



Consejo Económico y Social

Distr. general
18 de abril de 2011
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2011

Ginebra, 4 a 29 de julio de 2011

Tema 2 b) del programa provisional*

**Serie de sesiones de alto nivel: examen ministerial anual:
aplicación de los objetivos y compromisos convenidos
internacionalmente con respecto a la educación**

Tema del examen ministerial anual: Aplicación de los objetivos y compromisos convenidos internacionalmente con respecto a la educación

Informe del Secretario General

Resumen

La educación no solo es un derecho humano fundamental, sino también un catalizador para conseguir muchos otros objetivos de desarrollo. En el presente informe se ponen de relieve los vínculos que hay entre todos los objetivos de desarrollo. Se ofrece una breve panorámica de los progresos realizados en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente que guardan relación con la educación, se exponen los problemas que hay a ese respecto y las posibles respuestas políticas a ellos y se formulan una serie de recomendaciones. Además de la enseñanza primaria, se tratan en él la enseñanza preescolar, la alfabetización y el desarrollo de las aptitudes de jóvenes y adultos y la igualdad entre los géneros. Se examinan la calidad de la educación y la importancia de las lagunas de aprendizaje dentro de los países y en su conjunto, así como el déficit de maestros y la provisión de puestos docentes. Se destacan las medidas que han resultado ser eficaces para superar la desigualdad que afecta al acceso y a la participación en la educación y para lograr una distribución más equitativa de los niveles más altos de rendimiento escolar. Se argumenta que la mejora de la calidad y la equidad pueden hacerse a bajo costo y se aboga por fortalecer los niveles de inversión nacional e internacional, incrementar la eficiencia de su uso y mejorar la previsión de asignaciones para los más desfavorecidos.

* E/2011/100.



El presente informe debería leerse junto con el informe del Secretario General sobre las tendencias y los desafíos actuales a nivel mundial y nacional y sus repercusiones en la educación.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Evolución de la consecución de los objetivos internacionales de educación para todos	5
III. Calidad de la educación: mejora de los resultados escolares	13
IV. Superar los obstáculos que impiden la universalización de la educación básica	16
V. Movilización de recursos para la educación	20
VI. El camino futuro y recomendaciones	24

I. Introducción

1. La educación para todos es un derecho humano fundamental. El derecho a la educación básica está reconocido en la mayoría de los ordenamientos jurídicos, ya que cerca del 90 % de los países del mundo tienen normas jurídicamente vinculantes en las que se exige que los niños asistan a la escuela. Por otra parte, el derecho a la educación básica es un derecho habilitante, en la medida en que constituye una condición para el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales, así como un catalizador del cambio social.

2. Los efectos positivos de la educación sobre la reducción de la pobreza y el desarrollo humano integral están bien documentados. Entre ellos figuran el aumento de la productividad rural y del trabajo autónomo urbano, el incremento de los ingresos, la disminución de la natalidad, la mejora de la alimentación y el diagnóstico más temprano y eficaz de las enfermedades, la mejora de la atención de la salud infantil (sobre todo gracias a la elevación del nivel de la educación femenina) y la prolongación de la esperanza de vida. El papel central que cumple la educación en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se reafirmó con claridad en la sesión plenaria de alto nivel del sexagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General relativa a esos objetivos (resolución 65/1 de la Asamblea).

3. Los vínculos fundamentales entre la educación, la salud, la reducción de la pobreza y la igualdad entre los géneros están bien documentados. La enseñanza primaria (Segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio), por ejemplo, tiene efectos positivos en la salud (Cuarto, Quinto y Sexto Objetivos de Desarrollo del Milenio), la reducción de la pobreza y la erradicación del hambre (Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio), así como sobre la igualdad entre los géneros (Tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio). A su vez, las mejoras en materia de salud, reducción de la pobreza y del hambre, así como igualdad entre los géneros, tienen un efecto positivo en la educación (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

Vínculos positivos y de refuerzo recíproco entre la educación, la salud, el género y la reducción de la pobreza y del hambre

	<i>Efecto en la educación</i>	<i>Efecto en la salud</i>	<i>Efecto en la reducción de la pobreza y el hambre</i>	<i>Efecto en la igualdad entre los géneros</i>
Mejora de la educación	–	Promueve las buenas prácticas en materia de salud, retrasa el matrimonio, reduce la natalidad y la mortalidad infantil, mejora la salud materna; fomenta la prevención del VIH/SIDA; la enseñanza primaria proporciona acceso a la enseñanza	Mejora la productividad agrícola y las oportunidades de empleo fuera del sector agrícola; la enseñanza primaria proporciona acceso a la enseñanza secundaria y superior y produce mano de obra calificada	Mejora el aprendizaje y la progresión de todos los niños

	<i>Efecto en la educación</i>	<i>Efecto en la salud</i>	<i>Efecto en la reducción de la pobreza y el hambre</i>	<i>Efecto en la igualdad entre los géneros</i>
		secundaria y superior y produce trabajadores de la salud calificados		
Mejora de la salud	Aumenta la matriculación inicial, la asistencia diaria, la progresión y el rendimiento estudiantil	–	Mejora la forma física y la productividad y reduce el costo de la atención de la salud	Mejora el bienestar de las mujeres y las niñas y les permite participar plenamente en la sociedad (en los ámbitos político, económico, social y cultural)
Mejora de la reducción de la pobreza y el hambre	Aumenta la matriculación inicial, la asistencia diaria, la progresión y el rendimiento estudiantil	Mejora la nutrición y crea recursos para pagar la atención sanitaria	–	Mejora la salud de las mujeres y su condición jurídica y social, y, por lo tanto, su capacidad de contribuir a implantar la equidad en las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales
Mejora de la igualdad entre los géneros	Mejora las relaciones que entablan chicas y chicos en las escuelas, enseña, de manera efectiva, valores sociales y crea un ambiente más seguro para todos los niños	Mejora el tratamiento que se da a las mujeres y los hombres; protege a las mujeres contra los riesgos que entraña la violencia para su salud; mejora la atención a las madres y los recién nacidos y la nutrición de las familias	Mejora la nutrición y las oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres; garantiza que la economía de los servicios de atención cuente con el apoyo adecuado	–

Fuente: *The Lancet*, vol. 376, núm. 9745 (2010).

4. La mejora de los resultados en materia de educación es tanto una condición para progresar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio primero, tercero, cuarto, quinto y sexto como un resultado de ese progreso. A pesar de que tradicionalmente se haya convenido en que la tasa de beneficios económicos de las inversiones realizadas por las personas y la sociedad en educación son más altas en el nivel primario, se puede afirmar que el Segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio es un catalizador importante para cumplir otros objetivos de desarrollo, debido precisamente a que proporciona acceso a los niveles de enseñanza posteriores a la primaria y una formación que repercute, de forma importante, en otras dimensiones del desarrollo.

5. Por lo tanto, para acelerar el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es esencial aumentar la influencia de la educación en el cumplimiento de una gama más amplia de objetivos de desarrollo prosiguiendo con la aplicación del Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos aprobado en 2000.

II. Evolución de la consecución de los objetivos internacionales de educación para todos

6. Las dos metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionadas con la educación —meta 2.A, relativa a la enseñanza primaria, y meta 3.A, relativa a la paridad entre los géneros en la enseñanza— coinciden con dos de los objetivos que se enuncian en el Marco de Acción sobre Educación para Todos, que es un instrumento más amplio. En la presente sección se ofrece una breve reseña de la evolución de la consecución de esos objetivos del Marco de Acción¹.

Atención y educación en la primera infancia

Primer objetivo del Marco de Acción

Expansión y mejora de la atención y la educación en la primera infancia, sobre todo para los niños más vulnerables y desfavorecidos

Mortalidad infantil

7. Las aptitudes cognitivas, sociales y lingüísticas que adquieren los niños en la primera infancia constituyen las bases del aprendizaje que desarrollarán a lo largo de toda su vida y conforman sus oportunidades educativas. El desarrollo de esas aptitudes está determinado por la nutrición, la salud, las condiciones de vida y la pobreza de su familia. De la visión general de la evolución de las tasas de mortalidad infantil, que es un indicador fundamental de la atención en la primera infancia, se desprende que, si bien se han logrado avances en todas las regiones del mundo, hay desigualdades extremas y que el África subsahariana registra las tasas más elevadas, que son superiores a las registradas en Asia meridional y occidental y el triple, aproximadamente, de las registradas en los Estados árabes y Asia central (véase el cuadro 2).

Enseñanza preescolar

8. La inversión en la enseñanza preescolar es una manera eficaz en función de los costos de superar las posibles desventajas de aprendizaje en la primera infancia y de favorecer el aprendizaje en la enseñanza primaria, sobre todo para los niños de las comunidades más desfavorecidas. Aunque ha habido un incremento global de las tasas de participación en la enseñanza preescolar, con un incremento de la matriculación en todas las regiones del mundo, sobre todo en el África subsahariana y Asia meridional y occidental, ese incremento ha sido desigual. Los datos más

¹ En los informes de seguimiento de la educación para todos en el mundo más recientes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se ofrece un análisis más detallado de esa evolución.

recientes indican que las tasas brutas de matriculación en la enseñanza primaria varían, situándose en el 80% en América del Norte y Europa occidental, en más del 70% en Europa central y oriental y en América Latina y el Caribe, entre el 40% y 50% en Asia y en menos del 20% en los Estados árabes y el África subsahariana. Al igual que suele ocurrir en otros niveles de enseñanza, existen importantes desigualdades dentro de los países y las tasas de matrícula más bajas se registran entre los niños más desfavorecidos. La inversión pública debería orientarse a reducir las desigualdades atendiendo a los grupos marginados, que tienden a obtener beneficios particularmente elevados de la enseñanza preescolar.

Cuadro 2
Indicadores fundamentales del objetivo relativo a la atención y la educación en la primera infancia

<i>Región</i>	<i>Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años</i>		<i>Tasa bruta de matriculación en la enseñanza preescolar</i>	
	<i>Variación desde 2005 a 2010 (por cada 1.000 nacidos vivos)</i>	<i>Variación desde el período 2000-2005 (porcentaje)</i>	<i>2008 (porcentaje)</i>	<i>Variación desde 1999 (porcentaje)</i>
Mundo	71	-8	44	34
Países de ingresos bajos	122	-8	18	29
Países de ingresos medianos inferiores	70	-9	42	52
Países de ingresos medianos superiores	27	-16	66	31
Países de ingresos altos	7	-07	77	7
Estados árabes	50	-13	19	27
Asia central	52	-9	29	42
Asia oriental y el Pacífico	31	-11	48	27
Asia meridional y occidental	82	-10	42	96
América Latina y el Caribe	28	-14	68	23
América del Norte y Europa occidental	6	-6	80	6
Europa central y oriental	19	-17	66	34
África subsahariana	149	-8	17	43

Fuente: UNESCO, 2011.

9. El nivel de instrucción de las mujeres, sobre todo en la enseñanza secundaria, tiene un efecto positivo en la demanda de educación para sus hijos. El nivel de instrucción de la madre tiene un fuerte efecto positivo en la matriculación y el nivel de instrucción de sus hijos, sobre todo en el caso de las niñas. En el caso de las analfabetas adultas y las jóvenes no escolarizadas que han perdido las oportunidades de escolarizarse o han abandonado los estudios antes de haber cumplido un ciclo completo de enseñanza primaria, un programa de educación no oficial puede ser una ayuda importante para fomentar la matriculación de sus hijos en la enseñanza preescolar y mejorar el rendimiento escolar de estos y las oportunidades que tengan en la vida.

Enseñanza primaria universal

Segundo objetivo del Marco de Acción

Asegurar que en el año 2015 todos los niños, sobre todo las niñas, los niños que se hallen en circunstancias difíciles y los que pertenezcan a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita, obligatoria y de buena calidad, y la terminen

Meta 2.A de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Asegurar que, en 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria

Matriculación

10. El período transcurrido desde el año 2000 comenzó con un rápido progreso hacia la enseñanza primaria universal. Ha sido un período durante el cual algunos de los países más pobres han aumentado la tasa de matriculación, han reducido las desigualdades entre los géneros y han ofrecido oportunidades a los grupos desfavorecidos de forma espectacular; el ritmo de incremento más rápido se ha registrado en el África subsahariana, Asia meridional y los Estados árabes (véase el cuadro 3)². En el *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2010* se llegó a la conclusión de que, a pesar de los enormes progresos realizados por los países más pobres, el ritmo actual de progreso era insuficiente para garantizar que, en 2015, todas las niñas y los niños terminaran un ciclo completo de enseñanza primaria.

Terminación de un ciclo completo de enseñanza primaria

11. Además de preocuparse por el acceso y la asistencia a la escuela, es importante velar por que los niños terminen el ciclo completo de la enseñanza primaria, que es condición necesaria, aunque a veces insuficiente, para que adquieran una alfabetización ... De hecho, a pesar de los avances mundiales en materia de matriculación que se han registrado desde el año 2000, millones de niños siguen saliendo de la escuela sin haber terminado el ciclo completo de la enseñanza primaria y sin haber adquirido una alfabetización básica, conocimientos de aritmética ni instrumentos esenciales de aprendizaje. Las tasas de deserción escolar siguen siendo altas. Entre las causas de la deserción escolar figuran el incremento de los gastos directos e indirectos de escolarización, sobre todo en una coyuntura de crisis económica y crisis de los precios alimentarios, así como la mala calidad de la enseñanza y la escasa importancia que le atribuyen las personas, las familias y la sociedad. Los factores relacionados con la oferta, como la calidad de la enseñanza, la falta de escuelas o la distancia de la casa a la escuela, también contribuyen a la deserción escolar, sobre todo entre las niñas y las adolescentes, cuya asistencia a la

² Se han registrado incrementos considerables de la tasa neta de matriculación en países como Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Djibouti, Etiopía, Guinea, Mauritania, Marruecos, Mozambique, Madagascar, el Níger, la República Unida de Tanzania y el Yemen.

³ La tasa de terminación mide la proporción de alumnos que empiezan el primer curso de la enseñanza primaria y llegan hasta el último curso.

escuela se ve dificultada también por cuestiones de salud y de seguridad relacionadas con género.

Cuadro 3
Indicadores fundamentales relativos al objetivo de la enseñanza primaria universal

<i>Región</i>	<i>Tasa de matriculación neta ajustada en la enseñanza primaria^a</i>		<i>Porcentaje de alumnos que llegan hasta el último curso de la enseñanza primaria</i>	<i>Niños no escolarizados</i>	
	<i>2008 (porcentaje)</i>	<i>Variación desde 1999 (porcentaje)</i>	<i>2007 (porcentaje)</i>	<i>2008 (en miles)</i>	<i>Variación desde 1999 (porcentaje)</i>
Mundo	90	7	93	67 483	-36
Países de ingresos bajos	82	28	67	24 838	-42
Países de ingresos medianos inferiores	90	6	88	35 846	-36
Países de ingresos medianos superiores	95	1	94	3 740	-15
Países de ingresos altos	96	-0.3	98	3 065	3
Estados árabes	86	11	97	6 188	-34
Asia central	94	-1	99	322	-11
Asia oriental y el Pacífico	95	1	-	7869	-27
Asia meridional y occidental	90	14	66	17 919	-51
América Latina y el Caribe	95	1	86	2946	-21
América del Norte y Europa occidental	96	-2	99	2 224	55
Europa central y oriental	94	1	97	1 148	-32
África subsahariana	77	31	70	28 867	-32

Fuente: UNESCO, 2011.

^a La tasa de matriculación neta ajustada en la enseñanza primaria mide la proporción de niños en edad de cursar la enseñanza primaria que están matriculados en esa enseñanza o en la secundaria.

Niños y adolescentes no escolarizados

12. El acceso incompleto de la enseñanza primaria y la deserción escolar a una edad temprana siguen negando a muchos niños el derecho a la educación básica. Sin embargo, los avances en la matriculación en la enseñanza primaria que ha habido en todo el mundo desde el año 2000 han reducido el número total absoluto de niños no escolarizados, que, según los cálculos, ha pasado de 106 millones en 1999 a unos 67 millones en 2008. A pesar de ese avance general, en algunas regiones, como el Caribe, América del Norte, Europa occidental y el Pacífico, el número absoluto de niños no escolarizados ha aumentado, de hecho, desde 1999. En general, el número de niños no escolarizados que hay en el mundo sigue siendo elevado, y cerca de la mitad de esos niños y niñas siguen concentrándose en el África subsahariana (32 millones) y un 25% en Asia meridional y occidental (18 millones). Asimismo, se estima que más de un tercio de los niños no escolarizados viven en países de ingresos bajos afectados por un conflicto, como el Afganistán, la República

Democrática del Congo y el Sudán. Se estima que 40 millones de esos niños tienen una discapacidad. Además, las niñas siguen estando desproporcionadamente representadas entre la población no escolarizada, como lo siguen estando los niños que trabajan y los que viven en barrios de tugurios y en las zonas rurales. Al estar marginados como resultado de una combinación de factores, esos niños son los más difíciles de tratar. Las niñas constituyen también la mayoría de los adolescentes no escolarizados, sobre todo en los Estados árabes, Asia meridional y occidental y el África subsahariana.

13. Los altos niveles de deserción escolar y de no terminación de la enseñanza primaria también son señal de que los recursos públicos y privados se usan de manera ineficiente. A fin de mejorar la retención, es indispensable comprender mejor la dinámica y las causas de la deserción escolar, por ejemplo analizando los datos de las encuestas por hogares, lo que permitirá mejorar el diseño de un amplio conjunto de políticas y estrategias para hacer frente a las vulnerabilidades subyacentes.

Alfabetización y formación de jóvenes y adultos

Tercer objetivo del Marco de Acción

Asegurar que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y de preparación para la vida activa

Cuarto objetivo del Marco de Acción

Lograr un aumento del 50% de los niveles de alfabetización de todas las personas adultas, sobre todo de las mujeres, para 2015 y el acceso equitativo de todas las personas adultas a la educación básica y permanente

14. Por lo tanto, la terminación de una enseñanza primaria universal de buena calidad está íntimamente ligada al progreso en la consecución del tercer objetivo del Marco de Acción, que es el de asegurar al aprendizaje y la preparación para la vida activa de los jóvenes y adultos, y de su cuarto objetivo, que es aumentar los niveles de alfabetización de adultos para 2015. La tasa de alfabetización de adultos ha aumentado del 68% al 80% en todo el mundo entre los períodos 1985-1994 y 2000-2007, y los progresos más rápidos se han registrado en Asia meridional y occidental y los Estados árabes. Sin embargo, perduran las desigualdades entre países y regiones.

Cuadro 4

Tasas de alfabetización de los jóvenes (de 15 a 24 años)

(En porcentajes)

Región	1985 a 1994			2005 a 2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Estados árabes	74	83	65	87	91	84
Europa central y oriental	98	99	98	99	99	98
Asia central	100	100	100	100	100	100

Región	1985 a 1994			2005 a 2008		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Asia oriental y el Pacífico	95	97	93	98	98	98
Asia oriental	95	97	93	98	99	98
Pacífico	92	93	90	91	91	92
América Latina y el Caribe	92	92	92	97	97	97
Caribe	74	77	72	80	80	80
América Latina	92	92	93	98	97	98
América del Norte y Europa occidental	100	99	100	100	100	100
Asia meridional y occidental	60	72	48	79	86	73
África subsahariana	65	72	58	71	76	66
Mundo	83	88	79	89	92	86

Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2011, elaborado a partir de la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Nota: Los datos correspondientes a los períodos 1985-1994 y 2005-2008 son los más recientes de que se dispone para esos períodos.

15. El rendimiento escolar de los adultos jóvenes es una consideración estratégica en todo debate sobre el desarrollo. La visión general de la evolución de ese rendimiento en los dos últimos decenios muestra claramente que ha habido progresos notables en la reducción del porcentaje de jóvenes que no saben leer ni escribir, sobre todo en Asia meridional y occidental y en los Estados árabes, el Caribe y el África subsahariana (véase el cuadro 4). Por otra parte, se han registrado progresos notables en la reducción de la brecha de género que afecta a las tasas de alfabetización de los jóvenes de Asia meridional y occidental, el África subsahariana y los Estados ... A pesar de esos progresos, los datos regionales más recientes indican que perduran las desigualdades en algunas regiones, en las que los jóvenes siguen viéndose privados de una alfabetización básica, como es el caso del África subsahariana y Asia meridional y occidental, donde más de una cuarta parte y la quinta parte, respectivamente, de los jóvenes sufren esa privación. Siguen registrándose, en esas regiones, grandes diferencias entre los géneros, en detrimento de las niñas.

16. En comparación con la atención que se ha prestado a la enseñanza primaria, se ha descuidado la alfabetización y la adquisición de calificaciones mediante la formación técnica y profesional en la mayoría de los países. Sin embargo, el concepto general de “necesidades básicas de aprendizaje” se refiere, de manera expresa, a la formación necesaria para poder vivir y trabajar dignamente. En el caso de los empleadores, la atención a la adquisición de calificaciones mediante la formación técnica y profesional suele considerarse como algo esencial para su competitividad económica. Los gobiernos y los organismos donantes suelen combinar las prioridades económicas y sociales y, por ello, ven la formación técnica y profesional como un factor que contribuye al desarrollo económico y un medio para luchar contra la pobreza y la marginación y fomentar la cohesión social.

⁴ Una excepción importante de esta tendencia es la región del Caribe, en la que la tradicional brecha de género se está agrandando, en detrimento de los varones jóvenes.

Igualdad entre los géneros en la educación

Quinto objetivo del Marco de Acción

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para 2005 y lograr la igualdad entre ellos en la educación para 2015, procurando, sobre todo, que las niñas tengan acceso pleno e igualitario a una educación básica de buena calidad e igual rendimiento que los niños

Meta 3.A de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para 2005, y en todos los niveles de la enseñanza a más tardar en 2015

Paridad entre los géneros en la enseñanza primaria

17. Se han realizado progresos notables en cuanto a reducir las desigualdades entre los géneros en la enseñanza. Ya se ha logrado la paridad entre los géneros en la enseñanza primaria en muchas regiones: Europa central y oriental, Asia central, Asia oriental y el Pacífico, América Latina y el Caribe, América del Norte y Europa occidental.

18. Los países en desarrollo, en su conjunto, también se acercan a la paridad entre los géneros en la enseñanza primaria (véase el cuadro 5), sobre todo los de las regiones de Asia meridional y occidental, el África subsahariana y los Estados árabes.

19. A pesar de esos avances positivos, las niñas siguen constituyendo la mayoría de la población infantil no escolarizada.

Cuadro 5

Paridad entre los géneros en las enseñanzas primaria, secundaria y superior

	Enseñanza primaria				Enseñanza secundaria		Enseñanza superior	
	Tasa neta de matriculación		Niños no escolarizados		Tasa bruta de matriculación		Tasa bruta de matriculación	
	Índice de paridad entre los géneros (mujeres/hombres)		Porcentaje de mujeres		Índice de paridad entre los géneros (mujeres/hombres)		Índice de paridad entre los géneros (mujeres/hombres)	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	1999	2008
Estados árabes	0,90	0,94	58	58	0,88	0,92	0,74	1,05
Europa central y oriental	0,97	0,99	57	50	0,97	0,96	1,18	1,25
Asia central	0,99	0,98	52	55	0,99	0,98	0,93	1,10
Asia oriental y el Pacífico	1,00	1,02	47	39	0,94	1,04	0,75	1,00
Asia oriental	1,00	1,02	47	38	0,94	1,04	0,73	0,99
Pacífico	0,98	0,97	54	52	1,00	0,96	1,24	1,31
América Latina y el Caribe	1,00	0,99	46	51	1,07	1,08	1,12	1,19
Caribe	1,00	1,03	49	48	1,01	1,00	1,30	1,36
América Latina	1,00	0,99	45	52	1,07	1,08	1,12	1,19

	<i>Enseñanza primaria</i>				<i>Enseñanza secundaria</i>		<i>Enseñanza superior</i>	
	<i>Tasa neta de matriculación</i>		<i>Niños no escolarizados</i>		<i>Tasa bruta de matriculación</i>		<i>Tasa bruta de matriculación</i>	
	<i>Índice de paridad entre los géneros (mujeres/hombres)</i>		<i>Porcentaje de mujeres</i>		<i>Índice de paridad entre los géneros (mujeres/hombres)</i>		<i>Índice de paridad entre los géneros (mujeres/hombres)</i>	
	<i>1999</i>	<i>2008</i>	<i>1999</i>	<i>2008</i>	<i>1999</i>	<i>2008</i>	<i>1999</i>	<i>2008</i>
América del Norte y Europa occidental	1,00	1,01	49	45	1,02	1,00	1,23	1,33
Asia meridional y occidental	0,84	0,95	65	59	0,75	0,87	0,64	0,77
África subsahariana	0,88	0,95	54	54	0,82	0,79	0,67	0,66
Mundo	0,94	0,98	57	53	0,91	0,96	0,96	1,08

Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de 2011, elaborado a partir de la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Paridad entre los géneros en las enseñanzas secundaria y superior

20. Se ha logrado la paridad entre los géneros en la enseñanza secundaria en varias regiones, como Asia central, Asia oriental, América Latina y el Caribe, América del Norte y Europa occidental. En otras, como Asia meridional y occidental y, en menor grado, los Estados árabes, se ha reducido la brecha entre los géneros.

21. Sin embargo, algunas regiones han experimentado retrocesos, sobre todo el África subsahariana y el Pacífico. En general, las diferencias entre los géneros por lo que respecta a la matriculación en la enseñanza secundaria son más evidentes en las tres regiones (África subsahariana, Asia occidental y Asia meridional) cuya tasa media de matriculación es también menor.

22. En cuanto a la enseñanza superior, el progreso ha sido firme (excepto en el África subsahariana) y, en algunas regiones, extraordinario. Los Estados árabes, Asia oriental y el Pacífico y Asia meridional y occidental han realizado importantes avances en el último decenio. En algunas regiones, como Europa central y oriental, el Caribe, América del Norte, el Pacífico y Europa occidental, la tasa de matriculación femenina en la enseñanza superior supera actualmente a la masculina, una tendencia que, con el tiempo, puede suscitar su propia serie de preocupaciones.

Dinámica y escala de la desigualdad y la marginación en la enseñanza

23. La medición de la marginación en la educación suele ser difícil, ya que se complica por la escasez de datos nacionales que identifiquen a los grupos más desfavorecidos. Resulta alarmante que muchos gobiernos hayan mostrado poco interés en mejorar esos datos.

24. Sin embargo, en un estudio de 80 países realizado en 2010 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), se llegó a la conclusión de que la privación absoluta de educación seguía estando en niveles extraordinariamente altos, pese a los avances generales realizados en la esfera de la educación durante el último decenio.

25. El panorama se complica aún más por el hecho de que los promedios nacionales suelen esconder desigualdades más extremas, relacionadas con la pobreza, el idioma y el género.

26. Cuando la pobreza se suma a diferencias lingüísticas y de género, el resultado normal es una poderosa combinación de exclusión social y marginación educativa. En las sociedades en las que perduran grandes desigualdades entre los géneros en la educación, estas tienden a agravarse a causa de la posición tradicionalmente débil que tienen las mujeres y las niñas en esas sociedades, que exhiben una tolerancia generalizada hacia el acoso sexual y la violencia de género.

27. El vivir en países afectados por conflictos, como ocurre aproximadamente con el 40% de los niños no escolarizados del mundo, es otro factor importante de exclusión educativa de los niños, al igual que lo es, con frecuencia, el haber contraído enfermedades estigmatizadas, como el VIH/SIDA.

28. Por lo tanto, las grandes mejoras que ha habido en el acceso a la educación en unos sectores no deberían inducir a la complacencia en otros. Los gobiernos tendrán que hacer mucho más para ampliar las oportunidades destinadas a los grupos de difícil acceso, como las minorías étnicas, las familias pobres de los barrios de tugurios y las zonas rurales remotas, los afectados por los conflictos armados y los niños con discapacidad. Para tener éxito, habrá que diseñar cuidadosamente unas estrategias basadas en un conocimiento sólido de las dinámicas locales de marginación.

III. Calidad de la educación: mejora de los resultados escolares

Sexto objetivo del Marco de Acción

Mejorar, en todos los aspectos, la calidad de la enseñanza y garantizar la excelencia de todos, para que todos obtengan unos resultados escolares mensurables y reconocidos, sobre todo en lectura y escritura, aritmética y conocimientos esenciales para la vida activa

29. Hasta hace poco, gran parte de la atención que se había prestado al desarrollo educativo había recaído sobre el aumento del número de niños y jóvenes que tenían acceso a la educación básica y se había prestado mucha menos atención a los resultados del proceso educativo. La terminación de un ciclo completo de enseñanza primaria de mala calidad no garantiza la adquisición de la capacidad de leer y escribir. Por ejemplo, en un análisis de 21 países del África subsahariana se ha comprobado que los muchachos de edad comprendida entre los 22 y los 24 años que habían realizado cinco años de estudios tenían un 40% de probabilidades de ser analfabetos. Por lo tanto, la dinámica de la deserción escolar en la enseñanza primaria y la poca calidad que suele tener esa enseñanza contribuyen al analfabetismo de los adultos jóvenes.

Diferencia de resultados escolares entre los países y dentro de ellos

30. Aparte de desigualdades en el acceso a la educación y en la participación en ella, hay desigualdades en la distribución de los resultados escolares entre los países. Asimismo, hay desigualdades notables en los resultados escolares dentro de los países, sobre todo en los de ingresos bajos, en los que esas desigualdades tienden a ser mucho mayores.

31. Aunque los resultados escolares puedan mejorarse a medida que aumente el promedio del incremento de los ingresos, la relación entre ambos factores dista de ser automática. En un reciente estudio sobre la mejora de las escuelas en 20 países se ha confirmado que los sistemas con niveles parecidos de gasto en educación registran una amplia gama de niveles de rendimiento; el aumento de los gastos no siempre se traduce en resultados escolares mejores o más equitativos. A menudo puede mejorarse la calidad de la educación no aumentando los niveles de financiación, sino haciendo más hincapié en la eficiencia y la calidad.

Mejora de la pertinencia de la enseñanza

32. Aumentar la pertinencia de los contenidos de la enseñanza es fundamental para mejorar la eficacia de esta. La mejora de la calidad de la enseñanza, sobre todo de la secundaria, depende, en gran medida, de que el proceso de enseñanza y aprendizaje sea más pertinente para el mundo del trabajo. Ello implica incorporar la experiencia laboral en los planes de estudio y los requisitos de examen y promover la colaboración entre las escuelas y las instituciones de formación profesional y técnica que proporcionen una verdadera capacitación *in situ*. Entre los ejemplos que ofrece un proyecto de Save the Children en Colombia, se cuentan la provisión de formación agrícola en granjas escuela y la creación de módulos turísticos, en los que se forma a los alumnos como guías. Aunque la mejora de las relaciones entre la formación académica y la profesional sean esenciales para el empleo, la generación de ingresos y la reducción de la pobreza, la mejora de la pertinencia de la enseñanza no puede reducirse a su dimensión económica únicamente. La enseñanza, que incluye la formación técnica y profesional, tiene mucho que aportar para lograr unos buenos resultados de desarrollo humano integral. En el actual mundo globalizado, el desarrollo sostenible también requiere conocimientos, aptitudes y valores específicos para afrontar una amplia gama de problemas contemporáneos relativos al medio ambiente (la ordenación sostenible de los recursos naturales, el cambio climático, el riesgo de desastres naturales), así como problemas sociales, cívicos y de socialización política en un mundo cada vez más interdependiente y cambiante (el respeto a la vida, la dignidad humana, la diversidad cultural y los principios de derechos humanos). Esos componentes de la ciudadanía mundial son esenciales para mejorar la pertinencia de la enseñanza y su función catalizadora para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El proceso de enseñanza y aprendizaje

33. Hay que prestar más atención al proceso de enseñanza y aprendizaje adoptando enfoques centrados en el alumno, formulando unos planes de estudio más pertinentes que preparen al alumno para la vida activa y faciliten su transición al mercado laboral y proporcionando libros y materiales pertinentes y asequibles. Se recomiendan, como enfoques, la enseñanza en el idioma local en los primeros años de escolarización y el planteamiento de cuestiones como la predisposición de los alumnos, el temperamento, la presión de los compañeros y la socialización. Aplicar

enfoques centrados en el alumno sigue siendo un problema en muchas situaciones, dado que el hacinamiento en las aulas, la falta de una adecuada formación inicial del personal docente y la falta de oportunidades de desarrollo profesional menoscaban gravemente la capacidad de ese personal.

34. La política de escuelas amigas de la infancia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que se basa en unos modelos amplios, polifacéticos y adaptados a las condiciones locales, ha demostrado que las escuelas pueden crear ambientes de aprendizaje centrados en el niño, seguros y sanos. La tecnología de la información y las comunicaciones ofrece, gracias a los recursos educativos digitales y gratuitos y a las oportunidades de aprendizaje a distancia, una serie de oportunidades prometedoras para mejorar la calidad de la educación y aumentar el acceso a ella. Por otra parte, los programas de enseñanza y aprendizaje de calidad no tienen por qué ser caros, sobre todo cuando se los adapta a unas circunstancias y unas finalidades concretas. No solo pueden utilizarse recursos asequibles y disponibles a nivel local para elaborar materiales de enseñanza y aprendizaje, sino que también puede utilizarse eficazmente expertos locales para enseñar y compartir sus amplios conocimientos y experiencia.

El déficit de maestros

35. Los maestros son el recurso más importante para mantener el progreso de la calidad de la enseñanza. Uno de los principales problemas para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los del Marco de Acción sobre Educación para Todos, particularmente en el caso de los grupos marginados, es el grave déficit de maestros calificados. A fin de acelerar el progreso hacia la enseñanza primaria universal, los países tendrán que hacer esfuerzos importantes para contratar y capacitar al personal docente. Muchos países afrontan una grave escasez de ese personal. Por otra parte, los países que han logrado implantar la enseñanza primaria universal siguen teniendo problemas para contratar, capacitar y retener a un número suficiente de maestros de enseñanza primaria calificados. En 2008, cerca de 100 países, tanto desarrollados como en desarrollo, registraron, en cierta medida, un déficit de personal docente en su intento de lograr el objetivo de proporcionar una educación de calidad a todos los niños de primaria en 2015. Podrían necesitarse, como mínimo, 1,9 millones de nuevos docentes para el año 2015, a fin de conseguir el Segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio. Teniendo en cuenta que habrá una pérdida natural de unos 7,2 millones de maestros entre 2008 y , habrá que contratar a un total de 9,1 millones en todo el mundo para asegurar la consecución de ese objetivo en 2015. Se estima que el número de nuevos maestros que se necesitarán en el África subsahariana será igual a la actual plantilla docente en la región. Además, se estima que, en los países con altas tasas de prevalencia de VIH/SIDA, hasta un 77% del déficit de maestros se debe a esa enfermedad.

Patrones desiguales de distribución de los maestros

36. La escasez de maestros calificados también está relacionada con los patrones de distribución. En las zonas rurales y las zonas pobres y marginadas suele haber una alta proporción de alumnos por maestro. Además, la desigualdad de los patrones de distribución se acentúa debido a la escasez de maestros calificados. El

⁵ La pérdida natural de maestros se deberá a las jubilaciones, a los cambios de profesión o de categoría docente o al traslado a puestos con funciones no docentes.

sentimiento de frustración de los maestros empeora el problema y los bajos sueldos impiden contratar candidatos prometedores y obligan a muchos maestros a complementar sus ingresos realizando otras actividades. Si bien el ausentismo docente puede estar dado por la baja remuneración, también está relacionado con la falta de otros incentivos y oportunidades de desarrollo profesional, sobre todo en las zonas rurales. El reto financiero de ampliar la fuerza de trabajo docente y garantizar su capacitación y desarrollo profesional ha llevado a algunos países a reducir la remuneración y las prestaciones de los maestros que contrata, poniendo quizás en peligro la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

IV. Superar los obstáculos que impiden la universalización de la educación básica

37. Cuando los objetivos de la educación se corresponden con el derecho a esta, las medidas para lograr que la educación sea más asequible y accesible, que los programas de protección social sean más amplios, y que el entorno de aprendizaje sea más inclusivo permiten registrar avances en materia de acceso, calidad y equidad en el ámbito de la educación.

Hacer más asequible la educación para los hogares más pobres

38. En cumplimiento de su obligación jurídica de proporcionar educación primaria gratuita para todos, algunos Estados han reducido o eliminado el costo directo de la educación primaria eliminando parcial o totalmente los derechos de matrícula. La iniciativa de eliminar los derechos de matrícula, propuesta inicialmente por el UNICEF y el Banco Mundial, tenía por objeto apoyar las políticas dirigidas a garantizar el acceso a una educación básica de calidad desmantelando o reduciendo las barreras que planteaban los costos para los padres y las familias. Esa iniciativa ha acelerado el logro de progresos en la terminación universal de la enseñanza primaria, al eliminar los derechos de matrícula o proporcionar determinadas exenciones, subvenciones e incentivos a los pobres, lo que ha propiciado un aumento drástico de la matriculación en países como Burundi, Kenya, Timor Leste y Uganda. En particular se ha observado un gran aumento de la matriculación entre los niños pobres, anteriormente excluidos y vulnerables (las niñas, los niños de zonas rurales apartadas, los niños trabajadores, los niños con discapacidad y los niños afectados por el VIH/SIDA y por conflictos sociales), cuyos hogares tienen más dificultades para pagar los derechos de matrícula. La eliminación de los derechos de matrícula tiene un efecto directo en la equidad y la inclusión, ya que hace valer los derechos y da respuesta a necesidades concretas de los niños marginados, excluidos y vulnerables.

39. La eliminación total de los derechos de matrícula es solo una respuesta parcial a los problemas de pobreza que afectan la demanda de educación de los hogares. Es importante examinar medidas complementarias para sufragar los costos indirectos de la escolarización. Esas medidas pueden comprender, entre otras cosas, la reducción del precio de los uniformes, los libros de texto y otros materiales; la realización de transferencias condicionales de efectivo; y el otorgamiento de subsidios en el nivel secundario. Al respecto, Nepal ha ampliado su programa de subsidios; Viet Nam ha introducido diversos mecanismos de apoyo financiero para ayudar a los estudiantes de las minorías étnicas; y Mozambique ha proporcionado

vales a los huérfanos y otros niños vulnerables para que adquieran ropa y material escolar. Además, en 2002, Turquía puso en marcha un programa de transferencias condicionales de efectivo para promover la asistencia regular de los niños de los hogares pobres a las escuelas primarias y secundarias. Por su parte, Armenia, con su programa de alimentos para la educación, ha aumentado el incentivo para la escolarización y la asistencia regular a la escuela al proporcionar comidas escolares.

Aumentar la accesibilidad de las escuelas para los niños y los adolescentes

40. El acceso físico a las escuelas y las aulas sigue siendo óbice para alcanzar los objetivos de la iniciativa Educación para Todos, en particular en el caso de las niñas de las zonas rurales, las comunidades aisladas y radicadas en zonas distantes, y las poblaciones migrantes. Existen numerosos ejemplos de medidas que han logrado reducir la distancia a la escuela o adaptar la educación a las condiciones de vida concretas de las comunidades locales.

Recuadro 1

Escuelas flotantes llegan a los marginados en Bangladesh

Bangladesh ha registrado un avance rápido, pero poco uniforme, en la universalización de la enseñanza primaria. Las otrora profundas desigualdades de género en la enseñanza primaria se han eliminado, y las zonas rurales se han ido acercando a las urbanas en ese aspecto, pero la matriculación de los niños que viven en la pobreza extrema ha sido menos impresionante, y la marginación de ese grupo sigue siendo un obstáculo para universalizar la enseñanza primaria. Las iniciativas adoptadas por las organizaciones no gubernamentales, que llegan a más de 1 millón de los niños más marginados del país, son una prueba fehaciente de que ese obstáculo puede eliminarse.

Las riberas del país proporcionan otro ejemplo al respecto: los 800.000 miembros de la comunidad bede, o gitanos del río, viven en grupos de 10 a 15 familias a bordo de embarcaciones. Los miembros de esa comunidad, que se cuentan entre los habitantes más pobres del país, viajan largas distancias, no se asientan de forma permanente en ningún sitio, y tradicionalmente han carecido de los derechos de residencia necesarios para reclamar un lugar en las escuelas. Su movilidad impide que los niños asistan a las aulas de forma regular; de ahí la renuencia de los maestros a matricularlos o a proporcionarles libros.

Desde 2006, una organización no gubernamental nacional, el Comité Grambangla Unnayan, les ha venido proporcionando educación por medio de 21 “barcos escuela” que siguen a los bede. Los maestros proceden de la propia comunidad y reciben formación básica. Los barcos escuela proporcionan educación por un período de dos a tres años; después, los niños que viven con familiares sedentarios pueden ingresar en las escuelas primarias públicas.

41. En Bangladesh, las organizaciones no gubernamentales han adoptado iniciativas para hacer la educación más accesible para los niños que siguen sin poder aprovechar las oportunidades educativas debido a la pobreza extrema o a la movilidad que caracteriza el estilo de vida de sus comunidades (véase el recuadro 1). El Programa de Hospedaje Estudiantil en Familia, puesto en marcha por la Fundación Pueblo de Bolivia, ha hecho más accesible la educación para los niños de

las familias extremadamente pobres que viven en pequeñas comunidades aisladas en la cordillera de los Andes. Con recursos financieros proporcionados por los distritos municipales, los centros de enseñanza, situados en aldeas ubicadas estratégicamente, y una red de alojamiento en casas de familias anfitrionas, permiten que los niños de las comunidades vecinas asistan a la escuela de forma regular, participen durante la semana en seminarios sobre prevención de enfermedades, y regresen a sus hogares y comunidades el fin de semana. En el caso de los niños con discapacidad también se aumenta el acceso a las escuelas eliminando las barreras al respecto mediante rampas de bajo coste, instalaciones sanitarias adecuadas y suministro de transporte. Esas barreras se pueden eliminar con intervenciones normativas y reglamentos relacionados con el diseño de las escuelas.

Programas para dar una segunda oportunidad a los niños y jóvenes no escolarizados

42. Los programas de aprendizaje acelerado son otra opción para dar respuesta a las necesidades educativas de los niños y jóvenes que nunca han asistido a la escuela, que han abandonado los estudios antes de terminar el ciclo completo de la enseñanza primaria o que han debido interrumpir sus estudios por motivos de desplazamiento como consecuencia de un conflicto o un desastre natural. Por ejemplo, en las regiones desfavorecidas del norte de Ghana, los programas de alfabetización acelerada para una segunda oportunidad, llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales, han proporcionado conocimientos básicos efectivos a los niños no escolarizados y, en muchos casos, les han dado la oportunidad de reincorporarse a un programa de estudios oficial (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

Una respuesta a la falta de escolarización en el norte de Ghana

El norte de Ghana encara algunos de los problemas de falta de escolarización más graves del país. Las tasas de asistencia escolar en esa región son de las más bajas de Ghana, y muchos niños alcanzan la mayoría de edad sin haber cursado más que unos pocos años de estudios. Los padres citan la distancia de las escuelas, el costo de la educación, la demanda estacional de fuerza de trabajo y (en el caso de las niñas) el matrimonio precoz, entre los principales obstáculos en materia de escolarización.

Un programa innovador, dirigido por organizaciones no gubernamentales, busca proporcionar una segunda oportunidad a los niños del norte de Ghana que no asisten a la escuela. El programa Escuela para la Vida ofrece un curso intensivo de alfabetización de nueve meses de duración para los niños de 8 a 14 años de edad, a fin de prepararlos para que se reincorporen a la escuela primaria. El calendario del curso se ajusta a las demandas estacionales de tiempo de los niños. Los estudiantes reciben libros gratuitos y no se requieren uniformes, lo que reduce el costo de la asistencia a clases.

El plan de estudios del programa Escuela para la Vida procura que la educación tenga sentido para las familias rurales, que consideran que la enseñanza oficial no respeta la dignidad ni fortalece la autoestima de sus hijos. Facilitadores locales, muchos de los cuales son voluntarios que reciben formación en el servicio, dictan las clases a los estudiantes en los idiomas locales.

El programa Escuela para la Vida ha alcanzado resultados impresionantes. Entre 1996 y 2007, llegó, sin distinciones perceptibles de género, a unos 85.000 niños en ocho distritos. Una evaluación realizada en 2007 halló que más del 90% de los estudiantes había concluido el curso, que el 81% de los graduados tenía un nivel equivalente al tercer grado en letras y matemáticas, y que el 65% se había incorporado al sistema de enseñanza oficial. Los datos del Gobierno indican que los graduados del programa Escuela para la Vida que ingresan a la enseñanza oficial tienen un desempeño superior a la media en matemáticas y en inglés.

43. En los países afectados por conflictos, donde hay un alto porcentaje de niños y jóvenes no escolarizados, la enseñanza acelerada permite que los estudiantes de más edad concluyan rápidamente su ciclo de educación básica, y les proporciona conocimientos académicos esenciales y habilidades para la vida. Ejemplo de este tipo de programas son los que lleva a cabo el Ministerio de Educación del Sudán para contribuir a la nivelación escolar de los estudiantes de Darfur, y el Programa de educación complementaria rápida para la enseñanza primaria dirigido a los adolescentes afectados por el conflicto en Sierra Leona, que llevan a cabo el Ministerio de Educación de Sierra Leona y el UNICEF (véase el recuadro 3).

Recuadro 3

Programa de educación complementaria rápida para la enseñanza primaria en Sierra Leona

Tras 11 años de guerra civil, un gran número de adolescentes de Sierra Leona ha quedado a la zaga en los estudios por haber sido afectado por la guerra o haber participado en ella y no haber tenido acceso a la educación básica. Se estima que más de 400.000 niños de entre 10 y 15 años de edad no han podido concluir sus estudios o no han asistido nunca a la escuela. La tasa actual de desempleo entre los jóvenes es del 70%

Un programa impresionante que trata de revertir esa situación es el Programa de educación complementaria rápida para la enseñanza primaria, creado por el UNICEF y el Ministerio de Educación de Sierra Leona con la colaboración con la organización IBIS, que ofrece en tres años el equivalente de seis años de enseñanza primaria a los niños y adolescentes que no pudieron estudiar debido a la guerra. Más de 3.000 niños y adolescentes se han beneficiado de este programa, que también procura en gran medida aumentar la rendición de cuentas en la prestación de servicios educacionales y mejorar el desarrollo profesional de los maestros y los interesados en la educación a los niveles central y de distritos. El programa forma a los maestros en el ejercicio práctico en las aulas.

44. El desarrollo de habilidades mediante la formación técnica y profesional para el empleo puede desempeñar un papel importante en la rehabilitación e integración socioeconómica de los excombatientes.

Superar las limitaciones de recursos para los maestros

45. La escasez de recursos financieros, aunque es un grave obstáculo para mejorar la formación y las condiciones de trabajo de los maestros tanto en los países

desarrollados como en los países en desarrollo, no es un problema insuperable. Existen estrategias eficaces para mitigar los efectos negativos que pueden tener las limitaciones de recursos en la capacitación y las condiciones de trabajo de los maestros. La primera es mejorar la gestión de los recursos disponibles. Podría decirse que la gestión deficiente de los recursos es un problema más crítico. La atención a los incentivos no financieros, como la prestación de un apoyo profesional adecuado a los maestros, la promoción de enfoques innovadores y nuevas habilidades, la motivación, la reducción de la carga burocrática, y la aplicación de medidas de rendición de cuentas, puede mejorar la formación y las condiciones de trabajo de los maestros, incluso cuando los recursos son escasos.

46. Además, cuando el apoyo profesional a los maestros se descentraliza, puede hacerse más asequible, sostenible y adecuado al contexto, sobre todo en las zonas apartadas. Algunas experiencias eficaces al respecto son el fomento de la capacidad de las autoridades educacionales descentralizadas para prestar apoyo profesional a los maestros, y la creación de redes de apoyo al personal docente, dirigidas y coordinadas por maestros competentes, que proporcionan un espacio, entre otras cosas, para la investigación y el intercambio de experiencias. Además, la entrega de diplomas a los maestros que participan en esos servicios descentralizados de apoyo profesional puede ser un incentivo importante. La tecnología de la información y las comunicaciones puede utilizarse para ampliar los programas de formación de maestros por medio de iniciativas de educación a distancia, que pueden aplicarse de forma que los agricultores reciban información sobre los mercados y los productos en ciberquioscos.

47. Hay medidas que pueden reducir las desigualdades en el acceso a la educación, la participación en ella y sus resultados. Diversas combinaciones de medidas apuntan a lograr que la educación sea más asequible para las comunidades más pobres y más accesible para los estudiantes más desfavorecidos, que se adapte mejor a los contextos y las condiciones locales, y que sea más equitativa en lo que respecta a la calidad del aprendizaje. Si bien algunas de esas medidas requieren una mayor financiación pública, muchas no la requieren.

V. Movilización de recursos para la educación

48. Los recursos nacionales, tanto públicos como privados, son la principal fuente de financiación para la educación, que por lo general es la mayor partida del presupuesto, después de la defensa. Hoy día, a nivel mundial, los países invierten un poco más de su renta nacional en la educación que hace un decenio, aunque con grandes diferencias de un país a otro. Las tasas de crecimiento económico, los niveles de recaudación de ingresos y las prioridades políticas son los factores principales que impulsan el gasto en la educación. Al asignar los recursos es necesario adoptar muchas decisiones difíciles, que se complican porque las inversiones en la educación demoras en recuperarse. No obstante, para que los recursos puedan asignarse, primero tienen que mobilizarse, lo que sigue siendo un gran problema para muchos países que tratan de ampliar el acceso a la educación y mejorar sus resultados.

49. La crisis financiera y económica experimentada en los últimos tiempos a nivel mundial ha complicado aún más el panorama, al empeorar la situación de las finanzas públicas, que ya era tensa, y las perspectivas, que ya eran sombrías. Al

propio tiempo, todo parece indicar que en algunos países en desarrollo la demanda de educación de los hogares se ha debilitado, debido a la caída de los ingresos y al aumento del costo de la educación. En esos lugares, al parecer, el ausentismo, la deserción y el trabajo infantil están en aumento.

50. Incluso antes de la crisis reciente, y a pesar de la tendencia general a asignar más recursos a la educación, la insuficiencia de las inversiones en ese ámbito en los países en desarrollo ya era una preocupación generalizada. Para cambiar esa situación será necesario ampliar el “espacio fiscal” para el gasto en la educación, entre otras cosas: a) promoviendo medidas de recuperación de los gastos (sobre todo en el caso de la educación superior y de los programas de formación técnica y profesional); b) alentando una mayor participación del sector privado; c) gestionando los recursos existentes de manera más eficiente; y d) fomentando la asistencia y otras posibles fuentes de recursos, como las remesas y las donaciones filantrópicas. Además, los encargados de formular políticas deberían centrarse inicialmente en ampliar la base general de la obtención de ingresos aumentando la eficacia de la recaudación y la contabilidad.

Asistencia externa para la educación

51. Tras haber crecido gradualmente en más de un tercio desde 2002, y haberse mantenido estable como porcentaje de la asistencia oficial para el desarrollo, en 2008 la asistencia para la educación se estancó. Tres problemas clave en este ámbito son: una base reducida de donantes principales, un hincapié cada vez más marcado en la educación superior, en contraposición con la educación básica; y un creciente déficit de financiación.

52. Los recortes en la asistencia para la educación básica han sido particularmente grandes, y han puesto en peligro los logros alcanzados. De todas las regiones, África enfrenta el mayor déficit, pues requiere alrededor de 18.000 millones de dólares anuales para alcanzar los objetivos de desarrollo de la educación para 2015. Además, la asistencia debería distribuirse de manera más equitativa entre los países.

Fuentes de financiación tradicionales e innovadoras

53. En cualquier caso, el déficit de asistencia no debería descarrilar los esfuerzos en la educación. En casi todas partes, los recursos nacionales que se dedican a gastos en educación superan con creces la asistencia para financiar gastos en esta esfera. Algunas estrategias que han demostrado su validez a lo largo del tiempo, como aumentar la eficacia del gasto en la educación, luchar contra la corrupción y reducir los gastos en otros ámbitos (como las fuerzas armadas y la seguridad, por ejemplo), permitirían hacer mucho más con los recursos existentes.

54. El sector privado y las fundaciones también pueden hacer una gran contribución. El sector privado puede ayudar a hacer más visible la importancia del sector de la educación como un contribuyente esencial a la competitividad económica, y también puede ayudar a detectar las necesidades de nuevas habilidades, así como a elaborar normas y evaluar la eficacia de los programas orientados a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo. Hoy día, las posibilidades que tienen el sector privado y las fundaciones de recaudar fondos en favor de la educación siguen aprovechándose poco, sobre todo si se toman en cuenta

los grandes éxitos alcanzados en favor del sector de la salud². Una estimación preliminar de las contribuciones que hacen las empresas a la educación en los países en desarrollo indica que las empresas radicadas en los Estados Unidos de América aportan anualmente casi 500 millones de dólares a la educación en los países en desarrollo, en comparación con 7.000 millones de dólares al sector de la salud. No obstante, por lo general, las contribuciones de las empresas son pequeñas y se dividen entre numerosos proyectos sin fines de lucro, con ciclos de subvención de corto plazo, a saber, de uno a tres años. Además, la mayoría de las contribuciones empresariales no se coordinan con ningún otro agente, ni siquiera con los gobiernos de los países en desarrollo ni con otros donantes. Se necesitan más datos sobre cómo las empresas a nivel mundial apoyan la educación en los países en desarrollo, y también se necesita educar a los donantes para aumentar la eficacia de la financiación que proporciona el sector privado a la educación³.

55. Además, se han sugerido diversas fuentes de financiación innovadoras, no tradicionales para mejorar las finanzas nacionales. Ejemplo de ello es la idea de ofrecer incentivos normativos y de otro tipo para atraer a más actividades del sector no estructurado (un componente importante de la actividad económica de muchos países en desarrollo) hacia la economía estructurada. También se ha propuesto establecer un impuesto para la educación, con el que se graven las transacciones financieras; gravar el sueldo de los deportistas profesionales; y establecer “fondos de riesgo” para la educación.

Iniciativa acelerada de Educación para Todos

56. Puesta en marcha en 2002 para promover el avance en la educación, la iniciativa acelerada de Educación para Todos ha tenido resultados heterogéneos desde entonces. Un estudio halló que los problemas relacionados con la gobernanza, el incipiente apoyo de los donantes y un desembolso de fondos limitado, sobre todo en el caso de los países afectados por conflictos, habían frenado sus logros. No obstante, ese estudio también halló que la iniciativa había tenido efectos positivos que se ponían de manifiesto en una mejor coordinación de las políticas nacionales de educación y el surgimiento de un “fondo catalizador” para proporcionar ayuda adicional.

Mejores alianzas para la educación

57. La movilización de fondos para la educación requerirá una mayor participación de todos los sectores de la sociedad y de una mayor diversidad de interesados, desde los padres, los maestros y las juntas escolares locales hasta los encargados de formular políticas a nivel nacional, los inversionistas, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos donantes y las instituciones internacionales.

58. Con crisis o sin crisis, las corrientes de recursos nacionales seguirán siendo la espina dorsal financiera de los gastos en la educación. Además, la propagación de

² Marten y Witte, “‘New’ philanthropy and international development” (“‘Nueva’ filantropía y desarrollo internacional”), revista *Alliance*, septiembre de 2008.

³ Van Fleet, “A global education challenge: harnessing corporate philanthropy to educate the world’s poor” (Un desafío para la educación a nivel mundial: aprovechar la filantropía empresarial para educar a los pobres del mundo”) (Washington, D.C., Brookings Institution, 2011).

buenas políticas macroeconómicas (como la reducción de la inflación y del endeudamiento) asegurará que esas corrientes sean previsibles, constantes y crecientes, lo que es crucial para alcanzar los objetivos de la iniciativa Educación para Todos.

Recuadro 4

Reuniones regionales

En apoyo de los preparativos para el examen ministerial anual de 2011 del Consejo Económico y Social, se celebraron cuatro reuniones regionales en las que participó un grupo diverso de interesados: gobiernos, agentes de la sociedad civil, instituciones del sistema de las Naciones Unidas y representantes del sector privado. Si bien los problemas de la educación se examinaron desde diversas perspectivas locales y regionales, todos los participantes coincidieron en que se debía ampliar el acceso y mejorar la calidad de la educación.

Doha fue la sede de la reunión regional de Asia Occidental, que trató sobre la cuestión de los enfoques innovadores para llegar a las mujeres, las niñas y los marginados en la región árabe, y que se celebró el 9 de diciembre de 2010. Los temas examinados en ese encuentro fueron: a) las formas de mejorar el nivel educacional de los grupos marginados, en particular de las mujeres; b) la preocupación por que en algunos países árabes los resultados de la educación eran deficientes, a pesar de que los niveles de gasto eran relativamente altos; y c) el vínculo existente entre la educación y las altas tasas de desempleo juvenil en la región.

Chonburi (Tailandia) acogió la reunión regional de Asia y el Pacífico sobre la educación como factor clave para alcanzar todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y las perspectivas y los retos al respecto en la región, que se celebró el 24 de marzo 2011. Los temas examinados en esa reunión fueron: a) las grandes disparidades interregionales en materia de acceso y calidad; b) las causas de las diferencias interregionales en el ritmo de avance reciente en el ámbito de la educación; y c) la influencia positiva de la educación en otros indicadores de desarrollo.

La reunión regional de África sobre el derecho a la Educación para Todos en el continente, y las medidas para fortalecer la calidad y la equidad, se celebró en Lomé, el 12 de abril de 2011. Los temas examinados en ese encuentro fueron: a) la ampliación del uso de criterios basados en los derechos para mejorar los resultados de la educación; b) el avance regional hasta la fecha en el ámbito de la educación; y c) las formas de intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos restantes.

Una cuarta reunión regional, para América Latina y el Caribe, se celebrará en Buenos Aires (Argentina), los días 12 y 13 de mayo de 2011, sobre el tema de los principales desafíos de la educación en América Latina y el Caribe, los docentes, la calidad y la equidad. Entre otras cosas, en esa reunión: a) se evaluarán los progresos registrados en la región en el logro de los objetivos de la iniciativa Educación para Todos; b) se destacarán los principales obstáculos para seguir registrando progresos; y c) se examinarán diversas estrategias para vencer esos obstáculos.

VI. El camino futuro y recomendaciones

Un enfoque integrado y holístico del desarrollo

59. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio siguen siendo un instrumento poderoso para mantener la atención del mundo centrada en las cuestiones de desarrollo. En general se reconoce que la educación, además de ser un objetivo importante por derecho propio, es un catalizador para el logro de todos los demás objetivos de desarrollo. Se ha demostrado que el aumento de los niveles de educación está intrínsecamente vinculado a la reducción de la pobreza a largo plazo, la mejora de la salud, y la promoción de una mayor igualdad entre los géneros. Además, hoy día se reconoce ampliamente que la educación desempeña una importante función como promotora de la transición hacia modelos más sostenibles de consumo y producción. Habida cuenta de los evidentes vínculos que existen entre la educación y los demás objetivos de desarrollo, así como de la función catalizadora que puede desempeñar la educación, las iniciativas nacionales de desarrollo deben promoverse de manera integrada y holística. La educación debe incorporarse en la concepción y aplicación de estrategias de desarrollo integradas y en la aceleración de los esfuerzos nacionales de desarrollo.

Coherencia normativa: armonización de las medidas sectoriales

60. El logro de mejoras en la educación depende, no solo de las políticas y medidas aplicadas en el sector de la educación o por las autoridades educativas nacionales, sino también de las aplicadas en muchos otros sectores. Por consiguiente, para alcanzar los objetivos internacionales de desarrollo de la educación es necesario aplicar un conjunto coherente y amplio de políticas en diversos sectores.

61. Como resultado de estos vínculos, es necesario que los gobiernos armonicen las medidas en todos los sectores para que las políticas sectoriales sean coherentes a fin de maximizar las sinergias y el efecto de la educación en el marco de las intervenciones integradas en favor del desarrollo.

Fortalecimiento de la coordinación y la cooperación entre los organismos promotores de la iniciativa Educación para Todos

62. Los organismos de las Naciones Unidas deben procurar que sus programas de apoyo a las iniciativas nacionales de desarrollo de la educación sean más coherentes adoptando una visión más amplia de la educación. Además, deben procurar que sus programas educacionales concuerden entre sí, y con los objetivos más amplios de desarrollo nacional.

63. Aunque las funciones y responsabilidades que competen a los cinco organismos promotores de la iniciativa Educación para Todos (el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNESCO, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el UNICEF y el Banco Mundial) se han tratado de aclarar, es preciso seguir avanzado en ese empeño; sobre todo, se debe tratar de mejorar la cooperación a nivel de países y aprovechar las ventajas comparativas de cada organismo, así como su presencia sobre el terreno. Hoy día, la dirección de cada uno de esos organismos reconoce esta

realidad, como lo demuestra la reciente creación de una fuerza de tareas encargada de examinar el programa de Educación para Todos después de 2015.

64. Los cinco organismos promotores deberían proporcionar un mayor liderazgo en relación con la iniciativa Educación para Todos, y fortalecer su colaboración, entre otras cosas, mediante un entendimiento común de sus funciones y responsabilidades respectivas, en los planos mundial, regional y nacional.

Ir más allá de la educación primaria universal: adoptar una visión más amplia de la educación para el desarrollo

65. En el contexto de la aplicación del programa más amplio de Educación para Todos, la comunidad internacional también debe examinar más de cerca la cuestión del acceso a la educación secundaria y la entrada al mundo del trabajo “decente”. Se ha demostrado que la disponibilidad de educación secundaria de calidad es un factor clave para la finalización del ciclo de la educación primaria, porque la educación secundaria se asocia con mayores beneficios económicos que la educación primaria. Es importante promover iniciativas de formación profesional, así como de capacitación no académica y de desarrollo de habilidades, sobre todo para los grupos de jóvenes marginados. Si bien la educación primaria y otros componentes de la educación básica siguen siendo una prioridad, es preciso reconocer y planificar la contribución directa de la educación secundaria y el desarrollo de habilidades, sobre todo en el caso de las jóvenes, a la consecución de los demás Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El aumento del gasto en la educación

66. A fin de seguir avanzando hacia el logro de un acceso más amplio y más equitativo a una educación básica de calidad, los países que tienen un desempeño inferior a la media en educación deberían aumentar su inversión total en ese ámbito. La crisis financiera mundial no debería esgrimirse como argumento para justificar la disminución del gasto público en el sector de la educación. Hoy día, la comunidad internacional reconoce ampliamente que los países deberían destinar como mínimo el 6% de su renta nacional a la educación, y que entre el 15% y el 20% del presupuesto público debería asignarse a la enseñanza primaria.

67. Si bien la financiación nacional sigue siendo la fuente principal de progresos en la consecución de los objetivos de desarrollo de la educación, la financiación internacional sigue siendo una importante fuente complementaria, sobre todo en el caso de los países de bajos ingresos. Es importante que los donantes cumplan los compromisos asumidos en 2005, cuando prometieron aumentar el monto total de la asistencia para el desarrollo de 80.000 millones de dólares a 130.000 millones de dólares para 2010. Además, los donantes deberían dar un mayor peso a la educación, en particular a la educación básica, en su asistencia total para el desarrollo.

Aumento de la eficiencia mediante mayor rendición de cuentas y mayor transparencia

68. No basta con aumentar el nivel de gastos en la educación; es igualmente importante asegurar que los recursos disponibles se utilicen con mayor

eficiencia y se asignen de forma más equitativa. Hay experiencias de países en desarrollo que demuestran que una voluntad política sólida es fundamental para mejorar los resultados, la calidad y la equidad de la educación, y que, al menos en algunos contextos, podría decirse que esa voluntad es más importante que el volumen de recursos financieros asignados a la educación. Es necesario lograr una mayor rendición de cuentas y mayor transparencia en la prestación de los servicios educacionales. Mejorar la rendición de cuentas y la gobernanza creando incentivos adecuados puede ayudar a mejorar el funcionamiento de las instituciones clave, al contribuir a aumentar la participación de los maestros y los funcionarios locales en los procesos de adopción de decisiones; mejorar la asignación de los recursos impedir su fuga y lograr que lleguen a las escuelas; así como mejorar la gestión de los recursos humanos.

Atención a la equidad mediante políticas inclusivas e intervenciones dirigidas a grupos seleccionados

69. La asignación de los recursos públicos para la educación debería contribuir a reducir las desigualdades, sobre todo mediante la aplicación de medidas de acción afirmativa dirigidas a las comunidades desfavorecidas. Para que la ampliación de los servicios educacionales sea equitativa, debe complementarse con intervenciones dirigidas a los grupos marginados. Como parte de un enfoque en favor de la equidad, puede ser necesario ir más allá de la provisión de educación primaria gratuita ampliando el alcance de las medidas de protección social y los programas de transferencia de efectivo que establecen la matriculación escolar y la asistencia a la escuela como requisitos para el pago a los hogares. Los gobiernos deberían aplicar políticas inclusivas y crear programas que permitieran llegar mejor a los grupos seleccionados, a partir de la información sobre las poblaciones marginadas. Esas políticas deberían, entre otras cosas, eliminar los derechos de matrícula, reducir los costos indirectos asociados con los uniformes y los libros de texto, proporcionar oportunidades educativas más cercanas a las comunidades marginadas, poner en práctica programas de aprendizaje acelerado para los niños no escolarizados y los jóvenes en circunstancias difíciles, y ampliar el acceso a los servicios educacionales y de atención en la primera infancia.

Aumento de la capacidad para una mayor eficacia en la planificación y aplicación estratégicas

70. Un modo de reforzar el compromiso político con la educación es aumentar la capacidad de planificación y ejecución estratégicas. A fin de establecer bases sólidas para la gestión estratégica de la educación y la capacitación es preciso fortalecer los sistemas de gestión e información; aumentar la pertinencia y la disponibilidad de los indicadores educacionales; mejorar la reunión, el análisis y la aplicación de los datos; y reforzar los sistemas de vigilancia y evaluación. El aumento de la capacidad nacional de planificación estratégica también fortalecería el control nacional de la asistencia internacional para la educación, y aseguraría una mayor coherencia con las prioridades nacionales de desarrollo. Es sumamente necesario seguir fortaleciendo la capacidad nacional de reunión de datos, vigilancia y evaluación.

71. Hoy más que antes, la planificación de los servicios educacionales se debería centrar en las características concretas de los grupos marginados que hacen más difícil la prestación de servicios y limitan la capacidad de esos grupos para aprovechar las oportunidades existentes. A pesar de los progresos registrados en muchos contextos, no se dispone de suficientes datos desglosados, por lo que los resultados del aprendizaje no pueden supervisarse debidamente. Es fundamental que los datos de las encuestas de hogares se utilicen para detectar las tendencias en materia de deserción escolar y sus causas y elaborar estrategias más centradas en favor de los niños y los jóvenes más vulnerables.

Mejora de las condiciones de trabajo y la formación de maestros

72. En todos los países y en todas las comunidades los maestros son el recurso educativo más importante. Por consiguiente, es esencial mejorar sus condiciones de trabajo y su formación. La experiencia del mundo entero demuestra que en todos los contextos es posible adoptar medidas que mejoren las condiciones de trabajo y la formación de los maestros. Algunas de esas medidas son: procurar la participación constructiva de los sindicatos de maestros y las asociaciones de padres y maestros para mejorar las condiciones de trabajo y aplicar el código de conducta del personal docente; mejorar la recaudación de ingresos por medio de los impuestos y asignar algunos de esos recursos al mejoramiento de la formación y las condiciones de trabajo de los maestros; establecer normas comunes para las escuelas de formación de maestros; designar organismos independientes, en los que participen agentes públicos y privados y representantes de la sociedad civil, que aseguren la calidad de las instituciones de formación de maestros; nombrar a personas comprometidas y con visión estratégica para dirigir los sistemas de educación y las escuelas de formación de maestros; contratar maestros procedentes de las comunidades locales para aumentar la motivación y reducir el ausentismo; y disminuir la carga de tareas administrativas no docentes, como el levantamiento de censos, las labores electorales y otras. Esas medidas permitirían que los maestros pudieran dedicar más tiempo a los alumnos. Para que la política docente sea integral, se deberían redoblar los esfuerzos en la formación, el reciclaje y la retención de los maestros, así como en la mejora de sus condiciones de trabajo. Los maestros que tienen contactos regulares con las familias excluidas y con los padres de alumnos que enfrentan dificultades deberían recibir una formación especial, apoyo e incentivos. Además, se debería promover la participación de esos maestros en la elaboración de las políticas educacionales.

Mejora de la calidad y la pertinencia del aprendizaje

73. La pertinencia de los resultados del aprendizaje para las múltiples dimensiones del desarrollo social en contextos concretos es sumamente importante para mejorar la calidad de la educación. A su vez, la mejora de la calidad y la pertinencia de la experiencia de los alumnos aumenta el valor de la educación a los ojos de estos, de sus familias y de sus comunidades. La elaboración de normas nacionales de calidad para las diferentes etapas de la educación y para la prestación de distintos tipos de servicios educacionales puede mejorar el aprendizaje, al aumentar la participación de los interesados a nivel local, facilitar una mayor autonomía de la gestión escolar, y hacer que los

procesos de enseñanza y aprendizaje sean más inclusivos y se adapten mejor a las necesidades de los alumnos y sus comunidades en sus contextos específicos. Además, la colaboración entre las escuelas y los hogares en la promoción del aprendizaje de los niños y los jóvenes se fortalece en gran medida cuando las experiencias del hogar y de la escuela se conectan utilizando la lengua materna como medio de enseñanza y aprendizaje, al menos en las etapas iniciales. La enseñanza en la lengua materna aumenta considerablemente la pertinencia inmediata de la experiencia educativa y facilita la alfabetización y la adquisición de conocimientos y de habilidades básicas de aprendizaje.

74. Por demasiado tiempo, las evaluaciones de los logros en el aprendizaje se han centrado casi exclusivamente en las habilidades cognitivas que pueden medirse, aplicando exámenes nacionales, regionales o internacionales en gran escala. Es preciso prestar atención, en la evaluación de los resultados del aprendizaje a la inclusión de valores y actitudes universales de pertinencia local. Para mejorar la pertinencia de la enseñanza y el aprendizaje también es necesario examinar y elaborar planes de estudio periódicamente, lo que requiere asignaciones presupuestarias específicas. Para poner en práctica nuevos contenidos y métodos es necesario contar con mecanismos nacionales y regionales que planifiquen y coordinen las diversas dimensiones de la actualización de los planes de estudio aplicando un enfoque sistémico (diseño del material didáctico, formación de maestros previa al servicio y en el servicio, evaluación del aprendizaje, investigación y evaluación, y seguimiento).
