Sin embargo, la lucha contra la corrupción y la consolidación de la gobernanza no se limitan a la instauración de sistemas de gestión formales. En Somalilandia, los dirigentes políticos

han creado un sistema perfeccionado de información que forma parte de una estructura de gobernanza más amplia. Esta experiencia pone de relieve la capacidad de innovación y transparencia que se puede dar incluso en una región donde el grado de intensidad de los conflictos violentos es sumamente elevado (Recuadro 5.4).

Uno de los mayores déficits de información que padecen los gobiernos en las situaciones de posconflicto es el relativo a la financiación necesaria para alcanzar objetivos específicos en materia de educación. Cuando se carece incluso de las bases más elementales para calcular los costos, los objetivos de las políticas nacionales pueden reflejar grandes aspiraciones que apenas se basan en previsiones financieras y procedimientos presupuestarios. Es poco probable que los objetivos que no estén respaldados en estimaciones financieras fiables puedan servir de base para las decisiones en materia de asignación de recursos

En Somalilandia, los dirigentes políticos han creado un sistema perfeccionado de información que forma parte de una estructura de gobernanza más amplia.

Recuadro 5.4 – Un éxito discreto en Somalilandia

En los últimos años, el aumento de la violencia en Somalia ha vuelto a colocar a este país en los grandes titulares de la prensa internacional. A medida que la guerra civil se recrudece, el país experimenta reveses en materia de educación, salud pública y nutrición. No parece probable que el conflicto vaya a encontrar una pronta solución. Como quiera que sea, la contienda somalí ha desviado la atención de un caso, poco conocido, de éxito el ámbito de la educación.

Ese caso se dio en Somalilandia, uno de los dos territorios autónomos del norte del país. Mientras el sur de Somalia era devastado por las rivalidades entre los clanes, las pugnas por el poder y las invasiones extranjeras, Somalilandia resultó ser una democracia eficaz que ha logrado mejorar continuamente los primeros grados del sistema educativo. Los indicadores de salud de los niños también han mejorado y las tasas de mortalidad infantil son inferiores en un 50% a las del resto de Somalia.

Un rasgo notable del sistema de planificación educativa en Somalilandia, al igual que en el vecino territorio de Puntlandia, es su grado de transparencia. El presupuesto global del Ministerio de Educación de Somalilandia para 2009 fue de poco más de 2 millones de dólares. En una encuesta realizada para un informe del Africa Educational Trust se comprobó que el ministerio obtenía buenos resultados en el suministro de recursos a las escuelas, lo que a su vez reforzaba la confianza de los planificadores de los distritos en el gobierno central. En 2010, la educación fue un tema destacado en las elecciones nacionales: el partido Kulmiye, por ese entonces en la oposición, hizo triunfar su programa que preconizaba una ampliación de la escolarización –mediante la supresión de los derechos de matrícula en la enseñanza primaria, entre otras medidas– y un incremento del gasto en educación hasta que llegase a representar el 15% del presupuesto gubernamental.

Fuentes: Eubank (2010); Goldsmith (2010); Othieno (2008).

Los países que han logrado buenos resultados en situaciones de posconflicto, han otorgado además gran importancia a la creación de sistemas educativos más inclusivos.

y aún menos probable que puedan cumplirse. El cálculo de los costos en la fase inicial de un periodo de posconflicto, o incluso antes de que el conflicto termine, puede facilitar a los gobiernos y los donantes de ayuda estimaciones aproximativas que permitan orientar la elaboración de políticas. Con este fin, el Banco Mundial y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) han tomado la iniciativa de crear un instrumento de planificación denominado Evaluación de las Necesidades Posconflicto (PCNA). En julio de 2010 se habían ultimado, o estaban en curso, doce PCNA. Las estimaciones derivadas de las PCNA ponen de relieve las proporciones del déficit de financiación que afrontan muchos países. La PCNA para el Sudán del Sur estimó los costos totales de la recuperación en unos 3.600 millones de dólares, únicamente para el periodo de 2005-2007, y previó que el sector de la educación necesitaría alrededor de la sexta parte de esa suma (GNUM, 2010; Misión Conjunta de Evaluación para Sudán, 2005; Naciones Unidas y Banco Mundial, 2007).

Compromisos financieros

Para encauzar rápidamente a sus sistemas educativos por la vía de la recuperación, los países recién salidos de un conflicto tienen que hacer frente a costos de capital inmediatos, en particular para la construcción de aulas, y también a compromisos financieros ordinarios a largo plazo, como la contratación y remuneración del personal docente. Hay un desfase inevitablemente considerable entre estas necesidades y los recursos disponibles. Los donantes pueden contribuir a reducir ese desfase aportando un apoyo previsible y duradero, aunque la clave de la reconstrucción a largo plazo sea la financiación nacional, que depende en parte de la prioridad que se otorgue a la educación.

Los países que han logrado buenos resultados en situaciones posteriores a conflictos son los que han aumentado el gasto público destinado al sector de la educación, aunque a menudo partían de un nivel muy bajo. La experiencia de Etiopía es ejemplar a este respecto. En el decenio de 1980, la educación recibía menos del 10% del gasto público (Banco Mundial y UNICEF, 2009) y en 2007 el 23% (véase el Cuadro Estadístico 9 del Anexo). En Burundi, la proporción del ingreso nacional asignada a la educación se ha duplicado desde 1999, hasta alcanzar el 7,2%, lo que refleja un interés por ampliar el acceso a la enseñanza como parte del esfuerzo por arreglar la situación de posconflicto.

Los presupuestos de educación no se pueden contemplar aisladamente. En última instancia, el volumen del gasto público en el sector educativo está determinado por el crecimiento económico general y los ingresos fiscales del Estado. El fortalecimiento

del sistema tributario puede impulsar considerablemente el gasto en educación, como lo muestra la experiencia de Rwanda. Tras el genocidio, los donantes apoyaron la creación de la Autoridad Fiscal de Rwanda, encargada de recaudar los impuestos. Entre 1997 y 2003, este organismo logró que la proporción de los ingresos fiscales en el PNB pasara del 9,5% al 13% (Land, 2004). Habida cuenta de que el crecimiento económico anual fue del 8%, por término medio, entre 1999 y 2008, el aumento de la recaudación fiscal se tradujo en un incremento de la financiación destinada a la educación, que creció a un ritmo del 12% anual durante el mismo periodo (véase el Gráfico 2.2).

Educación inclusiva

Los países que han logrado buenos resultados en situaciones de posconflicto, han otorgado además gran importancia a la creación de sistemas educativos más inclusivos. En muchos casos se ha hecho hincapié en medidas específicas orientadas a determinados grupos o regiones que habían sido gravemente afectados durante el conflicto, en parte para evitar una recaída en la violencia.

- Un programa de transferencias en efectivo aplicado en Mozambique en 1990 apuntó a mejorar la alimentación de los desplazados internos o los inválidos de guerra que vivían en zonas urbanas, prestando especial atención a los niños muy pequeños y las mujeres embarazadas. En 1995, este programa había beneficiado a 80.000 hogares y había contribuido considerablemente a reforzar la seguridad alimentaria y reducir la pobreza (Datt y otros, 1997; Samson y otros, 2006).
- En Sierra Leona, la estrategia nacional de reducción de la pobreza comprendía un programa para resolver los problemas de los desplazados y los refugiados repatriados en las zonas que habían quedado aisladas por el conflicto. En los planes de educación se prestó especial atención a los grupos desfavorecidos –en particular las niñas– y las zonas más necesitadas del país (Holmes, 2010).
- En Nepal, la estrategia de educación para la situación de posconflicto incluyó la asignación de estipendios para las niñas, y también para los niños discapacitados o pertenecientes a castas “inferiores” y poblaciones indígenas. Así se crearon alicientes para que los padres los mandaran a la escuela (Holmes, 2010; Vaux y otros, 2006).
- En 2002, Camboya creó un programa de becas para las niñas de los hogares más pobres y los niños de minorías étnicas, que incrementó el índice de escolarización en un 22% como mínimo (Holmes, 2010).

La recuperación temprana: acabar con la separación entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo a largo plazo

Los países recién salidos de conflictos afrontan un doble problema en materia de educación. Tienen que aportar beneficios inmediatos a la población y, al mismo tiempo, emprender un proceso de reconstrucción a largo plazo. La ayuda internacional debe desempeñar una función esencial en los dos ámbitos, porque puede contribuir a financiar el gasto necesario para obtener resultados a corto plazo y, a la vez, apoyar las estrategias nacionales orientadas a crear sistemas educativos inclusivos y de buena calidad. Para los países que carecen de los ingresos necesarios para financiar programas de construcción de escuelas, contratación de docentes y creación de incentivos para zonas marginadas, o que no disponen de instituciones que faciliten su planificación y ejecución eficaces, la asistencia para el desarrollo puede ampliar espectacularmente las posibilidades. Habida cuenta del gran cúmulo de necesidades insatisfechas, de la fragilidad de los contextos después de un conflicto y de la limitada capacidad de los gobiernos, los donantes de la ayuda humanitaria tienen que combinar la acción inmediata con los compromisos a largo plazo. Sobre todo, tienen que velar por que los planes de recuperación y reconstrucción cuenten con el apoyo de un volumen importante de ayuda y que ésta llegue a un ritmo previsible.

Por desgracia, la ayuda se suele entregar con cuentagotas y de manera imprevisible, lo que limita la posibilidad de hacer efectivos rápidamente los beneficios de la paz y crea otro factor de inestabilidad en el proceso de planificación. Una de las razones de esta deficiencia sistémica es que los países en situación de posconflicto se ven a menudo atrapados en una “tierra de nadie” situada entre la ayuda humanitaria de emergencia y la financiación del desarrollo a largo plazo. Se les considera demasiado frágiles para efectuar la transición a la fase de ayuda al desarrollo, incluso después de las hostilidades que les hacían depender de la ayuda humanitaria. Muchos donantes se muestran reacios a aceptar compromisos de financiación a largo plazo, en parte porque temen que el conflicto pueda reanudarse. Pero el retraso el paso a la fase de asistencia para el desarrollo también entraña sus riesgos. En particular, la escasez de financiación aumenta la posibilidad de que el conflicto se reavive. Cuando la ayuda se adapta más a las condiciones reales y las necesidades de financiación de los Estados recién salidos de un conflicto, disminuyen las probabilidades de que la contienda vuelva a desencadenarse. A este respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que se deben “encontrar los

medios para salvar la brecha entre la financiación de la ayuda humanitaria y la financiación para el desarrollo... en la fase inmediatamente posterior a un conflicto” (Naciones Unidas, 2009b). Esa brecha está profundamente institucionalizada. En un informe de la OCDE se señala que “la mayoría de los organismos donantes mantienen una separación total entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo” (CAD-OCDE, 2010i, pág. 49). Dentro del sistema de las Naciones Unidas también existe una línea de demarcación que separa las actividades especializadas en la respuesta humanitaria de las que se consagran al desarrollo a largo plazo.

Los reverses de la recuperación temprana

Los esfuerzos realizados dentro del sistema de ayuda humanitaria para superar esa separación entre la ayuda de emergencia y la asistencia para el desarrollo han dado resultados más bien escasos. La creación de un “grupo de recuperación temprana” dirigido por el PNUD dentro de la estructura de ayuda humanitaria tenía por objeto facilitar el tránsito a la asistencia para el desarrollo a más largo plazo. Pero los llamamientos en pro de la recuperación temprana obtienen aún menos fondos que las peticiones consolidadas de más amplio alcance ya examinadas en el Capítulo 4. En 2009, apenas se cubrió el 53% de las peticiones de financiación para la recuperación temprana, mientras que las formuladas para el conjunto de las necesidades humanitarias se cubrieron en un 71% (OCHA, 2010c).¹ ¿Por qué ha sido tan decepcionante el resultado de esas peticiones? Quizá una de las razones fuera el hecho de haber situado el grupo de recuperación temprana en el seno del sistema de grupos sectoriales humanitarios, que actúa atendiendo casi exclusivamente al imperativo de “salvar vidas” (Bailey y otros, 2009). La falta de claridad podría ser otro obstáculo. En una evaluación completa del sistema de ayuda humanitaria se ha llegado a la conclusión de que el grupo de recuperación temprana había conseguido poca financiación porque su mandato y su ámbito de actuación no estaban claramente definidos (Steets y otros, 2010).

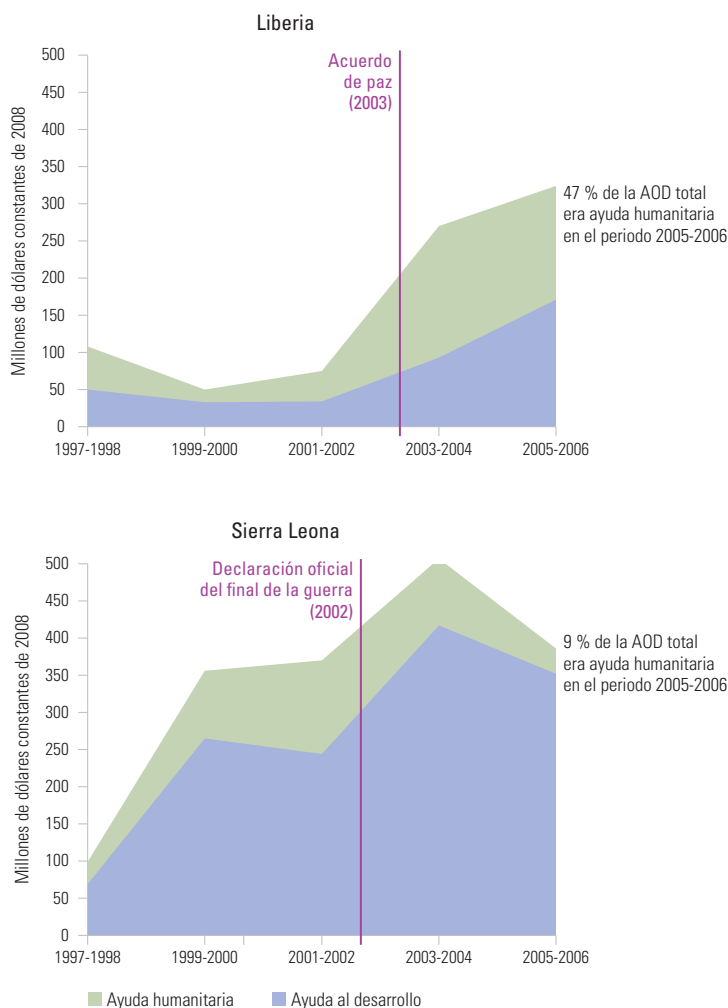
El grado de dependencia de la ayuda humanitaria tiene consecuencias reales en la financiación de la reconstrucción posterior a un conflicto. La experiencia de Liberia, que cinco años después de final de la guerra civil seguía dependiendo considerablemente de la ayuda humanitaria, ilustra el problema general de la separación que se da entre ésta y la asistencia para el desarrollo. En el periodo 2005-2006, casi la mitad de la ayuda recibida por Liberia revestía la forma de ayuda humanitaria “a corto plazo” (Gráfico 5.3). Sólo el 2% de esa ayuda se encauzaba hacia el sector de la educación, lo que reducía drásticamente la financiación disponible para la labor de recuperación (OCHA, 2010c). La creación

Muchos países en situación de posconflicto se ven a menudo atrapados en una “tierra de nadie” situada entre la ayuda humanitaria de emergencia y la financiación del desarrollo a largo plazo.

1. La financiación de las actividades definidas como de recuperación temprana en el grupo sectorial de educación ha sido particularmente deficiente: entre 2006 y 2008, sólo se financió el 13% de las peticiones, por término medio (Bailey, 2010).

Gráfico 5.3: La diferencia entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo en Liberia y Sierra Leona

Compromisos en favor de la ayuda al desarrollo y de la ayuda humanitaria en Liberia y Sierra Leona (1997-2006)



Fuente: OCDE-CAD (2010c).

En Sierra Leona los donantes incrementaron rápidamente la ayuda para el desarrollo a largo plazo con miras a la reconstrucción.

de un fondo agrupado en 2008 y la posterior asignación de fondos procedentes de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) contribuyeron más tarde a cerrar la brecha entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo, pero para ese entonces ya se habían perdido varios años. Esa tardía reacción explica la lentitud de la recuperación de las tasas de escolarización en la enseñanza básica. Cuatro años después del final del conflicto, la tasa neta de matrícula en primaria sólo alcanzaba el 33% y seguía existiendo una fuerte dependencia de los proveedores privados de servicios educativos (Schmidt, 2009). El contraste con Sierra Leona es particularmente notable, en particular porque ambos países salieron de la guerra civil casi al mismo tiempo. En el periodo 2005-2006, la ayuda humanitaria representaba menos del 10% del apoyo prestado Sierra Leona y la

asistencia para el desarrollo ofrecía a este país una base más segura que la existente en Liberia para planificar la recuperación.

Pasar a la asistencia para el desarrollo

Sierra Leona no es el único país que ha recibido un trato más favorable que Liberia. El apoyo facilitado a muchos países que han logrado buenos resultados se ha caracterizado por el hecho de que los donantes han aportado respuestas adaptadas a los riesgos y oportunidades que se presentaban. En Etiopía y Mozambique, los donantes actuaron con rapidez en el decenio de 1990 para que el centro de gravedad de los programas de ayuda se desplazara de la ayuda humanitaria y a proyectos específicos hacia un apoyo a los programas de educación (Bartholomew y otros, 2009; Dom, 2009b). En un contexto muy diferente, la ayuda a Rwanda se modificó radicalmente después del genocidio. Los donantes respaldaron lo que por entonces era todavía una paz frágil e incierta con la decisión de pasar rápidamente de la ayuda humanitaria a un apoyo a los presupuestos generales del Estado. Entre 2000 y 2004, la proporción de la ayuda asignada por conducto de los presupuestos generales de Rwanda pasó del 4% al 26% y varios donantes contrajeron compromisos de financiación a largo plazo. La combinación de este aumento con una mayor previsibilidad de la ayuda permitió a la administración gubernamental elaborar estrategias para la educación, basadas en recursos presupuestarios más fiables (Purcell y otros, 2006). Una de las lecciones que se puede sacar de todos estos casos es que, en un contexto de posconflicto, los donantes tienen que adoptar una perspectiva de planificación que abarque varios años y estar dispuestos a correr riesgos medidos.

Para que la ayuda dé buenos resultados en las situaciones posteriores a conflictos, es preciso disponer de un marco de políticas que abarque desde las medidas de seguridad inmediatas hasta la reconstrucción a largo plazo. La paz y la seguridad son condiciones esenciales para efectuar la transición de la ayuda humanitaria de emergencia a la asistencia para el desarrollo y la planificación de la reconstrucción a largo plazo. En Sierra Leona, el Reino Unido suscribió el acuerdo de paz aportando así una garantía de seguridad. Aunque la paz apenas empezaba a consolidarse, los donantes incrementaron rápidamente la ayuda para el desarrollo a largo plazo con miras a la reconstrucción, en notable contraste con lo ocurrido en Liberia (Recuadro 5.5). Asimismo, en las Islas Salomón los gobiernos de la región intervinieron para restablecer la ley y el orden, mientras que los donantes respaldaron la paz con compromisos de ayuda a largo plazo para restaurar los servicios básicos, fortalecer las capacidades y mejorar la prestación de servicios educativos (Recuadro 5.6).

Recuadro 5.5 – Resultados positivos del pronto inicio de la ayuda y de su mantenimiento en Sierra Leona

El origen de mucho de lo conseguido en Sierra Leona se remonta a los años inmediatamente posteriores al conflicto que sufrió el país. Al cabo de nueve años de guerra civil y cuando la paz todavía era frágil, los donantes formularon dos compromisos políticos esenciales: mantener la seguridad y respaldar el largo proceso de paz.

En los meses subsiguientes al acuerdo de paz, las milicias armadas desafiaron la autoridad del nuevo gobierno. El Reino Unido intervino militarmente para acabar con esta amenaza y declaró que seguiría garantizando la seguridad, recurriendo a la fuerza en caso de necesidad y reconstruyendo las fuerzas de seguridad del país.

Los donantes más importantes contrajeron compromisos a largo plazo para apoyar la reconstrucción, y el donante bilateral más importante, el Reino Unido, optó por una planificación de su ayuda a lo largo de diez años. Los donantes empezaron a aumentar la asistencia para el desarrollo, incluso antes de la declaración oficial del final de la guerra (2002), y mantuvieron su apoyo después. Los compromisos relativos a la asistencia para el desarrollo aumentaron en un 70% entre 2001-2002 y 2003-2004.

Al mismo tiempo que reforzaron el sistema gubernamental de gestión de la hacienda pública, todos los donantes importantes respaldaron la segunda estrategia nacional de reducción de la pobreza (2008-2012) proporcionando financiación a largo plazo, comprendida una ayuda directa al presupuesto equivalente a un 25% del gasto nacional, aproximadamente. Aun siendo conscientes de los riesgos que entrañaba esa ayuda directa, los donantes tuvieron en cuenta los beneficios que ésta podría aportar a la estabilidad y recuperación económica del país. La aceptación de esos riesgos por parte de los donantes ha resultado ser aparentemente fructífera.

La educación ocupó un puesto central en el proceso de reconstrucción del país y se hizo mucho hincapié en la equidad, especialmente en la segunda fase de la reforma. La ayuda presupuestaria se utilizó para subvencionar a las escuelas primarias a raíz de la supresión de los derechos de matrícula, y también para suministrarles libros. Al apoyo de los donantes correspondió el compromiso contraído por el gobierno de aumentar en un 11% anual, entre 2000 y 2004, el promedio del gasto público en educación.

Fuentes: Banco Mundial (2007); Boak (2010); Lawson (2007); OCDE (2010b).

En Sierra Leona, la educación ocupó un puesto central en el proceso de reconstrucción del país y se hizo mucho hincapié en la equidad.

Esos casos demuestran lo que se puede lograr cuando los donantes respaldan los acuerdos de paz actuando pronto y manteniendo el rumbo. Apoyar todo el conjunto de actividades que van desde la seguridad hasta la reconstrucción temprana y la reorganización de las instituciones, abre nuevos horizontes a la planificación del sector de la educación y de otros sectores. Una deficiencia en el apoyo a una de esas actividades puede sumir de nuevo a los países en una situación de conflicto. Si el Reino Unido no se hubiera encargado de la seguridad en la fase inicial de la recuperación de Sierra Leona, la reconstrucción a largo plazo habría corrido el riesgo de fracasar. Y si el país no hubiera podido obtener resultados rápidos y emprender un proceso de reconstrucción, habrían aumentado las probabilidades de que el conflicto armado se reanudase.

Responder al riesgo

¿Por qué los donantes suelen ser tan reacios a efectuar una pronta transición de la ayuda humanitaria a los compromisos de asistencia a más largo plazo? Dos consideraciones influyen considerablemente en sus cálculos. La primera es el riesgo. Las situaciones posteriores a conflictos se caracterizan por su alto grado de incertidumbre. Un acuerdo de paz suele ser con frecuencia el preludio

de nuevos estallidos de violencia. En la República Democrática del Congo, los acuerdos “generales” de paz suscritos en 2002 y 2008 tuvieron escasa repercusión en el nivel de violencia. Asimismo, los conflictos del Chad, la República Centroafricana y la región sudanesa del Darfur se han caracterizado por toda una sucesión de treguas y acuerdos de paz. Cuando los países recaen en la guerra civil, la ayuda temprana al desarrollo puede haberse dispensado inútilmente. Incluso sin que la contienda se reanude, la situación de los gobiernos después de un conflicto puede ser sumamente insegura, lo que hace aún más difícil para los donantes establecer relaciones estables con ellos.

La segunda consideración que se hacen muchos donantes tiene que ver con los problemas de gobernanza. Casi por definición, después de un conflicto los gobiernos carecen de sistemas eficaces de gestión de la hacienda pública. Un rasgo característico de su fragilidad es la debilidad de las instituciones encargadas de la auditoría y el seguimiento de los fondos públicos, así como de la elaboración de informes en este ámbito. De ahí que pocos de esos países puedan satisfacer las exigencias de los donantes en lo tocante a la presentación de informes sobre la asistencia para el desarrollo a largo plazo. Además, como los mismos donantes

Recuadro 5.6 – Islas Salomón: de la gestión de la crisis al fortalecimiento de capacidades

El peligro de que la violencia pueda reavivarse suele ser un obstáculo para la recuperación temprana y la planificación de la reconstrucción. En las Islas Salomón, las garantías de seguridad aportadas por la comunidad internacional contribuyeron a facilitar la prestación inicial de servicios básicos, al tiempo que creaban la estabilidad necesaria para planificar la recuperación a largo plazo.

Desde 1998 hasta 2003, el conflicto violento desencadenado por las tensiones entre grupos de Guadalcanal e inmigrantes de Malaita crearon un estado de crisis en las Islas Salomón. El sector de la educación resultó muy afectado. La mayoría de las escuelas de Guadalcanal sufrieron graves trastornos, muchas fueron incendiadas y otras saqueadas. Las escuelas que siguieron funcionando tuvieron muchas dificultades para acoger a los alumnos desplazados de otras zonas. En 2000, la escolarización en la enseñanza primaria había disminuido en un 50% y en la secundaria en casi un 80%.

Con el aumento de la violencia y el descenso en picado de la economía, las perspectivas de recuperación no parecían muy halagüeñas. Sin embargo, el país no sólo fue capaz de evitar el colapso total del sistema educativo, sino que además logró emprender el camino de la recuperación. El punto de partida fue la seguridad. Para restaurar la ley y el orden, el Foro de las Islas del Pacífico ordenó en 2003 el despliegue de la Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón (RAMSI). La misión logró desmovilizar a las milicias, recoger las armas, restablecer la seguridad física y emprender la reforma de la policía, la justicia y el sistema financiero.

La intervención de la RAMSI tuvo tres efectos inmediatos e importantes en el sistema educativo. En primer lugar, el restablecimiento de la seguridad permitió que las escuelas volvieran a funcionar. En segundo lugar, el aumento de la

ayuda contribuyó a estabilizar la situación de la hacienda pública y aportó fondos esenciales para la educación, permitiendo, entre otras cosas, pagar los sueldos atrasados a los docentes. Por último, estas medidas de estabilización económica y seguridad abrieron paso a nuevos compromisos de ayuda por parte de los donantes, y más concretamente a una ayuda presupuestaria sustancial de Australia y Nueva Zelanda. Los desembolsos aumentaron rápidamente hasta alcanzar más del 40% del PNB en el periodo 2004-2005. Algo más de la mitad de esta suma se destinó inicialmente a servicios básicos como la salud y la educación.

A partir de 2004, la atención de la RAMSI se centró en la mejora de la capacidad del gobierno para planificar, asignar recursos y aplicar políticas. Los donantes colaboraron estrechamente con los planificadores del Ministerio de Educación para reforzar su capacidad técnica, mientras que el mantenimiento del compromiso contraído por el Primer Ministro con la educación impulsaba los progresos de ésta.

A las Islas Salomón les queda todavía un largo camino por recorrer. Debido al letargo de su economía y la escasez de sus ingresos fiscales, la dependencia de la ayuda externa está llamada a durar. Al mismo tiempo, el compromiso de los donantes con la recuperación a largo plazo ha permitido progresos notables en la educación. En 2009, el gobierno cumplió su promesa de garantizar la gratuidad de la enseñanza hasta el noveno grado, gracias a la ayuda de Nueva Zelanda y otros donantes que financiaron más de 600 escuelas primarias y 200 secundarias con fondos que reemplazaron los ingresos obtenidos hasta ese entonces con los derechos de matrícula pagados por los alumnos.

Fuentes: Banco Mundial (2010f); Whalan (2010).

Incluso en los contextos más difíciles, los organismos de ayuda humanitaria pueden contribuir al fortalecimiento de la gestión financiera.

plantean exigencias muy distintas en la materia, todo país que reciba ayuda de un grupo numeroso de organismos de ayuda necesita contar las capacidades humanas, técnicas y administrativas necesarias para satisfacer un conjunto de exigencias estrictas y muy diversas en materia de contabilidad. Para los donantes, esas exigencias están indisolublemente unidas a su responsabilidad fiduciaria y su obligación de transparencia para con los contribuyentes que sufragan la ayuda y los órganos legislativos que la supervisan. Sin embargo, para muchos gobiernos de los países en situación de posconflicto, esas exigencias representan otros tantos obstáculos a la asistencia para el desarrollo a largo plazo que necesitan para apoyar la labor de reconstrucción.

En esos dos ámbitos, las preocupaciones de los donantes suelen ser fundadas. No obstante, ninguno de los riesgos entrañados crea obstáculos insuperables para aportar una ayuda eficaz. Como

se pone de manifiesto en la siguiente sección, los donantes pueden agrupar sus recursos y así compartir el riesgo que supone operar en un contexto inseguro. También pueden apoyar el desarrollo de mecanismos más sólidos de presentación de informes, fortaleciendo las capacidades de los países para crear sistemas de gestión de la hacienda pública y dispositivos de tipo EMIS. El establecimiento de esos sistemas es prioritario en los Estados recién salidos de conflictos, porque es una de las claves para mejorar la gobernanza, fomentar la rendición de cuentas y robustecer la legitimidad del gobierno. Después de los conflictos, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para satisfacer las exigencias de los donantes en materia de presentación de informes debería considerarse como un objetivo suplementario, ya que puede ser beneficioso en lo que respecta a responsabilidad fiduciaria y el incremento de la ayuda. Los propios donantes podrían hacer mucho más para solucionar

los problemas en este ámbito si simplificaran sus exigencias en la materia. Incluso en los contextos más difíciles, los organismos de ayuda humanitaria pueden contribuir al fortalecimiento de la gestión financiera. Por ejemplo, las ONG y los donantes han puesto en marcha un sistema de seguimiento en Nepal que señala las malversaciones de la ayuda publicando, por conducto de la plataforma de información de las Naciones Unidas sobre este país, toda una serie de registros y mapas que indican en qué zonas se ha volatilizado la ayuda (OCHA Nepal, 2010).

Mancomunar fondos y compartir riesgos

Si el riesgo es uno de los factores que ahondan la separación entre la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, la estrategia que se impone para reducirlo es pura y simplemente compartirlo. Además, se puede obtener un amplio incremento de la eficacia mancomunando los recursos y fomentando la colaboración entre los donantes en los países afectados por conflictos.

La especialización es una forma de incrementar la eficacia. Cuando un donante ha contraído un compromiso importante de ayuda en favor de un país y no cuenta en él con la capacidad operativa suficientes, los vínculos diplomáticos o políticos necesarios y un acceso a la información sobre las corrientes políticas que van a determinar la reconstrucción, su colaboración con otro donante mejor equipado en esos ámbitos puede permitirle entrar en acción rápidamente sin tener que afrontar costos iniciales elevados. Esa colaboración también puede generar economías de escala. Al operar por intermedio de una sola entidad colectiva, los grupos de donantes evitan la duplicación de sus sistemas de informes y establecen un conjunto de criterios único para las adquisiciones, los pagos y las actividades de supervisión.

El hecho de que un solo organismo de ayuda se encargue de cumplir con las exigencias en materia de responsabilidad fiduciaria de un grupo más numeroso de donantes, reduce los costos de transacción para éstos y para los beneficiarios de la ayuda. En general, la puesta en común de los recursos permite a los donantes colaborar para la consecución de un objetivo común disponiendo de una base de recursos mucho más cuantiosa que si hubieran procedido por separado.

Los fondos internacionales para la salud son un ejemplo de los beneficios que pueden derivarse de la puesta en común de los recursos financieros. Desde su creación en 2002, el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria

ha dedicado más de 20.000 millones de dólares a combatir esas enfermedades. Según las evaluaciones, unos 5 millones de personas han salvado la vida gracias a sus actividades (Fondo Mundial, 2010a; Macro International, 2009). Las promesas de financiación para el periodo 2011-2013 ascienden a 11.700 millones de dólares. Esas promesas provienen de 21 gobiernos, de cinco contribuyentes privados y de toda una serie de iniciativas de financiación innovadoras (Fondo Mundial, 2010d). Al operar mediante un fondo multilateral que aplica un conjunto único de procedimientos para las peticiones de financiación, los desembolsos y la elaboración de informes, los donantes han obtenido resultados mucho mejores que si hubieran actuado cada uno por su cuenta. Así, han proporcionado apoyo a numerosos países afectados por conflictos, como Afganistán, Burundi, Liberia, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Sierra Leona (Fondo Mundial, 2010b).

El fortalecimiento de la cooperación entre los donantes, mediante una financiación mancomunada en el sector de la educación, podría movilizar recursos adicionales y contribuir a la supresión de la separación entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. En los últimos años se ha observado una evolución alentadora. La financiación mancomunada está adquiriendo una importancia decisiva en varios países y esto se traduce en importantes beneficios para la educación. No obstante, todavía queda mucho por hacer, ya sea por conducto de una cooperación multilateral en determinados países, o por intermedio de dispositivos internacionales como la Iniciativa Vía Rápida (IVR) en pro de la Educación para Todos.

Resultados positivos de los fondos fiduciarios de donantes múltiples

Una de las modalidades de agrupación de recursos consiste en contribuir a fondos fiduciarios de donantes múltiples. Estos fondos, que funcionan bajo la supervisión de las Naciones Unidas o el Banco Mundial, recibieron en 2009 unos 1.000 millones de dólares. Aunque esta suma representa una parte módica del total de la ayuda, constituye una importante fuente de financiación para algunos países. Lo habitual es que del 5% al 10% de la financiación mancomunada de la ayuda a nivel nacional se destine al sector de la educación, aunque la mayoría de las asignaciones va a parar al Mecanismo del Fondo Internacional para la Reconstrucción de Iraq (Development Initiatives, 2010b).

Los fondos mancomunados se han usado en diversos países, como Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Iraq, Sudán y Timor-Leste. La experiencia de estos países

El fortalecimiento de la cooperación entre los donantes, mediante una financiación mancomunada en el sector de la educación, podría contribuir a suprimir la separación entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo.

muestra que la financiación mancomunada puede crear condiciones más estables para la planificación y servir de puente entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo a largo plazo. En los primeros años de la reconstrucción de Timor-Leste, los donantes respondieron rápidamente a las necesidades del nuevo país: en 1999, la primera conferencia de donantes se comprometió a proporcionar 522 millones de dólares para un periodo de tres años y 149 millones en ayuda de emergencia. Buena parte de esa ayuda se entregó por intermedio de un fondo fiduciario de donantes múltiples, lo cual les permitió compartir los riesgos. Al no efectuarse distinción entre la ayuda de emergencia y la asistencia para el desarrollo, el apoyo de los donantes fue previsible y permitió que se obtuvieran resultados inmediatos, sentando al mismo tiempo las bases para el futuro (Nicolai, 2004).

El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción del Afganistán (ARTF), administrado por el Banco Mundial, ofrece otro ejemplo de lo que es posible alcanzar con la mancomunación de recursos. El ARTF se creó a partir del dispositivo de financiación de emergencia establecido en 2002, en tiempos de la Autoridad Provisional, para pagar a los funcionarios del Estado y financiar los servicios básicos. En la actualidad, ese fondo es un conducto para proporcionar ayuda a la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán. Entre 2002 y septiembre de 2010, treinta y dos donantes canalizaron casi 4.000 millones de dólares a través del ARTF, lo que hizo de este fondo el máximo contribuyente al presupuesto afgano (ARTF, 2010; Banco Mundial, 2009a). La ayuda suministrada ha contribuido a pagar los sueldos de los docentes (CAD-OCDE, 2010; UNESCO, 2010a) y la educación ha llegado a ser una parte importante de la cartera del ARTF. La proporción del monto asignado al sector educativo, que en 2006 representaba un 2,4% del total de la ayuda, alcanzó el 17% en 2009, lo que representa una suma de 41,6 millones de dólares. La mayor parte del gasto se ha asignado directamente al Programa de Mejoramiento de la Calidad Educativa (EQUIP), que tiene por objeto hacer más equitativo el acceso a la instrucción básica, en particular para las niñas, mediante la entrega de subvenciones a las escuelas, la formación de docentes y la creación de capacidades institucionales (Development Initiatives, 2010b).

El ARTF pone de manifiesto algunas de las ventajas esenciales de la financiación mancomunada en comparación con la asistencia bilateral. Además de compartir los riesgos, el fondo ha contribuido a reducir la fragmentación del suministro de la ayuda, mejorar la coordinación entre los donantes y orientar la financiación hacia los sectores prioritarios. Al operar mediante varios canales de entrega de fondos,

pero con una estructura administrativa única, el ARTF ha contribuido a reforzar la planificación nacional, así como a generar mayores economías de escala. Como se administra por intermedio del Banco Mundial, los diferentes donantes han podido delegar la responsabilidad fiduciaria en un contexto presupuestario de alto riesgo y se han ahorrado los elevados costos de transacción entrañados por la creación de proyectos individuales. El fondo dispone de mecanismos para fortalecer los sistemas de gestión de la hacienda pública y contrarrestar la corrupción endémica que se da en el Afganistán. Para la entrega efectiva de los fondos asignados se precisan dos firmas, una de un funcionario gubernamental y otra de un supervisor externo designado por el Banco Mundial. Por lo tanto, el fondo viene a ser "una cuenta bancaria con una pantalla fiduciaria" (Boyce, 2007, pág. 26). Las evaluaciones del ARTF han sido muy positivas en lo que respecta al grado de coordinación entre los donantes y de alineamiento con la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán (CAD-OCDE, 2010; Scanteam, 2008).

Los buenos resultados obtenidos en determinados países no deben interpretarse como pruebas de que todos los fondos fiduciarios de donantes múltiples funcionan sin contratiempos. Algunos han tropezado con graves problemas de administración. En Sudán del Sur, un fondo de este tipo creado en 2005 ha adolecido constantemente de una gran lentitud en los desembolsos de la ayuda. En 2009 los donantes ya le habían hecho entrega de más de 520 millones de dólares, pero sólo se había desembolsado menos de la mitad de esa suma (Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Sudán del Sur, 2010). El problema radicaba en que no se había realizado una inversión previa para fortalecer las capacidades del gobierno en materia de ejecución de programas. El apoyo necesario del Banco Mundial, que tenía a su cargo la supervisión del fondo, se subestimó y resultó insuficiente, a pesar de que el déficit de capacidad gubernamental era previsible (Foster y otros, 2010). Otra razón del retraso en la entrega de la ayuda tuvo relación con la índole de las actividades que debían beneficiarse de la ayuda. A diferencia de lo ocurrido en Afganistán, donde se hizo mucho hincapié en que el fondo fiduciario común debía financiar proyectos con resultados tangibles inmediatos, el fondo para Sudán del Sur se centró al principio en proyectos de inversiones a gran escala. La envergadura de los contratos y el escaso número de contratistas disponibles provocó atascos en la financiación (Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Sudán del Sur, 2010). Una de las consecuencias del retraso en el desembolso de la ayuda fue que los donantes crearon mecanismos de financiación alternativos, lo que se tradujo en una proliferación de fondos (Foster y otros, 2010).

El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán ha contribuido a compartir los riesgos y a orientar la financiación hacia los sectores prioritarios.

Los esfuerzos para reconstruir el sistema educativo en Sudán del Sur se vieron directamente afectados por el retraso en los desembolsos de la ayuda. El fondo mancomunado había previsto créditos para el nuevo Plan de Desarrollo del Sector de la Educación y éste debía recibir el 8% de todos los fondos asignados hasta 2009. Pero sólo se distribuyó un tercio de ese importe, en parte porque se había subestimado el monto necesario para sufragar los costos de construcción de escuelas (Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples para el Sudán del Sur, 2010). Además de frenar los programas de construcción escolar, el retraso de los desembolsos agravó la dependencia de los fondos agrupados de ayuda humanitaria que asignaban recursos muy escasos al sector de la educación. En 2009, esos fondos aportaron menos de 10 millones de dólares al sector (Development Initiatives, 2010b; CAD-OCDE, 2010h). Según informes recientes, un aumento del personal y de la atención prestada a la gestión por parte del Banco Mundial ha permitido acelerar los desembolsos (Foster y otros, 2010).

Fondos mancomunados mundiales: llenar un vacío del sistema de ayuda a la educación

El sector de la educación no dispone de un mecanismo multilateral comparable al que funciona en el sector de la salud. La Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (GAVI), ha logrado un gran apoyo de los donantes bilaterales y del sector privado y, en menor grado, de los mecanismos de financiación innovadores destinados a alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el ámbito de la educación lo que más se parece a los fondos mundiales para la salud es la IVR creada en 2002. Sin embargo, la financiación conseguida por esta iniciativa ha sido relativamente escasa y no presenta resultados muy brillantes en los desembolsos. Aunque toda analogía tiene sus límites, lo cierto es que GAVI ofrece a los 23 millones de niños del mundo que no están vacunados una estructura de ayuda multilateral mucho más sólida que la destinada a los 67 millones que están sin escolarizar.

En cuanto a la financiación, los fondos mundiales para la salud y la IVR operan en dos categorías muy distintas. Desde su creación en 2002, la IVR ha desembolsado 883 millones de dólares que han ido a parar a 30 países (Secretaría de la IVR, 2010a). Creado ese mismo año, el Fondo Mundial ha desembolsado unos 10.000 millones de dólares y la Alianza GAVI, más de 2.000 millones en el mismo periodo desde 2000 (Alianza GAVI, 2010; Fondo Mundial, 2010a). Mientras el Fondo Mundial recibió promesas de ayuda por un total de 11.700 millones de dólares para el periodo de 2011-2013, en 2010 la IVR estaba tratando a duras penas de obtener 1.200 millones de dólares para la reposición de sus

fondos. Esa dificultad para obtener financiación es un reflejo de la estrecha base en la que se apoya la IVR. De los 14 donantes que suscribieron promesas para el periodo de 2004-2007, los Países Bajos representaron más de la mitad del total de contribuciones, mientras que el Reino Unido y España sumaron más de la cuarta parte (Secretaría de la IVR, 2010a).

El funcionamiento de la IVR se ha examinado a fondo. El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010* y una importante evaluación externa pusieron de manifiesto varios problemas: la lentitud de los desembolsos, el predominio de los donantes en la administración y el escaso apoyo ofrecido a los países afectados por conflictos. El ritmo de los desembolsos ha contribuido probablemente a crear un círculo vicioso. Algunos donantes que en principio estaban dispuestos a apoyar a la IVR se resisten a confiar su ayuda a un dispositivo caracterizado por los largos plazos de entrega de ésta, que tienen por resultado mermar su capacidad para recaudar nuevos fondos. El problema de los desembolsos estaba vinculado a las normas de admisibilidad de las peticiones de ayuda que regían para el Fondo Catalítico –el mecanismo de financiación de la IVR– y también a problemas de gobernanza más generales (Cambridge Education y otros, 2010a; UNESCO, 2010a).²

Los países afectados por conflictos no han recibido mucha ayuda de la IVR. Esto se ha debido, en parte, a que esta iniciativa se concibió como un mecanismo de referencia que supeditaba la concesión de financiación a la elaboración de planes nacionales sólidos: los países que solicitaban apoyo debían obtener la aprobación de sus planes antes de presentar las peticiones de financiación. Los países afectados por conflictos tuvieron dificultades para salvar esos obstáculos. Liberia, la República Centroafricana, y Sierra Leona tuvieron que esperar dos años para conseguir la aprobación de sus planes por parte de la IVR (Cambridge Education y otros, 2010b). El acceso a los fondos fue aún más complicado. Sierra Leona tuvo que esperar un año para que se aprobara una financiación de 13,9 millones de dólares y luego transcurrieron casi 16 meses entre esa aprobación y la firma del acuerdo de subvención. En septiembre de 2010, apenas se había desembolsado el 22% de la suma. En 2008, se concedió al plan de educación de la República Centroafricana una financiación de 37,8 millones de dólares, pero el acuerdo de subvención no se firmó hasta 2010 y en septiembre de ese mismo año el país sólo había recibido un 15% de los fondos aproximadamente.³ Liberia, tras haber visto rechazada su petición en 2007, consiguió que se aprobara una financiación de 40 millones de dólares en 2010 (Secretaría de la IVR, 2010a).

Los países afectados por conflictos no han recibido mucha ayuda de la IVR. Esto se ha debido a que esta iniciativa se concibió como un mecanismo que supeditaba la concesión de financiación a la elaboración de planes nacionales sólidos.

2. En el marco de la reciente reforma de la IVR se ha creado el Fondo de Educación para Todos, un dispositivo de financiación que reemplaza a todos los existentes anteriormente, incluido el Fondo Catalítico.

3. El Comité del Fondo Catalítico señaló en ese entonces que la financiación otorgada a la República Centroafricana era "una excepción". En ese momento se esperaba que la financiación proviniese de un fondo de educación transitorio que el UNICEF estaba tratando de crear, pero que nunca llegó a constituirse (UNESCO, 2010a).

El Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y de Transición Post-Crisis del UNICEF y los Países Bajos ha aportado una contribución importante al programa de la Educación para Todos.

Desde hace mucho tiempo, los copartícipes de la IVR venían reconociendo la necesidad de hallar una forma más sistemática de apoyo a los países afectados por conflictos, pero tropezaron con la dificultad de solucionar un antiguo dilema: cómo mantener la exigencia de una planificación del más alto nivel y, al mismo tiempo, responder con flexibilidad a las necesidades de los países afectados por conflictos. Hasta 2008, los esfuerzos se centraron en la elaboración de un Marco Progresivo. El objetivo consistía en facilitar el ingreso en el marco de la IVR a países que no eran capaces de cumplir con las normas rígidas establecidas para la aprobación de los planes y la obtención del apoyo del Fondo Catalítico. En efecto, el Marco Progresivo les permitía presentar planes provisionales. A fin de cuentas, este método acarreó pocos cambios, sobre todo porque algunos donantes se opusieron a lo que consideraban una desvalorización de las normas de referencia (Dom, 2009a).

La situación bloqueada en la IVR sirvió de acicate para que otros innovaran en materia de financiación. Cuando la IVR rechazó la petición de fondos formulada por Liberia en 2007, el UNICEF, con el apoyo de los Países Bajos, encabezó una iniciativa para crear un fondo agrupado y financiar el plan provisional de educación de ese país, denominado Programa de recuperación de la enseñanza primaria. En menos de un año, los donantes bilaterales, en colaboración con la Fundación Soros, habían desembolsado 12 millones de dólares para algunos elementos del plan que no disponían de financiación suficiente, entre otros la construcción de 40 nuevas escuelas y tres institutos rurales de formación de docentes, más una importante iniciativa de suministro de manuales escolares que redujo de 27 a 2 la proporción de estudiantes por libro (Schmidt, 2009).

El experimento de financiación mancomunada en Liberia formó parte de una tentativa más vasta de algunos donantes, que tenía por objeto incrementar el apoyo ofrecido a los países afectados por conflictos. Al percatarse de que las normas para la gestión de la ayuda aplicadas por la IVR estaban atascando la financiación para muchos de esos Estados, los Países Bajos contribuyeron en 2007 con 201 millones de dólares a la creación del Programa de Educación en Situaciones de Emergencia y de Transición Post-Crisis coordinado por el UNICEF. Este programa ha aportado una contribución importante al programa de la Educación para Todos y el UNICEF ha señalado que, entre sus resultados concretos, destacan los siguientes:

- Actividades en beneficio de unos 6 millones de niños en 38 países, destinadas a restablecer la enseñanza y aumentar la capacidad de resistencia del sistema educativo.

- Suministro de libros y otro material didáctico a más de 3 millones de niños.
- Apoyo directo y realización de obras de rehabilitación o reconstrucción en beneficio de más de 40.000 escuelas y espacios de enseñanza provisionales.
- Capacitación de unos 130.000 maestros (UNICEF, 2010b).

Trabajar por conducto de la IVR

Las reformas que se realizan en la IVR están abordando muchas de los problemas señalados por la evaluación externa, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* y otros observadores. En el marco de una estructura de gestión renovada, los países en desarrollo estarán representados paritariamente en el consejo de administración de la IVR y así tendrán más voz en materia de gobernanza. En un esfuerzo por evitar el retraso de los desembolsos, se han adoptado disposiciones más flexibles para la supervisión en el plano nacional: otros organismos distintos del Banco Mundial están autorizados ahora para supervisar, aunque por el momento esta medida sólo se ha aplicado en un reducido número de países. Asimismo, hay indicios de que se ha acelerado el ritmo de los desembolsos (Secretaría de la IVR, 2010a). Otra reforma importante, aprobada en noviembre de 2010, fue la fusión del Fondo Catalítico y del Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación –que se creó para apoyar el fortalecimiento de capacidades– en una sola entidad denominada Fondo de Educación para Todos. El objetivo de este nuevo fondo es simplificar la ayuda prestada por la IVR y crear dispositivos financieros más flexibles (Pinto, 2010).

El progreso en la tarea de abordar los problemas específicos afrontados por los países en desarrollo afectados por conflictos ha sido más modesto. La Secretaría de la IVR ha preparado directrices para la elaboración de planes provisionales de educación, destinadas a los países que no pueden cumplir con los criterios de planificación necesarios para obtener la plena aprobación de la IVR. Este enfoque se sitúa en la misma línea de la idea en la que se inspiraba el Marco Progresivo. Las nuevas directrices son la tentativa realizada más recientemente para solucionar la antigua cuestión de cómo se debe tratar a los países recién salidos de conflicto que disponen de capacidades limitadas. Se prevé que los planes provisionales abarquen un periodo más corto –entre 18 y 36 meses por lo general–, que contengan disposiciones en materia de financiación, supervisión y evaluación menos detalladas, y que busquen un equilibrio entre la rápida prestación de servicios y los objetivos

de la reconstrucción a largo plazo (Secretaría de la IVR, 2010c). Aunque ésta es una medida correcta para lograr una mayor flexibilidad, todavía no está claro de qué manera la observación de estas directrices se traducirá en la obtención de una financiación concreta.

La falta de claridad es sólo uno de los problemas que deben solucionarse. Varios países afectados por conflictos están elaborando planes nacionales de desarrollo y quizás soliciten financiación de la IVR. Entre ellos figuran Afganistán, Burundi, Chad, Côte d'Ivoire, la República Democrática del Congo y el Sur de Sudán (Banco Mundial, 2010a). Estos países reciben actualmente unos 240 millones de dólares en concepto de ayuda, pero su déficit colectivo de financiación para la Educación para Todos es de unos 2.500 millones de dólares (EPDC y UNESCO, 2009; CAD-OCDE, 2010c), una diferencia que pone de relieve la magnitud del déficit de financiación externa. Es obvio que si la IVR quiere cambiar la situación en lo tocante a las contribuciones directas destinadas a colmar el déficit de financiación de la educación en los países afectados por conflictos, tendrá que funcionar no sólo con reglas diferentes, sino también con otra escala de magnitud.

Más allá del programa inmediato para los países afectados por conflictos, hay un problema general a menudo enmascarado por los debates técnicos sobre el funcionamiento de la IVR. El meollo de ese problema es la persistente falta de claridad acerca de la función exacta de la IVR en el marco de la financiación de la ayuda. Algunos observadores ven a la IVR, no como un vector de financiación propiamente dicho, sino como un instrumento que permite movilizar recursos adicionales de los donantes bilaterales y como un dispositivo para aumentar las capacidades nacionales. Otros consideran que el propósito fundamental de la IVR debe ser movilizar y suministrar nuevos fondos adicionales para cubrir el déficit de financiación de la Educación para Todos. Aunque estas dos interpretaciones del mandato de la IVR no se excluyen mutuamente, entrañan sin duda consecuencias muy diferentes en lo que respecta al funcionamiento y los recursos. Si el propósito fundamental de la IVR es desempeñar una función esencial en la financiación de los objetivos de la Educación para Todos, necesitará una base financiera más extensa y profunda que la actual. Mientras que el déficit de financiación externa de la Educación para Todos va a oscilar en torno a un promedio anual de unos 16.000 millones de dólares anuales de aquí a 2015, en 2009 la IVR desembolsó solamente 222 millones de dólares (Secretaría de la IVR, 2010b).

Reformar la estructura de la ayuda a los países afectados por conflictos

Existen razones poderosas para ampliar la financiación mancomunada con destino a la educación en los países afectados por conflictos. En esos países vive una gran parte de los niños sin escolarizar que hay en el mundo y son los que más distan de alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo. Además, no reciben suficiente apoyo del sistema actual de ayuda internacional, que les concede muy poca asistencia y la otorga en condiciones inadaptadas a su situación. La financiación mancomunada puede incrementar la ayuda, mejorar su eficacia y suprimir la barrera artificial que separa la ayuda humanitaria de la asistencia para el desarrollo a largo plazo. A los donantes, la financiación mancomunada les ofrece la posibilidad de compartir los riesgos y lograr una mayor eficiencia en la prestación de la ayuda.

Para aprovechar cabalmente los beneficios de la financiación mancomunada será preciso tomar medidas a nivel nacional e internacional. La experiencia de los fondos fiduciarios de donantes múltiples y otros fondos mancomunados demuestra que los mecanismos de ámbito nacional pueden contribuir a ampliar la base de donantes, movilizar nuevos recursos y sentar las bases de una financiación previsible y a largo plazo. Estos dispositivos nacionales podrían ampliarse, basándose en las prácticas actuales más idóneas. Sin embargo, en muchos países los donantes han tardado mucho en aprovechar las posibilidades de poner en común los fondos.

La financiación mancomunada a nivel internacional es, en general, uno de los elementos más deficientes de la estructura de la ayuda a la educación, y más concretamente para los países afectados por conflictos. El fortalecimiento de esa estructura cubriría diversos objetivos. Además de movilizar nuevos recursos, podría garantizar un mejor alineamiento de los flujos de la ayuda con las necesidades de la educación. Habida cuenta de que los criterios de seguridad están desviando los recursos de la ayuda en beneficio de los países que los donantes consideran prioritarios en su política exterior, la financiación mancomunada ofrece un instrumento para apoyar a los países que se consideran de menos importancia estratégica. No se debe considerar que los dispositivos de financiación mancomunados nacionales y multilaterales se excluyen mutuamente. En principio, no hay razón alguna para que un mecanismo mundial de financiación no pueda usarse para apoyar fondos mancomunados nacionales, que permitan a éstos apuntar a objetivos más vastos y ambiciosos.

Si la IVR pretende cambiar decisivamente la situación de los países afectados por conflictos, tendrá que funcionar no sólo con reglas diferentes, sino también con otra escala de magnitud.

La IVR está en buena posición para funcionar como fondo mancomunado multilateral en apoyo de la educación en los países afectados por conflictos. Esto no significa que se pasen por alto las preocupaciones evidentes que suscitan su gobernanza, sus procedimientos operativos y sus índices de desembolso, aunque todos estos aspectos se estén reformando actualmente. Es esencial que esa labor de reforma se continúe y que los dispositivos de gobernanza sigan siendo objeto de un examen crítico. No obstante, trabajar por conducto de la IVR tiene dos ventajas evidentes. La primera, es que la Iniciativa ya existe. No hay datos y elementos de información fiables que indiquen que los principales donantes estén dispuestos a apoyar la creación de un nuevo dispositivo, o que haya un modelo alternativo que suscite más apoyo. Si las reformas en curso no consiguen corregir las deficiencias de la IVR, no parece probable que pueda surgir una estructura nueva con objetivos más ambiciosos. Puesto que la educación ocupa, en el mejor de los casos, un puesto marginal en el programa de desarrollo internacional del G-8 y el G-20, la creación de un nuevo mecanismo multilateral para la educación –y no hablemos de su financiación– no parece que pueda suscitar una gran apetencia. La segunda razón para aprovechar el sistema actual de la IVR es que contiene los principios esenciales de un mecanismo multilateral eficaz. La IVR funciona con arreglo a un solo procedimiento unificado que abarca la elaboración de planes orientados a objetivos específicos, el suministro de financiación y el fortalecimiento de capacidades.

El verdadero desafío radica en lograr que la IVR funcione de manera más eficaz. Eso supone centrar con más precisión el objetivo su mandato en las siguientes tareas: reducir el déficit de financiación de la Educación para Todos, movilizar el volumen de fondos necesario, elaborar normas y procedimientos para agilizar los desembolsos y –algo más, que es absolutamente esencial– velar por que sus procedimientos operativos se ajusten a las necesidades de los países afectados por conflictos. La creación de un nuevo mecanismo que se ocupe de los países frágiles o afectados por conflictos sería un planteamiento erróneo. No existen líneas divisorias nítidas y la creación de distinciones artificiales entre los países es el mejor medio de provocar retrasos administrativos. En cambio, es preciso clarificar los mecanismos que permitan aplicar el principio de un procedimiento y un marco de referencia únicos, y adaptarlos a las circunstancias especiales y las necesidades diversas de los países afectados por conflictos armados o recién salidos de ellos.

Hay otros aspectos de la estructura de la ayuda que necesitan reformas. La distinción entre ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo redundante

en perjuicio de las perspectivas de recuperación inmediata y reconstrucción duradera de la educación. Una y otra vez, los donantes internacionales han sido incapaces de aportar una ayuda susceptible de catalizar resultados inmediatos y concretos, y también de efectuar inversiones tempranas susceptibles de fomentar las capacidades necesarias para la planificación futura. La consecuencia es que pueden pasar muchos meses antes de que la población vea que los servicios educativos básicos vuelven a funcionar, y ese retraso puede socavar la credibilidad de un gobierno en una situación posterior a un conflicto. Al mismo tiempo, las deficiencias en materia de planificación estorban los esfuerzos para traducir los objetivos de las políticas de educación en estrategias concretas, en el marco del proceso de reconstrucción.

La reforma de la estructura general de la ayuda a los países afectados por conflictos exige una revisión integral de muchas prácticas existentes. En los *Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de precariedad* de la OCDE se esbozan los planteamientos generales necesarios para orientar esa revisión (CAD-OCDE, 2007). Sin embargo, para muchos donantes resulta difícil traducir principios comúnmente aceptados en nuevas prácticas. Dando por sentado que los dispositivos de la asistencia para el desarrollo han de centrarse en las circunstancias específicas de cada país, hay cinco ámbitos prioritarios en lo que es preciso efectuar reformas:

- *Centrar la atención en la función de la educación en la consolidación de la paz y la construcción del Estado.* Muchos donantes tienden a orientar sus programas para situaciones de posconflicto hacia ámbitos más espectaculares, como la reforma constitucional, las elecciones y la seguridad pública. No se ha prestado suficiente atención a la función esencial que ejerce la educación, tanto en la recuperación temprana como en la construcción del Estado en general. En muchos casos, los donantes no han sido capaces de reconocer la importancia que tienen los enfoques más inclusivos de la educación para la construcción del Estado. Con suma frecuencia, los viejos esquemas de exclusión social se manifiestan rápidamente en los nuevos programas de reconstrucción del Estado. Incluso los mismos donantes contribuyen a menudo a agravar este problema, puesto que el suministro desigual de la ayuda puede reforzar las disparidades entre las regiones y los grupos sociales. Según la OCDE, este ámbito es el que menos se ajusta a su marco de principios (CAD-OCDE, 2010g). Los beneficiarios de la ayuda deberían pedir a sus socios en el desarrollo que les faciliten datos sobre el presupuesto y el gasto por sector de tal manera que sea posible evaluar

Los donantes no han sido capaces de reconocer la importancia que tienen los enfoques más inclusivos de la educación para la construcción del Estado.

el volumen de ayuda asignado a cada región. Por su parte, los donantes deberían dar más importancia al apoyo a la educación inclusiva en sus programas para situaciones de posconflicto.

- *Operar a ambos lados de la divisoria que separa la ayuda humanitaria de la asistencia para el desarrollo.* Las prácticas actuales en materia de ayuda merman las perspectivas de recuperación en el sector de la educación y en otros ámbitos. Es preciso que los donantes reconozcan la función que la educación puede desempeñar en la obtención de los primeros beneficios de la paz y que ese reconocimiento se traduzca en una financiación rápida destinada a la recuperación inicial. Las prioridades a corto plazo no deben hacer que se pierda de vista la importancia del fortalecimiento de capacidades. Los donantes han de apoyar también la creación de sistemas de planificación que son la base de la recuperación duradera. El punto de partida de una planificación sólida es una evaluación de las necesidades de la situación posconflicto, en la que se determinen cuáles son los golletes de estrangulamiento –como la escasez de docentes, escuelas y material pedagógico– y se calcule la financiación que se necesita para suprimirlos. A fin de cuentas, una planificación eficaz depende del fortalecimiento de las capacidades humanas, técnicas y administrativas, así como de la creación de un EMIS y de otros sistemas que mejoren la circulación de la información y fomenten la transparencia. El fortalecimiento de capacidades en este ámbito debe ser una prioridad. Otra prioridad es crear sistemas de gestión de la hacienda pública e incrementar la eficiencia de la recaudación y administración de los ingresos fiscales.
- *Convertir la IVR en un fondo mundial eficaz al servicio de los países afectados por conflictos.* La IVR está en buena posición para apoyar más activamente los esfuerzos de reconstrucción en situaciones de posconflicto y superar la divisoria entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Al colaborar con los gobiernos y los donantes por conducto de las estructuras nacionales de planificación, la IVR debería utilizar las evaluaciones financieras de las necesidades posconflicto para calcular los déficits de financiación de los objetivos de la Educación para Todos en cada uno de los Estados afectados por conflictos y orientar las peticiones de reposición de fondos hacia la eliminación de esos déficits. Al tiempo que reconoce las circunstancias peculiares de cada uno de esos países, la IVR debería evitar la creación de un procedimiento paralelo o de un medio distinto de prestación. Debería, por el contrario, centrar sus esfuerzos en la elaboración

de procedimientos flexibles para las peticiones de apoyo y en el suministro de subvenciones por diversos conductos: fondos agrupados nacionales, autoridades provinciales y locales, organizaciones no gubernamentales, etc. Este enfoque contribuiría a eliminar la barrera artificial que separa la ayuda humanitaria de la asistencia para el desarrollo y situaría a la IVR en el eje de una estructura más amplia destinada a la recuperación posconflicto. Para lograr que los países afectados por conflictos obtengan beneficios inmediatos y fortalezcan sus sistemas, la financiación de la IVR debería combinar las subvenciones a corto plazo con un conjunto de medidas de recuperación a más largo plazo, proporcionando una ayuda plurianual alineada con las necesidades de los países.

- *Incrementar la financiación de la IVR.* A fin de que la IVR pueda desempeñar un papel más importante en el apoyo a los países afectados por conflictos, los aportes de los donantes tendrán que aumentar y ser más previsibles. Para el periodo 2011-2013, la IVR debería tratar de lograr que la financiación destinada al nuevo Fondo de Educación para Todos aumentara hasta cifrarse en unos 6.000 millones de dólares anuales. Alrededor de un tercio de esa suma podría provenir de los bonos de la Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE) propuesta en el Capítulo 2. Para que este aporte sea eficaz, la reposición de fondos debe ir acompañada de reformas destinadas a fortalecer la gobernanza de la IVR y su capacidad de desembolsar rápidamente fondos adicionales en beneficio de los países que más lo necesitan.
- *Aprovechar los dispositivos nacionales de financiación agrupada.* Los fondos mancomunados han demostrado que son capaces de producir resultados rápidos y de superar la barrera que separa la ayuda humanitaria de la asistencia para el desarrollo. Deberían definirse y aplicarse más ampliamente los principios derivados de prácticas idóneas, haciendo hincapié en la transición de la recuperación inicial al desarrollo a largo plazo. Es importante que la comunidad de los donantes no privilegie indebidamente a los países que considera prioritarios en materia de seguridad nacional. Deben examinarse más a fondo las posibilidades de crear y aplicar dispositivos de financiación conjunta para los países que son víctimas de “conflictos olvidados”, como el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo. □

La financiación de la IVR debería combinar las subvenciones a corto plazo con un conjunto de medidas de recuperación a más largo plazo.

Promover una cultura de paz y tolerancia

Las escuelas no son inmunes a las corrientes generales de tipo social, cultural y político causantes de los conflictos armados. En numerosas sociedades, las aulas han sido campos de batalla ideológicos, lo que ha fortalecido la intolerancia, los prejuicios y el miedo. A medida que las sociedades pasan de una situación de conflicto a otra de paz frágil y emprenden el largo camino de la consolidación de la paz, las políticas de educación ofrecen a los gobiernos la oportunidad de afrontar la herencia del pasado y forjar actitudes y convicciones propicias a un futuro pacífico. Sin embargo, la educación suele brillar por su ausencia en las estrategias de prevención de conflictos y consolidación de la paz. El punto de partida para reconstruir un sistema educativo es reconocer que el contenido de la enseñanza, la manera de impartirla y la forma en que los sistemas escolares están organizados pueden hacer que los países sean más o menos propensos a la violencia. A partir de ahí, los gobiernos tienen que emprender arduas reformas políticas en ámbitos que van desde el idioma en que se imparte la enseñanza hasta la modificación de los currículos y la descentralización de la planificación del sistema educativo.

Así como no hay dos guerras que surjan de una misma circunstancia, tampoco existe un conjunto único de políticas susceptible de determinar que la educación contribuya a la paz en vez de atizar el conflicto. No obstante, la forma en que los gobiernos integren la educación en sus estrategias generales puede tener consecuencias de largo alcance para la consolidación de la paz. Con suma frecuencia, la educación se ve relegada y se dejan en manos de comités técnicos de escasa entidad algunos temas de importancia vital para un país. Habida cuenta de que el sistema educativo es fundamental para la vida de la gente, de que crea un vínculo entre el Estado y los ciudadanos y de que también es una fuente potencial de conflicto, al desdeñar su importancia se corre el riesgo de recaer en la violencia.

Para evitar ese riesgo se necesitan nuevos métodos de formulación de políticas respaldados por una firme voluntad en el plano político. El punto de partida es una planificación que tenga en cuenta los factores de conflicto. En su nivel más elemental, este enfoque consiste en reconocer que toda decisión política puede tener consecuencias en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. El aumento del gasto en beneficio de una región o un grupo determinados puede interpretarse como un intento de desfavorecer a otros. Cualesquiera que sean sus

objetivos, las políticas relativas al idioma de la enseñanza o los currículos pueden tener consecuencias incendiarias. La descentralización del sistema educativo puede interpretarse como un intento de fortalecer los servicios y la rendición de cuentas, o como una jugada para perjudicar a determinados grupos o regiones. En todos estos ámbitos, y en muchos otros más, los encargados de formular las políticas deben sopesar no sólo los aspectos técnicos, sino también las impresiones de la opinión pública y el legado del conflicto anterior.

La educación y la Comisión de Consolidación de la Paz

Los gobiernos y los donantes de ayuda humanitaria deben reconocer más explícitamente la contribución positiva que la educación puede aportar a la paz. La educación se ha incluido en la nueva estructura internacional de consolidación de la paz que está surgiendo, pero ha sido relativamente descuidada por la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (PBC), un órgano consultivo intergubernamental que constituye el pilar fundamental de esa estructura. Esa desatención es una oportunidad desaprovechada. Si el objetivo es fomentar la convivencia y la solución de los conflictos, la escuela es un buen punto de partida.

Creado en 2006, el Fondo para la Consolidación de la Paz –que funciona bajo la autoridad de la PBC y es administrado por la oficina del PNUD encargada de los fondos fiduciarios de donantes múltiples– ha recibido unos 347 millones de dólares de 48 donantes y actualmente apoya más de 150 proyectos en 18 países. Sin embargo, el Fondo sólo ha respaldado un reducido número de proyectos específicamente dedicados a la educación, que representan un 3% aproximadamente de la financiación que ha concedido (PNUD, 2010*b*). Aunque otros programas comportan algún componente de educación y adquisición de competencias para los jóvenes, el Fondo carece de una estrategia coherente que permita hacer de la educación un elemento eficaz de la consolidación de la paz.⁴

El Fondo para la Consolidación de la Paz podría desempeñar una función muchísimo más importante en el sistema de ayuda en situaciones posteriores a conflictos, sobre todo contribuyendo a superar la divisoria entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. En general, la acción del Fondo consiste en gran medida en apoyar proyectos concretos de pequeña envergadura que no están muy integrados en la planificación de la reconstrucción a largo plazo. Puesto que su mandato comprende las aportaciones iniciales de fondos para reformas a largo plazo, el Fondo

4. Los programas que el PNUD ejecuta en la actualidad representan aproximadamente las dos terceras partes de los desembolsos del Fondo para la Consolidación de la Paz. Los programas del UNICEF sólo representan alrededor de un 6% y los de la UNESCO apenas un 2% (PNUD, 2010*b*).

debería contribuir a crear un modelo más coherente de planificación que tuviera en cuenta los factores de conflicto y abarcara desde la reconstrucción hasta las inversiones para una paz duradera.

Sin embargo, no basta con aumentar el gasto. También es preciso un compromiso más sólido y una mejor coordinación por parte de la UNESCO y el UNICEF, los dos organismos principales de las Naciones Unidas con mandatos relativos a la educación y los niños. El UNICEF está en buenas condiciones para asumir el liderazgo en la tarea de hacer de la educación un elemento central del programa general de consolidación de la paz. Este organismo cuenta con una vasta experiencia, no sólo en la prestación de servicios educativos en países afectados por conflictos, sino también en ámbitos que van desde la concepción de materiales relacionados con la consolidación de la paz hasta la formación de docentes y la planificación. No obstante, para ayudar a los gobiernos y los demás asociados en el desarrollo a establecer una planificación que tenga en cuenta los factores del conflicto, el UNICEF tendrá que crear la base necesaria de datos y elementos de información pertinentes, así como los marcos analíticos correspondientes. Una de sus labores prioritarias debería consistir en aprovechar el trabajo que lleva a cabo actualmente para evaluar la eficacia de sus propias intervenciones en situaciones de conflicto.

La UNESCO podría también desempeñar una función mucho más importante. Como se señaló en la introducción de esta parte del Informe, su mandato abarca las actividades de consolidación de la paz. Aunque dispone de menos recursos financieros y de una presencia más limitada que el UNICEF en lo que se refiere a los programas, la UNESCO cuenta con posibles ventajas comparativas en algunos ámbitos. Su sector de educación dispone de personal especializado que se ocupa de temas como el establecimiento de normas, la preparación de currículos y la formación de docentes. Hay buenas razones para tratar de determinar, como parte de la estrategia general de la UNESCO en materia de educación, qué ámbitos de competencia específicos en la planificación posterior a conflictos se podrían ampliar y reforzar. La competencia de la Organización en la tarea de ayudar a los gobiernos a elaborar estimaciones financieras para sus planes de educación podría extenderse a la evaluación de las necesidades en la etapa posterior un conflicto. Los institutos especializados de la UNESCO podrían también ampliar sus actividades. Por ejemplo, el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE) –que imparte cursos muy apreciados sobre planificación y gestión para administradores del sector de la educación de los países en desarrollo– podría dirigir la elaboración

de un módulo centrado en la planificación que tenga en cuenta los factores de conflicto, con especial atención a los países pobres.⁵

Hacer efectivo el potencial de la educación como vector de paz

Puesto que las escuelas desempeñan un papel tan esencial en la forja de la identidad y la determinación de las oportunidades, casi todos los aspectos de la enseñanza pueden incidir en temas dotados de un potencial de conflicto. Cuando los gobiernos abordan las tareas de reconstrucción al terminar un conflicto, tienen que examinar no sólo los argumentos que justifican las reformas políticas, sino también cuáles van a ser la vivencia y la percepción de esas reformas en un contexto político específico de posconflicto. El punto de partida es velar por que las estrategias de educación nacional comporten evaluaciones globales.

Es poco probable que las opciones en materia de políticas sean nítidas. La reforma relativa a la lengua de enseñanza se puede ver como un esfuerzo de construcción nacional, o como una medida hostil encaminada a la subordinación cultural de determinados grupos de población. Los enfoques de la enseñanza de la historia o la religión pueden tener un impacto en las creencias profundas de comunidades que acaban de salir de una contienda armada. Lo que un grupo puede considerar justo y equilibrado, puede parecerle a otro una provocación.

Las políticas descentralizadoras que tienen por objeto delegar la toma de decisiones pueden considerarse en algunas regiones como una fuente de mejora de la rendición de cuentas y de la autonomía local, y en otras como una fuente de futuras desigualdades en la educación y en otros ámbitos. Aunque no es probable que se encuentren respuestas sencillas, formularse preguntas pertinentes puede contribuir a evitar el retorno a la violencia y hacer que la educación sea un vector de paz. En esta sección se destacan cuatro ámbitos fundamentales para una planificación que tenga en cuenta los factores de los conflictos:

- el idioma (o los idiomas) en que se imparte(n) la enseñanza;
- el replanteamiento de la enseñanza de la historia y la religión;
- la elaboración de currículos orientados a la paz y el civismo; y
- la descentralización de la administración de la educación.

La competencia de la UNESCO en la tarea de ayudar a los gobiernos a elaborar estimaciones financieras para sus planes de educación podría extenderse a la evaluación de las necesidades en la etapa posterior un conflicto.

5. Este módulo podría basarse en el manual *Guidebook for planning education in emergencies and reconstruction* (UNESCO-IIPE, 2010a), editado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, en colaboración con el UNICEF y los grupos sectoriales de educación.

Idioma(s) de enseñanza

La cuestión de lo(s) idioma(s) de enseñanza ilustra mejor que ninguna otra las arduas decisiones que deben tomar los gobiernos de países recién salidos de conflictos. La lengua es un componente esencial de la identidad. Es un elemento fundamental de la definición que los individuos y los pueblos dan de sí mismos. El idioma en que se imparte la enseñanza es uno de los vectores que forjan la identidad. En algunos países, los gobiernos han usado el sistema educativo para promover un “idioma nacional”, con la intención de fomentar un sentimiento de identidad nacional. Pero en determinados contextos se puede considerar que es una tentativa de socavar la identidad y reforzar la subordinación de las minorías étnicas. Como se expuso en el Capítulo 3, el idioma de enseñanza ha sido una fuente de conflicto en muchos países. Las estrategias de consolidación de la paz deben prevenir o solucionar las tensiones vinculadas a la cuestión lingüística.

En Guatemala, se fijaron objetivos en el marco de los acuerdos de paz de 1996 para fortalecer la educación bilingüe e intercultural.

El caso de Guatemala es instructivo en este aspecto. Antes de la guerra civil, el uso del español como lengua principal de enseñanza, combinado con un currículo monocultural, fue durante mucho tiempo un motivo de resentimiento entre la población indígena. Esa situación se consideraba una fuente de injusticia, marginación y dominación. En el marco de los acuerdos de paz de 1996 se fijaron objetivos para reformar el sistema educativo, entre los que figuraba el fortalecimiento de la educación bilingüe e intercultural. En 1997 se creó la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, colocando así a la educación como elemento central del diálogo sobre la consolidación de la paz en la fase posterior al conflicto. Con la participación de dirigentes políticos nacionales e indígenas, la Comisión elaboró propuestas para reformar los planteamientos existentes en materia de enseñanza de las lenguas y de educación intercultural. Posteriormente, se impulsó la Iniciativa sobre la lengua y cultura mayas para fomentar el uso de las lenguas indígenas en la escuela y fortalecer la función del sistema educativo en la promoción del multiculturalismo (Marques y Bannon, 2003). Aunque la aplicación de estas medidas ha sido a menudo endeble y pese a la dificultad de erradicar las antiguas desigualdades, las disposiciones institucionales han transformado una fuente de conflicto violento en un tema de diálogo (López, 2009).

Educar a los niños en su lengua materna presenta grandes ventajas. Los niños aprenden mejor en su lengua materna, especialmente en la primera infancia, y la introducción de nuevos idiomas en los últimos grados de primaria y los primeros de secundaria no disminuyen los resultados del aprendizaje (Bender y otros, 2005; UNESCO, 2010a). En la etapa posterior a un conflicto, la enseñanza en

lengua materna puede servir para un doble propósito: contrarrestar los antiguos motivos de agravio y crear posibilidades para hacer más eficaz el aprendizaje.

Pero, aun así, las decisiones que deben adoptar los gobiernos en la etapa posterior a un conflicto no son automáticas. En ese tipo de situaciones, el contexto es de suma importancia. En países como Guatemala, la imposición de una lengua nacional formaba parte de un sistema general de marginación social, cultural y política. También en otros países –por ejemplo, en Turquía– algunas minorías han considerado que el uso de una sola lengua nacional única representa una amenaza a su identidad. En cambio, en otros contextos, una lengua nacional única se puede considerar una fuerza unificadora y un elemento de una estrategia global orientada a forjar una identidad que trascienda las diferencias entre grupos. En Senegal, un país con más de 15 grupos lingüísticos, se escogió el francés como idioma oficial de enseñanza después de la independencia. Las autoridades decidieron a propósito no imponer el idioma dominante, el wolof, en parte para evitar conflictos vinculados a la lengua y la condición étnica. Eso no obsta para que otras lenguas sean parte esencial de los planes de estudio y se usen ampliamente en la radio, la televisión y las campañas de alfabetización (Bush y Saltarelli, 2000).

La República Unida de Tanzania ofrece un ejemplo aún más extraordinario. Julius Nyerere, el fundador y presidente de este Estado, llamado Tanganica anteriormente, promovió el uso del kiswahili como lengua de enseñanza “étnicamente neutra” para fomentar un sentimiento de identidad nacional común. Esa política ha sido fructífera. Mientras que la vecina Kenya ha sido más propensa a la violencia de raíz identitaria, las actitudes sociales en la República Unida de Tanzania se orientan sólidamente hacia una solución pacífica de los conflictos (Recuadro 5.7).

Las políticas lingüísticas ofrecen una ilustración vívida de las difíciles disyuntivas a las que se enfrentan los planificadores después de un conflicto. Es preciso tomar decisiones en contextos difíciles y disponiendo a menudo de conocimientos limitados. Velar por que las decisiones se tomen en el marco de una evaluación general de los factores de conflicto y se basen en el diálogo y las consultas, puede contribuir a prevenir consecuencias inesperadas susceptibles de poner en peligro una paz todavía frágil.

Replanteamiento de la enseñanza de la historia y la religión

La enseñanza de la historia y la religión es una parte importante de la educación y un componente esencial de la consolidación de la paz. Los enfoques relativos a la historia deben admitir que todo hecho puede ser objeto de interpretaciones y puntos de vista

Recuadro 5.7 – La cuestión de las lenguas y la identidad común en Kenya y la República Unida de Tanzania

A menudo las lenguas han sido un centro neurálgico de la violencia entre grupos étnicos, aunque también pueden ser elementos de una estrategia general encaminada a forjar una identidad nacional común. La historia de Kenya y la República Unida de Tanzania desde que alcanzaron la independencia ofrece algunas ideas útiles al respecto.

Al tiempo que reconocía la fuerza de las diversas identidades tribales –cada una de ellas vinculada a su propia lengua– el Presidente Julius Nyerere proclamó el kiswahili idioma nacional común de lo que pronto llegaría a ser la República Unida de Tanzania. Además, se adoptaron otras medidas para romper el dominio de toda identificación tribal estrecha. Los currículos de primaria hicieron hincapié en la historia del conjunto del país y a los niños se les enseñó a considerarse ante todo como tanzanos. Las etnias y las correspondientes lenguas conexas no fueron reprimidas, pero sí se les restó importancia.

Este planteamiento aplicado a la política educativa y lingüística se hizo extensivo a la política general de la nación. Se asignaron los recursos a las diferentes zonas con arreglo a criterios de equidad, en vez de hacerlo en función de la lealtad a un grupo determinado. Cuando surgió el pluripartidismo, se prohibieron las campañas electorales basadas en programas étnicos.

En Kenya, por el contrario, la vida política se estructuró casi totalmente en torno a las identidades tribales después de la independencia, y tanto los individuos como los partidos trataron de desviar el gasto público en beneficio de sus propios grupos. Se realizaron pocos esfuerzos a través del sistema educativo para forjar una identidad nacional y el kiswahili tuvo que competir con las lenguas regionales y el inglés en la enseñanza primaria y las esferas oficiales. La focalización en identidades de grupo concurrentes ha hecho que Kenya sea un país más propenso a la violencia. Cuando una ola de asesinatos y desplazamientos masivos barrió el país tras las elecciones de 2007, los contornos del mapa de la violencia coincidieron con los contornos, sólidamente asentados, de las identidades tribales.

Las encuestas sobre las actitudes de la población ponen de manifiesto los legados divergentes de los planteamientos adoptados en materia de educación, lenguas y construcción nacional, después de la independencia. En las encuestas Afrobarómetro, realizadas en muchos países africanos, se pregunta a los encuestados de qué grupos se sienten parte y se les plantean otras preguntas relativas a la identidad. En la República Unida de Tanzania el 70% de los entrevistados afirmó que se consideraban únicamente ciudadanos nacionales, una proporción dos veces mayor que la registrada en Kenya. Las respuestas de los tanzanos también indicaron que su nivel de confianza es más alto que el de los kenianos

y que temen menos que puedan sobrevenir conflictos violentos durante las elecciones. Ninguno de esos resultados se puede imputar a la existencia de un menor grado de diversidad en la República Unida de Tanzania, ya que este país cuenta con un número de lenguas superior al de Kenya (Gráfico 5.1).

Cuadro 5.1: Algunos resultados del estudio 2008 de Afrobarómetro (Kenya y República Unida de Tanzania)

	Kenya	R. U. de Tanzania
Se identifican exclusivamente como nacionales kenyanos/tanzanos, y no como miembros de un grupo étnico	31,8%	70,3%
Consideran que su grupo étnico nunca ha sido tratado injustamente por el gobierno	26,8%	62,9%
Tienen alguna o mucha confianza en los demás kenianos/tanzanos	40,2%	77,1%
No temen en absoluto ser víctimas de intimidaciones o violencias de carácter político durante las campañas electorales	17,3%	51,8%
La competencia entre los partidos políticos nunca, o pocas veces, desemboca en conflictos	23,2%	63,0%
Número de idiomas usados en los hogares que se identificaron en la encuesta	18+	38+

Nota: En Kenya, la encuesta se efectuó en 8 idiomas, mientras que en la República Unida de Tanzania solamente se utilizó el kiswahili, debido a su condición jurídica de idioma nacional único.

Fuente: Afrobarómetro (2009), preguntas 3, 45a, 47, 82, 83, 84c y 103.

Las políticas identitarias tienen consecuencias importantes en el sistema educativo, aunque en general no se les presta la debida atención.

Los estudios realizados en varios países del África Subsahariana muestran que la participación de los padres en el apoyo a equipamientos comunes, como las escuelas, tiende a disminuir a medida que aumenta la diversidad de la comunidad. Un trabajo de investigación efectuado en un distrito de Kenya confirma esta regla general: el gasto en educación se reducía al aumentar la diversidad étnica, y la desconfianza de los padres hacia los demás grupos resultó ser el factor clave de la disminución del apoyo a las escuelas locales. Sin embargo, cuando ese mismo trabajo se llevó a cabo en un distrito de Tanzania, se pudo observar que el grado de diversidad étnica no influía para nada en la disposición de los padres a invertir en recursos educativos comunes. Como explicó un funcionario de una aldea: “Todos somos tanzanos”. Un docente de una escuela comentó: “Esto es Tanzania. Aquí no tenemos ese tipo de problemas”.

Fuentes: Afrobarómetro (2009); Bird (2009); Collier (2009); Miguel (2004).

En todo contexto multicultural o plurirreligioso, hay pocas instituciones más importantes que la escuela para consolidar la paz.

muy diferentes, algunos de las cuales pueden crear divisiones. Las decisiones en materia religiosa son, en última instancia, opciones personales. Pero ningún sistema educativo puede hacer caso omiso del papel de la religión y la historia en la configuración de las sociedades. Asimismo, ningún gobierno en una situación de posconflicto puede permitirse el lujo de soslayar el potencial que tiene la intolerancia vinculada a determinadas visiones de la historia y del dogma religioso para crear estereotipos negativos, fomentar la hostilidad entre grupos y, en última instancia, engendrar violencia. Las escuelas pueden propiciar enfoques de la enseñanza de la historia y la religión que estimulen el espíritu crítico, reconozcan la validez de las distintas concepciones del mundo y fomenten el respeto hacia las demás creencias y convicciones. En todo contexto multicultural o plurirreligioso, hay pocas instituciones más importantes que la escuela para consolidar la paz.

El currículo escolar de historia puede ser un detonador que haga estallar las tensiones y rivalidades entre grupos. En muchos conflictos nacionales, los dirigentes que se lanzan a la lucha armada proclaman que su acción es una continuación de la de los “héroes nacionales” del pasado y construyen toda una narrativa histórica en torno a las magnas batallas, el sojuzgamiento de los “enemigos” o las injusticias infligidas por “los otros”. Con frecuencia, la historia no se considera una asignatura orientada a fomentar una capacidad de reflexión crítica que permita comprender procesos históricos complejos, sino como un medio de reafirmar una identidad de grupo distintiva acuñada sobre la base de la hostilidad a otros grupos. Cuando a los niños se les enseña que son miembros de una comunidad asediada o que son superiores a los demás, se está contribuyendo a la transmisión de la hostilidad a las generaciones sucesivas. Otro tanto puede afirmarse de la enseñanza de la religión. Cuando la instrucción religiosa se emplea para proclamar la primacía de una serie de creencias y denostar a las demás, se está esparciendo la simiente de conflictos potenciales.

Al igual que ocurre en otros ámbitos, los planificadores de la educación se hallan ante disyuntivas difíciles cuando llega el momento de elaborar o reformar el currículo de historia. La interpretación de la historia entraña inevitablemente juicios de valor determinados por las perspectivas políticas, sociales y culturales de cada persona. Las preocupaciones relativas al contenido del currículo suelen ir acompañadas de debates acerca de si la enseñanza de la historia debe centrarse en la transmisión de un determinado corpus de conocimientos, o en la adquisición de competencias críticas que permitan a los alumnos comparar las

diversas interpretaciones y emitir juicios con conocimiento de causa (Pingel, 2008). Esos debates suelen ser especialmente importantes en países afectados por conflictos, donde los “hechos” pueden ser ampliamente cuestionados y donde es difícil lograr un consenso. Las autoridades nacionales deben velar por que, en vez de reforzar los prejuicios, el currículo ayude a los alumnos a ver las diferentes perspectivas y analizar cómo se construye la historia. Como ha señalado un comentarista, “desvelar las posibles razones de un conflicto es una tarea penosa y controvertida, y en vez de unir a una sociedad puede dividirla” (Pingel, 2008, pág. 185).

No resulta fácil trasponer principios generales esclarecedores en los planes de estudio, sobre todo en sociedades que acaban de salir de un conflicto violento. La historia de muchos países ricos demuestra hasta qué punto es una tarea difícil. La enseñanza del Holocausto no se inició en Alemania y en los Estados Unidos hasta casi dos decenios después del final de la Segunda Guerra Mundial (Dy, 2008). En Japón, la incorporación a los manuales de historia de secundaria de un episodio tan delicado como la matanza de Nankín sólo se produjo después de una serie de protestas sociales, de una intervención diplomática y de una prolongada batalla jurídica entre un célebre historiador y el Ministerio de Educación (Masalski, 2001). Algunos episodios de violencia ocurridos más recientemente en países en desarrollo ilustran también los problemas complejos y las susceptibilidades políticas que surgen cuando se elaboran nuevos currículos de historia. En Camboya se han necesitado varios decenios para elaborar manuales escolares y currículos que ofrezcan a los niños una visión verosímil de una etapa crucial de la historia de su propio país (Recuadro 5.8). Y en Rwanda, cuando han transcurrido ya más de 15 años desde el final del genocidio, las autoridades nacionales todavía no han reintroducido en los currículos académicos la historia del país (McLean Hilker, 2010). Los problemas y las responsabilidades que los dirigentes políticos han de afrontar en este ámbito son ingentes. Si por un lado la enseñanza de la historia ofrece a los niños la posibilidad de contemplar el pasado de su propio país a través de un nuevo prisma que ponga ante sus ojos las actitudes y creencias que hicieron posible la violencia, por otro lado puede también reabrir antiguas heridas.

Se pueden definir fácilmente principios generales para la enseñanza de la historia y la religión en los sistemas educativos. Las organizaciones internacionales han establecido una amplia gama de indicadores basados en prácticas idóneas que pueden aplicarse en ambas asignaturas. Uno de esos marcos de referencia son los “Principios rectores de Toledo sobre la enseñanza de religiones y creencias en las escuelas públicas” (OSCE, 2007). En este documento

Recuadro 5.8 – Treinta años después, los niños camboyanos se enteran del genocidio

Más de treinta años después del genocidio perpetrado en Camboya, dieciocho años después de la firma del acuerdo de paz y más de un decenio después del final del conflicto armado, los alumnos camboyanos tienen por fin la posibilidad de saber lo que pasó durante el trágico periodo 1975-1979 gracias a un nuevo currículo.

Khamboly Dy, miembro del Centro de Documentación de Camboya (DC-Cam), el organismo que acopia pruebas de las atrocidades cometidas por los jémeres rojos, terminó en 2007 su obra *Historia de la Kampuchea Democrática (1975-1979)*, el primer trabajo histórico de este tipo escrito por un camboyanos. Dos años después, el libro recibió el visto bueno del Ministerio de Educación para su uso como material de estudio y referencia para la enseñanza de la historia de ese periodo en las escuelas secundarias del país. Actualmente el libro se distribuye en las escuelas, los docentes reciben la formación necesaria para usarlo y está en preparación un manual para el alumno.

Al igual que la mayoría de los camboyanos, Khamboly Dy nació después de la caída de los jémeres rojos, pero insiste en que los jóvenes no deben ignorar el tema. “Después del régimen de los jémeres rojos, Camboya estaba destrozada y fragilizada, como un cristal hecho añicos”, dice. “Las nuevas generaciones tienen la responsabilidad de reparar ese cristal roto. Es preciso que comprendan lo que ocurrió en su país,

antes de que emprendan el camino que lleva a la construcción de la democracia, la paz y la reconciliación” (De Launey, 2009). El DC-Cam considera que el nuevo currículo es la versión camboyanos del trabajo de una comisión de verdad y reconciliación, y que la enseñanza sobre el genocidio contribuirá a evitar en el futuro nuevas violaciones de los derechos humanos. Se espera que el trabajo realizado por alumnos y docentes en las aulas se difunda entre las familias y comunidades, sirviendo de apoyo al difícil y delicado proceso de reconciliación de las víctimas con quienes militaron en las filas de los jémeres rojos.

La historia del genocidio camboyanos sigue siendo delicada desde el punto de vista político porque está ligada a regímenes y acontecimientos recientes. No obstante, la causa del retraso en la enseñanza de la historia de los jémeres rojos estriba en el hecho de que altos funcionarios del Partido Popular de Camboya en el poder fueron miembros de los jémeres rojos. En 2001, el Senado aprobó una ley por la que se establecía un tribunal para inculpar de genocidio a los dirigentes de los jémeres rojos. Más tarde, en 2009, Camboya y las Naciones Unidas empezaron a organizar el funcionamiento de ese tribunal, que pronunció su primera sentencia en julio de 2010 abriendo así paso a una mayor transparencia sobre el genocidio.

Fuentes: Boulet (2010); Centro de Documentación de Camboya (2010); De Launey (2009); Dy (2008).

se exhorta a que las clases sobre religiones y creencias se basen en investigaciones académicas sólidas, con respeto hacia los demás y a cargo de docentes comprometidos con la libertad religiosa. Una prioridad evidente en este campo es velar por que los currículos, los manuales escolares y los materiales pedagógicos tengan en cuenta de manera inclusiva, justa y respetuosa, tanto los puntos de vista religiosos como los no religiosos.

Numerosos países han consagrado en las leyes nacionales la política de educación inclusiva. La ley básica de enseñanza primaria y secundaria de Bosnia y Herzegovina, aprobada en 2003, declara que el objetivo de la educación es: “desarrollar la conciencia de la identidad cultural, la lengua y las tradiciones propias de manera apropiada al legado de la civilización; aprender acerca de los demás y de los que son diferentes, respetando las diferencias y cultivando la comprensión mutua y la solidaridad entre todas las personas, grupos étnicos y comunidades de [Bosnia y Herzegovina] y del mundo” (Bosnia y Herzegovina, Asamblea Parlamentaria, 2003, pág. 2). Esos principios son importantes porque

rechazan explícitamente el fanatismo y el chovinismo que dieron origen al conflicto. En ellos se traza un nuevo rumbo para la identidad nacional y la función de la enseñanza en la forja de esa identidad.

La tarea más difícil consiste en plasmar esos principios en actos, especialmente en países donde las ideas acerca de la historia y la religión han contribuido al estallido de conflictos armados. La cooperación internacional puede contribuir a la creación de un contexto propicio al diálogo para la consolidación de la paz. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha acumulado experiencia en lo que respecta al apoyo a los sistemas educativos en sociedades con diversas etnias y religiones recién salidas de conflicto, como las de Kosovo y Bosnia y Herzegovina. Gran parte de su labor consiste en reunir a los participantes más directos del proceso educativo –docentes, alumnos y autoridades del sector de la educación– para facilitar los intercambios y fomentar la comprensión de los motivos de queja de los demás. La acción emblemática de la UNESCO relativa a la “Promoción del Diálogo Interreligioso”, es otro ejemplo de cómo

Es una prioridad velar por que los currículos tengan en cuenta de manera inclusiva, tanto los puntos de vista religiosos como los no religiosos.

un ideario puede contribuir a la concepción de políticas. El apoyo a ese diálogo, así como a la reforma de los currículos y los programas de formación de docentes en los países recién salidos de conflictos, es un ámbito en el que un Fondo para la Consolidación de la Paz ampliado podría reforzar la función de la educación como vector de reconstrucción de las sociedades.

Elaborar currículos orientados a la paz y el civismo

La escuela no sólo sirve para conjurar el peligro inmediato de un retorno a las hostilidades, sino también para proteger a las personas y las sociedades contra futuras amenazas de violencia. La influencia directa de la educación en la prevención de conflictos armados y la reconstrucción de las sociedades es un aspecto que se ha descuidado mucho. Aunque la relación entre lo que ocurre en la escuela y la propensión de una sociedad a caer en un conflicto armado es compleja, ese descuido aumenta el riesgo de que la violencia se reanude (véase la Contribución Especial).

Los programas de “educación para la paz” han sido objeto de una amplia promoción por parte de la UNESCO, el UNICEF y otros organismos, a fin de fortalecer la función de las escuelas como fuerza de paz (Bush y Saltarelli, 2000). La elaboración de currículos y la formación de docentes han sido dos actividades prioritarias de varios ministerios de educación en contextos de posconflicto, por ejemplo

los de la Côte d'Ivoire, Kosovo y Liberia (PNUD, 2009; UNICEF, 2010b). Esos programas parten de la premisa de que los educadores y sus alumnos pueden llegar a ser agentes activos de la convivencia pacífica. Como Graça Machel dijo ya hace 15 años: “En las escuelas se podrían crear algunas bases para la creación de estos ‘marcos éticos’”. El contenido y el proceso de la enseñanza deben promover la paz, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y la aceptación de la responsabilidad” (Machel, 1996, pág. 79).

Las evaluaciones de la eficacia de la educación para la paz impartida en las escuelas son limitadas. Miles de niños de países afectados por conflictos reciben instrucción de educadores que aplican currículos de consolidación de la paz innovadores, pero esas iniciativas son objeto de un examen riguroso en raras ocasiones (Davies, 2005; McGlynn y otros, 2009). En 2009, la UNESCO creó en Nueva Delhi el Instituto Mahatma Gandhi de Educación para la Paz y el Desarrollo Sostenible, cuyo mandato induce a pensar que podría contribuir a colmar esa carencia (UNESCO, 2009). Algunos datos indican que existen fundadas razones para llevar a cabo actividades de educación para la paz bien concebidas. Los estudios realizados indican que esos programas pueden reducir las agresiones y acosos de alumnos, así como su participación en conflictos violentos, y aumentar las posibilidades de que contribuyan a prevenir los conflictos (Barakat y otros, 2008; Davies, 2005). Un trabajo de investigación sobre programas en los que participan jóvenes palestinos e israelíes concluyó que, a pesar de la violencia continua, los participantes en algunos programas de educación para la paz tenían opiniones más positivas de la “paz”, mayor capacidad para comprender los puntos de vista de la otra parte y mejor disposición para establecer contactos (Salomon, 2004). Un programa de educación para la paz llevado a cabo en los campamentos del norte de Kenya contribuyó a reducir la violencia y sirvió de base para actividades en otros contextos (Recuadro 5.9).

La formación cívica de carácter más general puede servir también de antídoto a los conflictos, al fomentar una identidad más integradora que permite a las personas comprender lo que significa formar parte de una comunidad plural. Los conflictos identitarios suelen surgir cuando una característica definitoria de un grupo –la religión, el idioma o la condición étnica– prevalece y determina una relación de hostilidad hacia otro grupo. La educación cívica consiste en definir la condición de ciudadano en función de los valores comunes: derechos humanos, tolerancia y respeto de la diversidad. Esto no significa que se deban rechazar los aspectos distintivos de la identidad del grupo, sino que es necesario crear un sentimiento general de que los individuos tienen

La educación para la paz puede aumentar las posibilidades de que los alumnos contribuyan a prevenir los conflictos.

Contribución especial – La educación, una poderosa fuerza de paz

Un proverbio persa dice: “Hay dos mundos: el que está dentro de nosotros y el de afuera”. La paz interior es la que, en última instancia, engendra la paz externa. Y es gracias a la educación como aprendemos a unir ambos mundos y a vivir en armonía con nosotros mismos y con los demás. Todo niño tiene que aprender, desde sus primeros años de escuela, a respetar los derechos de los demás. Una de las lecciones más importantes es aprender a no recurrir a la más mínima forma de violencia y reconocer que la paz es un tesoro de la vida. Si los niños no reciben esa lección, no respetarán nunca los derechos ajenos, por más decretos y reglamentos que se promulguen. Espero que los dirigentes políticos de todos los países tengan en cuenta el mensaje del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* y recuerden que nunca se debe instrumentalizar la educación para instilar en la mente de los jóvenes prejuicios, intolerancia y falta de respeto por los demás. La escuela puede ser una poderosa fuerza de paz, si cada día les enseña a los niños lo que encierra ese proverbio persa: nuestra humanidad compartida y nuestro destino común.

Shirin Ebadi
Premio Nobel de la Paz (2003)

Recuadro 5.9 – Educación para la paz en los campamentos de refugiados de Kenya

Desde 1998 hasta 2001, el ACNUR dirigió un Programa de Educación para la Paz (PEP) en los campamentos de refugiados de Dadaab y Kakuma (Kenya), en el que participaron unas 70.000 personas. Los refugiados –principalmente sudaneses en Kakuma y somalíes en Dadaab– habían vivido en situaciones de extrema violencia e incluso dentro de los campamentos prevalecía un elevado nivel de violencia. El ACNUR elaboró un conjunto de materiales pedagógicos para cuestionar el recurso a la violencia y estimular la solución de conflictos mediante el diálogo. El programa se empezó a aplicar con escolares, a razón de una clase semanal, y con los jóvenes y adultos no escolarizados por conducto de talleres comunitarios.

En 2002, una evaluación reveló que los refugiados de los campamentos pensaban que el PEP les había ayudado a solucionar o atenuar los conflictos y a mejorar la seguridad en general. Tras participar en el PEP, los jóvenes se mostraban menos propensos a las peleas. La formación de “pacificadores” –un grupo de personas que había cursado el PEP, entre los que figuraban varios niños, y que se había unido a los

educadores para mediar en las riñas– fue mencionada en la evaluación como otro resultado positivo. La participación activa de los alumnos fue decisiva para el buen resultado del programa.

Desde 2002, el PEP se ha ampliado y actualmente lo dirige una organización local de Dadaab. Asimismo, se ha adaptado para su aplicación en otros campamentos. En Uganda y el Sur de Sudán, una versión utilizada por el Servicio Jesuita a Refugiados benefició a unos 38.000 refugiados, desplazados internos y residentes locales desde 1999 hasta 2005. En este caso también se registraron resultados positivos. En 2001, el programa del ACNUR recibió el respaldo de la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE). Aprovechando la experiencia acumulada en diversos campamentos, la UNESCO y el ACNUR colaboraron en la preparación de 16 folletos para docentes y mediadores. Desde entonces, el material pedagógico del PEP se ha adaptado para su uso en el mundo entero, incluso en contextos distintos a los de los campamentos.

Fuentes: Ikobwa y otros (2005); Obura (2002).

identidades múltiples que trascienden sus ideas políticas, y creencias, así como su pertenencia étnica, idioma, lugar de domicilio y otros elementos característicos. En Irlanda del Norte, donde la mayoría de los niños crecen en comunidades que se autodefinen como británicas o irlandesas, el currículo relativo al civismo aplicado en 2007 no se centra tanto en promover la idea de una nacionalidad común, como en cultivar el respeto de la diversidad, la igualdad y los derechos humanos en una sociedad dividida que está saliendo de un conflicto violento. Este planteamiento ha fomentado en los alumnos actitudes más positivas hacia las relaciones entre los grupos sociales (O'Connor, 2008) (Recuadro 5.10).

La descentralización de la administración de la educación

Entre los muchos problemas relativos a la gobernanza que los encargados de la elaboración de políticas deben afrontar después de un conflicto, algunos atañen a la administración de las escuelas y otros al lugar ocupado por la educación en el marco general de los sistemas políticos, administrativos y financieros.

Los problemas de administración de las escuelas incluyen la cuestión de la selección. ¿Deben tener los padres la posibilidad de enviar a sus hijos a escuelas que seleccionan al alumnado en función de características como la religión, el idioma o la pertenencia étnica? ¿Debe la escuela, por el contrario, acoger en su seno una amplia gama de identidades y proporcionar bajo un mismo techo una

educación multicultural que sea el símbolo de lo que los niños tienen en común? ¿Qué forma debe revestir el reconocimiento de la identidad multicultural? Estos interrogantes forman parte del meollo del debate sobre la educación en muchos países. No obstante, cabe señalar que en los Estados afectados por conflictos, las decisiones políticas sobre la selección en las escuelas pueden tener consecuencias muy reales y concretas en el contexto de posconflicto.

A este respecto hay que reiterar, una vez más, que no hay decisiones “correctas” o “erróneas”. La hipótesis ideal es que no se seleccione a los niños en función de identidades compartimentadas. Cualesquiera que sean sus diferencias en materia de cultura, religión, lengua o medio familiar, todos los niños salen ganando si comparten en común una educación y un lugar de aprendizaje con personas diferentes. La escuela les ofrece la oportunidad de aprender a convivir en una sociedad multiétnica y pluricultural. Además, los niños que han aprendido en la escuela a respetar a las demás comunidades son menos propensos a adherirse a quienes tratan de fomentar la intolerancia.

El distrito de Brčko, en Bosnia y Herzegovina, se menciona a veces como ejemplo de integración en un país dividido en el plano educativo (Magill, 2010). Desde 2001 se empezó a escolarizar a muchos alumnos bosnios, croatas y serbios en los mismos centros docentes. A pesar de sus protestas iniciales (Jones, 2009), ahora la política de integración goza de

Cualesquiera que sean sus diferencias en materia de cultura, religión, lengua o medio familiar, todos los niños salen ganando si comparten en común una educación con personas diferentes.

Recuadro 5.10 – Consolidar la paz mediante la educación en Irlanda del Norte

El acuerdo del Viernes Santo... permitió que las cuestiones de la identidad y la soberanía se matizaran y fuesen objeto de compromisos en Irlanda. Ese acuerdo hizo aceptable la idea de que en Irlanda uno podía ser británico, o irlandés y británico a la vez, o simplemente irlandés. También permitió que se aceptase la idea de que la historia es portadora de tanta sombra como sustancia y de que en nuestro legado del pasado, nada es sencillo.

Colm Tóibín, novelista irlandés
(Tóibín, 2010)

El Acuerdo del “Viernes Santo” de 1998 puso fin a tres decenios de violencia sectaria y marcó un nuevo comienzo para Irlanda del Norte. En el acuerdo se reconoció el derecho de los ciudadanos a identificarse y ser aceptados como británicos, irlandeses, o ambas cosas a la vez. Se consideró que la reforma de un sistema que había educado por separado a la mayoría de los niños, según fueran católicos o protestantes, formaba parte del proceso de reconstrucción. Surgieron diversas iniciativas en materia de educación, algunas incluso antes del acuerdo:

- **Reducir la desigualdad entre los sistemas educativos.** Tradicionalmente, entre los católicos habían prevalecido tasas de desempleo más altas y salarios más bajos que entre los protestantes. Esta desigualdad se explica en gran medida por la educación. Por término medio, los católicos salían de la escuela habiendo adquirido menos competencias, en parte porque sus escuelas recibían menos apoyo estatal. La reforma realizada en las políticas para lograr una financiación más equitativa, ha contribuido a satisfacer este antiguo agravio.
- **Salvar las divisiones.** Los docentes pusieron en marcha programas de “contactos intercomunitarios” para organizar encuentros entre jóvenes, que finalmente recibieron una financiación oficial del gobierno. Con el correr de los años estos programas se han extendido y se llevan a cabo en el 40% de las escuelas primarias y el 60% de las secundarias, pero sólo participa en ellos un 10% del conjunto de los alumnos. La mayoría de los padres de ambas comunidades han apoyado estos programas.

- **Integrar la educación mediante una acción voluntaria.** Desde 1981, grupos de padres han ayudado a crear escuelas integradas en las que está más o menos equilibrado el número de niños pertenecientes a las dos comunidades religiosas más importantes. Actualmente, las escuelas integradas reciben financiación del Estado. En septiembre de 2009, unos 20.000 niños recibían instrucción en las 61 escuelas integradas existentes. Pero esta cifra apenas representa el 6% de todos los escolares de Irlanda del Norte, a pesar de que una encuesta realizada en 2008 reveló que el 84% de la población opinaba que una educación integrada contribuía a la paz y la reconciliación. También hay datos y elementos de información que indican que este tipo de escuelas contribuyen a fomentar la tolerancia y reducir el sectarismo.
- **Reformar el currículo.** Durante y después del conflicto, el currículo se reformó para incorporar la historia de Gran Bretaña y la de Irlanda, expuestas desde diversas perspectivas, y se aplicó un currículo común a todas las escuelas, con un temario también común para las clases de religión. Estas medidas ofrecen a los alumnos la posibilidad de comprender diversos enfoques del pasado histórico que muchos de sus padres y abuelos no tuvieron la oportunidad de conocer.
- **Impartir educación cívica.** La transición de una situación de violencia política a la vida democrática exige que se imparta a los niños educación sobre sus derechos y responsabilidades. El nuevo currículo de educación cívica aplicado desde 2007 con carácter obligatorio en todas las escuelas comprende cuatro ámbitos de estudio: diversidad e integración; igualdad y justicia; derechos humanos y responsabilidades sociales; y democracia y participación activa. Este currículo se centra mucho más en la igualdad y los derechos humanos que el Programa de Educación para la Comprensión Mutua aplicado a principios del decenio de 1990.

Fuentes: Irlanda del Norte, Consejo para la Educación Integrada (2010); McGlynn (2009); Sinclair (2004); Smith (2010a).

un gran apoyo. Gracias a equipos multiétnicos de docentes, a disposiciones prácticas adoptadas para las tres lenguas (mutuamente inteligibles, aunque utilizan dos alfabetos diferentes) y al establecimiento de un solo currículo para las “asignaturas nacionales”, el distrito de Brčko ha demostrado que es posible impartir una educación integrada sin que los alumnos pierdan sus respectivas identidades (Magill, 2010).

La descentralización y la devolución de competencias suscitan cuestiones de gobernanza que atañen al sistema educativo, aunque rara vez se tienen

en cuenta sus posibles consecuencias en la concepción de las políticas. Esto se debe, sobre todo, a que las estrategias se guían por dinámicas más generales, en la que incide el peso económico y político de las diferentes regiones. También en este ámbito las repercusiones de los enfoques adoptados en la reforma de las políticas pueden tener repercusiones de gran alcance en el programa de consolidación de la paz.

En circunstancias adecuadas, la descentralización y la devolución de competencias a autoridades de nivel inferior al gubernamental pueden reforzar

la rendición de cuentas y la adhesión al sistema educativo en el plano local. Pero la descentralización debe llevarse a cabo con sumo cuidado. La transferencia de la financiación y la gestión administrativa a las autoridades regionales o locales puede aumentar la disparidad en materia de financiación entre las regiones más pobres y las más prósperas, lo que a su vez puede provocar tensiones políticas, sobre todo en los países donde las desigualdades regionales han contribuido al desencadenamiento de la violencia. La redistribución mediante el gasto público puede contribuir a atenuar las desigualdades regionales en lo que respecta a la asignación de recursos a las escuelas, pero después de los conflictos muchos gobiernos carecen de la capacidad política o administrativa necesaria para hacer adoptar reformas del gasto público que modifiquen los esquemas de distribución.

Todo lo anterior contribuye a explicar por qué la descentralización fiscal suele ser una fuente de tensiones en los países donde existe una gran desigualdad entre las regiones (Bakke y Wibbels, 2006; Brown, 2009; Tranchant, 2008). Muchas cosas dependen del contexto nacional. En Malasia, el regionalismo y la descentralización no han ocupado un lugar destacado en los debates nacionales sobre la educación, debido a que los principales grupos étnicos están integrados en la mayoría de las regiones y a que los órganos provinciales y locales disponen de poderes limitados porque la educación es una de las atribuciones del gobierno federal. En este caso, el diálogo sobre la educación y la identidad no se ha centrado en polémicas sobre la financiación regional, sino en planteamientos generales que atañen al multiculturalismo en el sistema escolar (Berns y otros, sin fecha; Malakolunthu, 2009). En Indonesia ocurre lo contrario: los grupos étnicos están concentrados en determinadas regiones y el sistema educativo está muy descentralizado. Esto ha suscitado una rivalidad regional y los órganos locales de los distritos más pobres tratan de obtener del gobierno central una asignación más cuantiosa de los ingresos fiscales. A diferencia de lo que ocurre en Malasia, los debates sobre la financiación han ocupado un lugar muy destacado en el diálogo sobre la equidad de la educación (Arze del Granado y otros, 2007; Brown, 2010).

A veces, los gobiernos centrales creen que la descentralización es una solución del problema de la politización de la educación. En este ámbito, los resultados son también desiguales. En algunos países, la devolución de competencias a las autoridades locales y las escuelas puede permitir que las comunidades locales se hagan escuchar más. Esto es lo que parece haber ocurrido, en diverso grado, después de los conflictos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua (Marques y Bannon, 2003;

Poppema, 2009; UNESCO, 2008). La devolución de competencias funcionó cuando los sistemas comunitarios estaban bien desarrollados y cuando se acompañó con un apoyo al fortalecimiento de capacidades. Pero allí donde las estructuras comunitarias eran endebles, la gestión de los centros escolares se politizó extremadamente.

La diferenciación de funciones también puede contribuir a limitar la politización indebida del sistema educativo. Un ministerio central puede conservar la responsabilidad general de fijar las políticas, creando al mismo tiempo organismos especializados que se encarguen de la planificación, la formación de docentes, los currículos y los exámenes, con dispositivos de gobernanza que los hagan menos vulnerables a las injerencias políticas. Asimismo, los dispositivos locales de consulta, de adopción de decisiones y de administración de las escuelas podrían permitir que diversos grupos interesados aportaran su contribución a la empresa de consolidar la paz, (Smith, 2010a).

Conseguir un equilibrio entre autoridad central y autoridad descentralizada es una de las tareas más arduas que debe afrontar cualquier gobierno en la fase posterior a un conflicto. Un crudo ejemplo de esto es el caso de Bosnia y Herzegovina. Como se expuso en el Capítulo 3, el Acuerdo de Dayton de 1995 creó lo que tal vez sea el sistema educativo más descentralizado del mundo. Con una población de unos 3,8 millones de habitantes, este país cuenta con 13 ministerios de educación. Aunque en 2008 se creó una entidad encargada de la educación en el ámbito estatal, su función y autoridad todavía son limitadas. Esta situación ha mermado los esfuerzos encaminados a aplicar los principios progresistas de educación multicultural, multiétnica y pluriconfesional consagrados en la legislación nacional. La mínima presencia del Estado en el sistema educativo hace que los niños sigan aprendiendo sobre la base de tres currículos que difieren en las asignaturas "nacionales" como historia, cultura e idioma, enseñadas a veces de una manera que contribuye a fomentar los prejuicios (Torsti y Ahonen, 2009). Además, la cuestión de la enseñanza de base confesional comienza a ser un factor de división (OSCE, Misión en Bosnia y Herzegovina, 2008a).

Los problemas que plantea el sistema descentralizado de gobernanza de la educación en Bosnia y Herzegovina resultan evidentes en varios niveles. En 2004, todos los ministros de educación del país apoyaron planes por los que se establecían nuevos criterios para atribuir nombres a las escuelas y se fijaban principios para el uso de símbolos en ellas. Esta normativa abordó un asunto fundamental para la consolidación de la paz. Ocho años después

La devolución de competencias a las autoridades locales y las escuelas puede permitir que las comunidades locales se hagan escuchar más. Esto es lo que parece haber ocurrido, en diverso grado, después de los conflictos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Hay una estrategia que sin duda alguna beneficia al sistema educativo, a los niños y a la consolidación de la paz: desterrar la violencia de la escuela.

de los Acuerdos de Dayton, muchas escuelas ostentaban símbolos bélicos y nombres de batallas y personajes militares celebrados por unas comunidades, pero considerados hostiles por otras. La evaluación de la nueva política realizada por la OSCE en 2007 mostró que, si bien se habían logrado algunos progresos, en muchos casos las autoridades locales no habían aplicado los nuevos criterios (OSCE, Misión en Bosnia y Herzegovina, 2007a). Esa conclusión no sorprendió a nadie, porque los consejos de dirección de las escuelas, manipulados por las autoridades locales, estaban ya muy politizados de por sí, y a menudo sus criterios de selección contravenían los principios de la legislación nacional (OSCE, Misión en Bosnia y Herzegovina, 2006). En este ámbito, la debilidad del gobierno central hizo que una política de consolidación de la paz sólo se plasmara de manera muy limitada en las prácticas escolares.

Es evidente que problemas como los surgidos en el sistema educativo de Bosnia y Herzegovina no se prestan a una solución sencilla. En sí mismo, el Acuerdo de Dayton fue sintomático del grado de desconfianza que dejó el conflicto. La imposición de una autoridad central a órganos de educación descentralizados hubiera sido sin duda una fuente de discordia. Pero es evidente que el Acuerdo de Dayton no estableció un equilibrio acertado e impidió que a largo plazo pudieran crearse los órganos estatales

necesarios para supervisar el funcionamiento de un sistema educativo de calidad. La OSCE y otros organismos internacionales contribuyen actualmente a fortalecer las capacidades del organismo estatal de educación para que desempeñe una función más importante en la elaboración, supervisión y aplicación de normas.

Desterrar la violencia de la escuela

Hay una estrategia que sin duda alguna beneficia al sistema educativo, a los niños y a la consolidación de la paz: desterrar la violencia de la escuela. En muchas sociedades afectadas por conflictos, las escuelas están enmarcadas en un esquema de violencia generalizada y los castigos corporales propinados a los alumnos contribuyen a perpetuarlo.

Para romper ese esquema es preciso aplicar medidas en diversos planos, empezando por la reforma de las leyes. Algunos países en desarrollo afectados por conflictos han emprendido este camino. A raíz de una sentencia del Tribunal Supremo, Nepal aprobó una ley que prohíbe los castigos corporales en cualquier circunstancia (Plan, 2009). Sudán dio también un paso adelante en este sentido, aprobando en abril de 2009 la Ley del Niño, que exige a los padres públicos el reconocimiento, respeto y garantía de los derechos de los niños, incluido el de no ser objeto de violencia alguna (UNICEF, 2009e). Según la Iniciativa mundial para terminar con todos los castigos corporales de los niños y las niñas (2010a), en agosto de 2010 eran ya 109 los países que habían prohibido esos castigos en las escuelas. Aunque la prohibición tal vez no produzca siempre resultados inmediatos, sí constituye un paso en la buena dirección.

El castigo corporal no es la única cuestión que preocupa. Los conflictos pueden extenderse en las escuelas cuando se dan violencias entre los alumnos. Algunos países de América Latina, como Brasil, Colombia y Perú, han establecido políticas, leyes e iniciativas nacionales explícitamente destinadas a contrarrestar la violencia en las aulas, promoviendo los valores de la paz (Villar-Márquez, 2010). En Colombia, el reconocimiento de la existencia de nexos entre el conflicto armado y la violencia en las comunidades y las escuelas, ha hecho que muchos programas de prevención de la violencia se centren en la adquisición de "competencias cívicas" por parte de los niños y los jóvenes (Recuadro 5.11).

Recuadro 5.11 – Prevención de la violencia entre los jóvenes en Colombia

Iniciado en 2004, el Programa de Competencias Ciudadanas de Colombia tiene por objeto lograr que el personal docente, el alumnado y el personal administrativo de la educación adquieran competencias y adopten actitudes susceptibles de contribuir a la reducción de la violencia. De este proyecto forma parte el Programa Aulas en Paz, una iniciativa que comprende: un currículo escolar destinado a todos los alumnos, desde el segundo hasta el quinto grado de primaria; la organización de talleres específicos; y la realización de visitas a domicilio a las familias de niños que en las encuestas realizadas con sus maestros y compañeros han obtenido puntuaciones que denotan su alto grado de agresividad. El propósito de esta iniciativa es reducir las agresiones, los conflictos y los acosos mediante la adquisición de competencias como la empatía, el control de la cólera y la capacidad de escucha.

Las evaluaciones iniciales de estos programas arrojan resultados impresionantes, entre los que cabe señalar una reducción muy importante de los comportamientos agresivos y antisociales. En la actualidad, el programa se está extendiendo a zonas donde se da un alto índice de conflictos políticos violentos.

Fuentes: Chaux (2009); Ramos y otros (2007); Villar-Márquez (2010).

El camino a seguir

No existen propuestas nítidas y universalmente aplicables que permitan liberar el potencial de la educación para desempeñar una función más importante en la consolidación de la paz. Al igual que cada conflicto armado refleja la especificidad del conjunto de sus tensiones subyacentes y de los fracasos para resolverlas, cada contexto posconflicto se caracteriza por amenazas y oportunidades específicas para la educación en el proceso de consolidación de la paz. Para frenar las amenazas y aprovechar las oportunidades es necesario adoptar tres planteamientos de orden general:

- *Reconocer que la política de educación forma parte del contexto posterior al conflicto.* El punto de partida es que los gobiernos nacionales y los donantes de ayuda humanitaria cobren conciencia de que, cualesquiera que sean sus intenciones, la reforma de la política de educación tendrá que efectuarse en un contexto en el que las impresiones de la opinión pública, los sentimientos de injusticia que vienen de mucho tiempo atrás y las divisiones sociales subyacentes influirán en los efectos reales –o percibidos como tales– de esta reforma. La manera tradicional de proceder como si la reforma educativa fuera algo que afectara casi exclusivamente al sistema escolar, es en sí una fuente potencial de conflictos.
- *Integrar las evaluaciones de la situación posconflicto y las tareas de consolidación de la paz en la estrategia nacional de educación.* Los gobiernos y los donantes de ayuda deben realizar evaluaciones de riesgos para definir en qué ámbitos la política de educación puede causar daños y aprovechar aquellos otros ámbitos en los que se puedan tratar las causas subyacentes del conflicto. La creación de un grupo de educación y consolidación de la paz en situaciones posteriores a conflictos –que funcione bajo los auspicios de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas y agrupe a todo un conjunto de protagonistas de la vida política y profesionales del sector educativo– podría contribuir a forjar un nuevo consenso, y la utilización de la comisión para iniciar un debate público podría permitir que los responsables políticos cobraran más conciencia de los peligros potenciales.

- *Ampliar el Fondo de Consolidación de la Paz.* El fortalecimiento del papel de la educación en la consolidación de la paz exige una firme voluntad política en el plano nacional, respaldada por recursos suficientes. En las situaciones posteriores a conflictos, muchos gobiernos carecen de la capacidad o los recursos financieros necesarios para llevar a cabo una labor de planificación a gran escala. El aumento de los fondos asignados a la educación por intermedio del Fondo para la Consolidación de la Paz hasta que alcancen un monto anual de 500 a 1.000 millones de dólares, podría permitir un mejor aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la paz. Un fondo ampliado –y centrado en la planificación a largo plazo para la consolidación de la paz– complementaría los esfuerzos ya realizados por los donantes y serviría para movilizar fondos adicionales.

Conclusión

La educación desempeña un papel esencial en el apoyo a los procesos globales de consolidación de la paz y construcción del Estado. Para actuar con eficacia en las situaciones posteriores a conflictos, los gobiernos nacionales tienen que responder rápidamente a la demanda de los ciudadanos, construyendo escuelas, contratando docentes y prestando servicios educativos asequibles. La reconstrucción de los sistemas de información y de gestión de la hacienda pública también es importante, pero puede necesitar más tiempo. Los donantes de ayuda pueden desempeñar un papel clave apoyando a los países para que obtengan resultados inmediatos y se recuperen a largo plazo, pero deben prestar un apoyo temprano y mantener el rumbo, cosa que sólo ocurre en muy contadas ocasiones. Los retrasos de la asistencia para el desarrollo frenan los progresos y entrañan el peligro de que un conflicto vuelva a estallar. La agrupación de los fondos a nivel nacional e internacional puede minimizar el riesgo corrido por los donantes y garantizar que la ayuda se asigne en función de las necesidades. La educación también puede desempeñar una importante función en la consolidación de la paz a largo plazo. Para cumplir este cometido, necesita adquirir una mayor notoriedad entre el conjunto general de los esfuerzos encaminados a la consolidación de la paz. ■

El fortalecimiento del papel de la educación en la consolidación de la paz exige una firme voluntad política en el plano nacional, respaldada por recursos suficientes.