Educación para Todos antes de 2015

Respuesta de la Internacional de la Educación al Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008

- Ampliar la atención y educación de la primera infancia
- Ofrecer a todos enseñanza primaria gratuita y obligatoria
- Fomentar el acceso de los jóvenes y adultos a programas adecuados de aprendizaje y preparación para la vida diaria
- Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados
- Lograr la paridad de género antes de 2005 y la igualdad de género antes de 2015
- Mejorar la calidad de la educación

EDUCATION INTERNATIONAL
INTERNATIONALE DE L'EDUCATION
INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN

www.ei-ie.org

Introducción

Han pasado ocho años desde aquel histórico momento de abril de 2000, cuando la comunidad internacional se reunió en Dakar (Senegal) y se propuso un reto global que tiene el potencial de transformar las vidas de millones de niños, jóvenes y adultos en todo el mundo. Ese reto histórico está integrado en los seis objetivos de la Educación para Todos :

1. **Ampliar la atención y educación de la primera infancia**
2. **Ofrecer a todos enseñanza primaria gratuita y obligatoria**
3. **Fomentar el acceso de jóvenes y adultos a programas adecuados de aprendizaje y preparación para la vida activa**
4. **Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados**
5. **Lograr la paridad de género antes de 2005 y la igualdad de género antes de 2015**
6. **Mejorar la calidad de la educación**

La sexta edición del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* evalúa en qué medida se han alcanzado estos compromisos asumidos por los socios. A mitad de camino en el proceso, esta revisión constituye el análisis del informe de progreso por parte de la Internacional de la Educación.

Hay que reconocer que en muchos aspectos se ha avanzado considerablemente, por ejemplo a través de un aumento en las matriculaciones y de la expansión de la educación primaria gratuita. Sin embargo, a la IE le preocupa que el objetivo de alcanzar la paridad de géneros antes de 2005 no se haya cumplido. Los compromisos financieros tampoco han satisfecho las necesidades: de hecho, en 2005 se redujeron los fondos de ayuda para una educación básica

Internacional de la Educación

adecuada. Por último, la cuestión de una educación de calidad para todos aún no ha sido abordada.

Hablando de calidad, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008* y muchos otros estudios y documentos confirman que la práctica de la contratación de docentes, sus condiciones de trabajo, su remuneración apropiada, así como la calidad de su formación inicial y continua, constituyen factores fundamentales si queremos que el aprendizaje de calidad se convierta en una realidad para todos. La práctica sistemática y creciente de contratar docentes no cualificados, sin una formación inicial o adecuada en la docencia y sin expectativas profesionales, y pagarles menos de lo debido supone uno de los factores que más contribuyen al deterioro de la calidad de la educación.

Evidentemente, resulta crucial el tema de una financiación estable y adecuada. El Informe establece que la cuota correspondiente a los costes de la educación como porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) y del gasto público en educación han aumentado, sobre todo en los países del África Subsahariana y en Asia Occidental y Meridional. No obstante, lamentablemente ha vuelto a disminuir la ayuda externa a la educación básica, que creció entre 2001 y 2004. En 2005 la ayuda bajó a los niveles de 2002. Está claro que no se ha cumplido el compromiso asumido en Dakar de que "ningún país que esté profundamente comprometido con una educación para todos verá frustrada su consecución de este objetivo por falta de recursos».

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008* es un documento de referencia poderoso y una guía para lo que queda por delante. En este análisis de tal informe, la IE trata de poner de relieve las cuestiones que están en el centro de nuestra agenda desde la perspectiva de los sindicatos de la educación y de nuestros miembros, 30 millones de docentes y trabajadores de la enseñanza de 171 países en todo el mundo.

Fotos de la UNESCO, la OIT, la ONU, la IE y sus miembros, José Nicolas (PhotoNews) en la contraportada y John Walmsley (educationphoto.co.uk) en páginas 22-23.

La Educación de la Primera Infancia es fundamental

La educación, incluida la educación de la primera infancia (EPI), está consagrada en la declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como en la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño. Aunque el primer objetivo de la EPT es ampliar y mejorar la educación y la atención de la primera infancia, este objetivo sigue estando desatendido en gran medida.

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007* exponía razones convincentes para la atención y la educación de la primera infancia. Los programas de EPI contribuyen al desarrollo físico, intelectual, social y emocional de los más pequeños, eliminan las desventajas y prepararan a los niños para la escolarización reglada.

La Internacional de la Educación reconoce la importancia vital de los programas de AEPI para todos los niños pequeños. Por esta razón, en el 5º Congreso Mundial de la IE celebrado en Berlín, se decidió crear un Grupo de Trabajo sobre EPI para encabezar las iniciativas del sindicato mundial en materia de educación de la primera infancia.

Abandono de los servicios de atención y educación de los niños menores de 3 años

Resulta desalentador observar que el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*[1] (en adelante, el Informe) señala que los programas de EPI para niños menores de 3 años continúan desatendidos en gran medida. El Informe revela que estos programas sólo existen en el 53% de los países del mundo, sobre todo en América del Norte y Europa Occidental, Asia Central, América Latina y el Caribe. Incluso en algunos de estos países, la prestación de las actividades de EPI se considera responsabilidad exclusiva de las familias y/o de proveedores privados.

El Informe señala acertadamente: "Pocos países han establecido marcos nacionales para financiar, coordinar y supervisar los programas de AEPI para niños pequeños. Muchas veces no existe con claridad un

| [1] Informe, p. 34

ministerio responsable ni una política nacional desarrollada con objetivos, regulación, normas de calidad y compromisos de financiación".

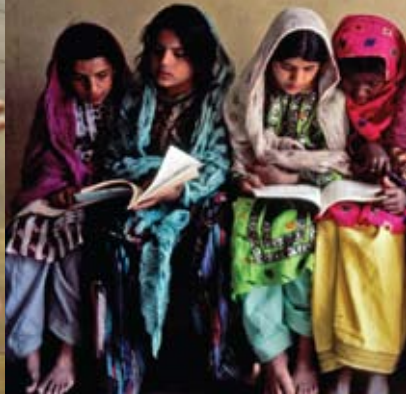
La IE hace un llamamiento a las autoridades públicas para que sitúen la educación de la primera infancia entre sus prioridades de financiación. Los gobiernos deberían desempeñar un papel decisivo en la organización y prestación de EPI. La IE considera que la prestación de educación a la primera infancia es, principalmente, una función educativa. Por tanto, los ministerios de Educación deberían ser los organismos encargados de los programas de EPI en cualquier país. No obstante, otros organismos públicos tales como los ministerios de Sanidad, de Bienestar Social y de Agricultura también deberían participar activamente. Esto garantizaría el bienestar de los niños a través de la prestación de servicios de atención sanitaria, como inmunización, nutrición y otros servicios complementarios.

Progreso desigual en EPI para niños de 3 o más años

El Informe[2] señala que el progreso ha sido desigual en la prestación de servicios educativos de la primera infancia en el mundo. La parte positiva es que el número de niños matriculados en escuelas de educación infantil en todo el mundo ha pasado de 112 millones en 1999 a 132 millones en 2005. La tasa bruta de matriculaciones en educación infantil aumentó por consiguiente del 33% al 40% durante ese mismo período. Sin embargo, la participación en la educación infantil está distribuida de manera desigual. Es más alta en los países desarrollados y en transición. También es elevada en América Latina y en el Caribe, y en Asia Oriental y el Pacífico. Sin embargo, es muy baja en los países del África Subsahariana (14%) y en los Estados Árabes (17%).

Deberían movilizarse más fondos para la EPI y destinarse a las regiones más desfavorecidas del mundo y los países con mayor necesidad. Estos países deberían elaborar planes integrales en el sector de la educación, incluida la educación de la primera infancia como uno de los componentes principales. La IE, los sindicatos de docentes, las organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones de educación deberían presionar y ayudar a los gobiernos a prestar servicios de EPI a todos los niños.

| [2] Informe, p. 35



La educación primaria no es suficiente

El concepto principal del *Informe de Seguimiento 2008* es la educación básica, entendida como sinónimo del plan de EPT en educación y que engloba todos los programas dirigidos a satisfacer las necesidades de aprendizaje básicas. Con este término se hace referencia al compromiso de un país de facilitar acceso universal más allá de la educación primaria. La educación básica se reconoce como un marco en el que se pueden alcanzar los objetivos de la EPT, combinando calidad e igualdad.

Hay avances, pero no para todos

El informe reconoce mejoras notables en muchos países. Sin embargo, también destaca una mayor desigualdad en la distribución y el acceso a la educación de calidad para diversos grupos en las sociedades de distintos países, así como para regiones enteras.

La diferencia entre los que están mejorando y los que se quedan atrás cada vez es mayor

De hecho, las tasas de supervivencia en el último curso de primaria mejoraron entre 1999 y 2004 en la mayoría de los países, pero continuaron situándose a un nivel baho en África Subsahariana y en Asia Meridional y Occidental. Los sistemas educativos de muchos países se caracterizan por los resultados relativamente insuficientes y desiguales obtenidos en el aprendizaje de la lengua y las matemáticas. En muchos países en desarrollo y países frágiles son muy comunes las aulas atestadas de alumnos y en estado ruinoso, así como la escasez de libros de texto y la insuficiencia del tiempo lectivo. Es común la precariedad de personal docente, sobre todo en los países en desarrollo. Muchos gobiernos están contratando a maestros interinos para ahorrar en los costes y aumentar rápidamente el número de docentes, pero allí donde esos maestros no reciben una formación adecuada y no gozan de condiciones de trabajo apropiadas, este modo de proceder podría tener repercusiones negativas en la calidad de la educación.

Internacional de la Educación

Se reconoce el problema de la calidad

El Informe muestra un progreso notable en el reconocimiento de los problemas de calidad en la esfera política: las importantes reuniones de alto nivel se han centrado sobre todo en los problemas de la calidad de la educación; los planes de la Iniciativa de Financiación Acelerada de incorporar medidas de calidad tales como el seguimiento de los resultados del aprendizaje como criterios adicionales para aprobar los planes nacionales de IFA; varias iniciativas nuevas de la UNESCO se centran en la calidad de la educación, etc. Esta creciente atención a la calidad no significa necesariamente que la calidad esté mejorando, pero indica que se considera un factor de mucha importancia. Quedan sin resolver dos importantes dilemas políticos: cómo combinar calidad e igualdad, y cómo evaluar la calidad. En respuesta a estos dilemas, el Informe se centra en determinados aspectos clave de la calidad en los distintos niveles de la educación.

Tres retos importantes

En el Informe se identifican tres retos principales en relación con la calidad de la educación.

En primer lugar, se debería llevar a cabo un seguimiento de los resultados del aprendizaje. A pesar de los puntos débiles de las pruebas comparativas de resultados, se usan mucho como indicación de qué y cuánto aprenden realmente los alumnos en la escuela. En el plano internacional, los principales estudios (PIRLS 2001, PISA 2003 y PISA 2006) muestran unos resultados de aprendizaje de bajo nivel en gran parte del mundo, sobre todo en los países en desarrollo. Se muestran desigualdades entre países y dentro de ellos. Mientras que en los países desarrollados las desigualdades en el aprendizaje parecen atribuirse al origen socioeconómico de los alumnos y a su estatus de inmigrante, en los países en desarrollo las fuertes desigualdades benefician a las escuelas urbanas en detrimento de las rurales. Hacen falta estrategias efectivas para evaluar

el conocimiento y las habilidades y demostrar unos resultados de aprendizaje evaluables.

En segundo lugar, es necesario mejorar los entornos del aprendizaje. El acceso a los recursos del aprendizaje, sobre todo los libros de texto, es un factor clave. La proporción de alumnos/libros de texto es una medida muy importante de la calidad de la educación. El Consorcio de África Meridional para la Supervisión de la Calidad de la Educación (SACMEQ) señaló en su informe que **más de la mitad de los alumnos de sexto curso en muchos países africanos estudiaban en aulas donde no había un solo libro**.[3]

El estado ruinoso de los edificios escolares y las aulas con un número excesivo de alumnos, los entornos ruidosos o inseguros o, especialmente, las aulas con material insuficiente o con escasa iluminación o ventilación, contribuyen a dificultar más la retención y el aprendizaje. En los países participantes en el SACMEQ, el 47% de los edificios escolares necesitan reparaciones importantes o una reforma total; solamente el 13% está en 'buen estado'.[4]

El acceso a la tecnología es otro aspecto fundamental. Aunque sigue siendo inaccesible para la mayoría de los niños en los países que luchan por alcanzar los objetivos de la EPT, en los países desarrollados la expansión de las TIC ha facilitado el recurso cada vez mayor a los distintos modelos de educación a distancia y las innovaciones pedagógicas. En 2004, India lanzó al espacio EDUSAT, el primer satélite del mundo dedicado a la educación, destinado exclusivamente a difundir cursos de aprendizaje a distancia[5].

Finalmente, resulta imprescindible atraer a más y mejores docentes. La escasez de personal docente es un problema importante, sobre todo en los países en desarrollo, donde la proporción de alumnos frente a docentes cualificados puede ser de 40:1 o más (la media en Norteamérica y en Europa Occidental es de 15:1). En los países en desarrollo esta escasez se agrava por una falta aún más aguda de personal docente formado. La proporción de alumnos por docente formado es extremadamente elevada (por encima de 100:1) en Afganistán, Chad, Madagascar, Mozambique y Nepal, y elevada (por encima de 40:1) en África Subsahariana.[6]

| [3] Informe, p. 73 | [4] Informe, p. 74 | [5] Informe, p. 134 | [6] Informe, p. 77

Internacional de la Educación

La escasez de docentes cualificados amenaza la consecución de la EPT

El Informe reconoce la contribución fundamental que hacen los docentes a la consecución de los objetivos de la EPT. Concretamente señala que "la cantidad, la calidad y la distribución del personal de la enseñanza son factores críticos para lograr los objetivos de la EPT".[7] En términos de cantidad, solo de aquí a 2015 serán necesarios más de 18 millones de maestros para cumplir el objetivo de la educación primaria universal. En la actualidad hay 27 millones de maestros primarios en todo el mundo.[8] El informe de seguimiento señala que, entre 1999 y 2005, el número total de maestros de primaria en el mundo aumentó un 5%. En general, el número de docentes ha aumentado un poco más despacio que la cifra de matriculaciones (que aumentaron un 6% en el mismo período). Esto hace que sea necesario formar y contratar a más docentes cualificados. **La IE cree firmemente que la educación de calidad no se puede conseguir sin disponer de un número adecuado de docentes cualificados con la formación apropiada.**

El Informe[9] también reconoce un principio fundamental del aprendizaje – que la interacción entre el alumno y el docente es un factor determinante clave de la calidad de los programas de educación. Las clases con pocos alumnos garantizan una interacción máxima entre alumnos y profesor y permiten a éste atender las necesidades particulares de cada alumno. Lamentablemente, el mismo informe[10] señala que la proporción alumnos/docente, sobre todo en educación infantil y primaria, sigue siendo alta en muchas partes del mundo. En algunos casos, la expansión de los servicios educativos no va acompañada de las medidas apropiadas de contratación de docentes para enfrentarse al aumento de la tasa de matriculaciones. Esto afecta negativamente a la calidad de la educación.

La IE considera firmemente que los gobiernos deberían ser los responsables de capacitar a los docentes, quienes deben ser destinados de forma equitativa a escuelas urbanas y rurales. Es necesario mejorar las condiciones de trabajo de los docentes, incluidos los salarios. Deberían introducirse incentivos especiales para atraer a los docentes a zonas rurales remotas y otras zonas necesitadas.

| [7] Informe, p. 74 | [8] Informe, p. 75 | [9] Informe, p. 39 | [10] Informe, p. 39-40

¡Los profesores contractuales sin cualificación no son la solución!

El Informe habla de forma clara y específica sobre la peligrosa tendencia política a solucionar la escasez de docentes contratando personal no cualificado o docentes que solamente han asistido a cursos 'intensivos' de corta duración. Esto genera graves problemas de calidad, aunque parezca contribuir a solucionar los problemas de acceso a corto plazo. Los denominados "profesores contractuales" suelen tener menos experiencia que los docentes regulares o los funcionarios, y sus salarios suelen ser entre la mitad y una cuarta parte del de los docentes permanentes. El informe señala que el principal reto político para los gobiernos en relación con el personal contractual es la sostenibilidad a largo plazo de mantener dos grupos de docentes con unas condiciones de trabajo muy diferentes. Así mismo, el mantenimiento de un amplio grupo de docentes contractuales generará una presión para su absorción final dentro del personal docente regular. En el Informe se afirma que los gobiernos necesitan un marco político que conserve la flexibilidad y la receptividad local que ofrece un sistema de personal docente contractual, y que al mismo tiempo garantice que la calidad no corre peligro y que a largo plazo el personal regular y el contractual se integrarán en un único grupo profesional. **A pesar de las posibles ventajas económicas que pueda suponer para el gobierno la contratación de personal docente no profesional, esto supone un problema de calidad para los alumnos y un problema de derechos laborales para los propios docentes.**

¿Calidad frente a equidad?

De los seis objetivos de la EPT, el último aborda el tema de la calidad de la educación. La IE agradece esta atención, ya que considera que solamente si se consigue el acceso universal a la educación con la misma calidad podremos esperar que la educación pública beneficie a todas las sociedades y personas. Además, la calidad es importante desde la perspectiva del desarrollo porque suele aumentar el número de personas con formación que participan en asuntos cívicos o políticos y que tienen más probabilidades de votar. Así mismo, la educación de calidad parece estar más ligada al crecimiento económico que la cantidad de educación. Sin embargo, el Informe admite que "la expansión de la educación no se traduce necesariamente en una menor desigualdad". Lo mismo cabe decir sobre la expansión económica, que en realidad puede ser sostenida por la élite culta.

La IE se aproxima a estos argumentos con cierta precaución, ya que puede hacer que algunos gobiernos compensen la calidad con el acceso y viceversa. **La IE insiste en que solamente el acceso universal a una educación de calidad equitativa puede alcanzar los objetivos de desarrollo social y humano.**

Internacional de la Educación

Equidad e igualdad

Los compromisos internacionales en torno a la alfabetización de adultos, el acceso a la escuela en igualdad de condiciones, la educación de calidad y la consecución de la igualdad de género antes de 2015 exigen reducir la amplia distancia existente entre las promesas y la realidad.

El analfabetismo entre las mujeres requiere más atención

Los datos del Informe 2008 muestran que el número de adultos que no saben leer y escribir se ha reducido en un 10,4%, pasando de los 864 millones a 774 millones entre 1985-1994 y 2000-2004. No obstante, lo que permanece prácticamente invariable es que el **64% de las personas analfabetas en todo el mundo son mujeres**. El número de personas adultas analfabetas sigue aumentando debido al constante crecimiento demográfico. Las tasas de analfabetismo son más elevadas en los países donde la pobreza es mayor, lo que afecta a las mujeres. Más del 70% de las personas que viven con menos de un dólar al día son mujeres analfabetas que no llegan a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

El Informe calcula que el 75% de las personas adultas analfabetas se concentran en 15 países, entre los que se incluyen ocho países muy poblados. En todo el mundo, el 50% (388 millones de personas) vive en Asia Meridional y Occidental (67% son mujeres). Solamente en India, entre 1995 y 2004 se concentraba el 35% de la población adulta analfabeta de todo el mundo. A pesar de los avances producidos en ese período, aún existen sorprendentes desigualdades de género en Afganistán, India, Nepal y Pakistán. En África Subsahariana hay 150 millones de adultos que no saben leer o escribir (76% son mujeres).

La paridad entre sexos en la educación: una meta aún lejana

El objetivo de terminar con la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria antes de 2005 no se cumplió en 122 de los 181

países de los que existen datos. La paridad de género en la educación primaria se logró en el 63% (118) de los 188 países[11], y en el 37% de los 144 países de los que se dispone de datos se había alcanzado el objetivo de la paridad entre los sexos en la educación secundaria.

Según las previsiones, más de 90 países no lograrán la paridad entre los sexos en la educación primaria y secundaria antes de 2015. Para poder avanzar hay que actuar en determinadas áreas. El Informe confirma la relación entre el acceso a la escuela y el estatus social, sobre todo en los países donde la desigualdad de género es mayor entre los grupos desfavorecidos que entre los favorecidos. Las desigualdades entre los sexos también son mayores y prevalecen más en la educación secundaria y superior que en primaria[12]. De los 148 países, únicamente Botsuana, China, México y Perú habían conseguido la igualdad de género en la enseñanza superior para 2005. Es decir, queda mucho por hacer.

Ha habido avances hacia el aumento de la tasa de matriculaciones en primaria, pero sigue habiendo **72 millones de niños en edad escolar a los que se niega el derecho a la educación, el 57% de ellos niñas**. Las niñas representan el 60% de los niños sin escolarizar en los Estados Árabes, el 66% en Asia Meridional y Occidental y el 54% en África Subsahariana. India, Nigeria y Pakistán concentran el 27% de todos los niños sin escolarizar. El 37% del conjunto de los niños sin escolarizar en 2005 se concentraba en 35 Estados definidos como frágiles por la OCDE.

Por tanto, es necesario continuar desarrollando estrategias para lograr la paridad de género en la educación secundaria. Se debería seguir ofreciendo en secundaria los incentivos que se usan para atraer a los niños, sobre todo a las niñas de los entornos rurales, para que se matriculen y completen los estudios primarios. Esto resulta especialmente importante para las niñas, porque en muchas sociedades que tradicionalmente tienen niveles bajos de educación entre las mujeres, se saca a las niñas de ámbitos públicos tales como la escuela cuando entran en la pubertad, un factor que nada o poco tiene que ver con la capacidad de los chicos para continuar con sus estudios.

La atención que se presta actualmente a la inserción de las niñas en la escuela debe ser sostenida y respaldada con cambios positivos en los métodos de aprendizaje y de enseñanza, incluidos los planes de estudio pertinentes. Cambios en las actitudes, las ideas y las creencias en torno a las relaciones entre los sexos; recursos importantes para los aspectos lingüísticos, culturales y de género; servicios higiénicos privados y separados, con agua para chicos y chicas: todos estos aspectos cambiarán la educación de los niños y las niñas.

El Informe también señala que la paridad entre los sexos por sí misma no es una condición suficiente para alcanzar la igualdad de género. Es necesario que las niñas y las mujeres puedan vivir sin violencia, participar en las instituciones, acceder y controlar los recursos y servicios, como la atención sanitaria reproductiva y la

| [11] Informe, p. 81 | [12] Informe, p. 83

ayuda a las mujeres afectadas por el VIH y el SIDA, ya sea como pacientes o como cuidadoras.

Es imprescindible que haya más docentes y mejor formados, con un mayor porcentaje de mujeres, para promover el verdadero aprendizaje y proporcionar igualdad a las niñas en las escuelas.

Sin embargo, "la mera presencia de maestras no garantiza que las niñas y los varones sean tratados por igual en los procesos de socialización en la escuela. Los docentes necesitan recibir formación para comprender cómo el sexo influye en su propia identidad a fin de que sean conscientes de sus propias actitudes, percepciones y expectativas y también de las de sus alumnos. Este tipo de formación que fomenta esas ideas requiere tiempo y todavía es relativamente escasa".[14]

La exclusión frente a las prácticas de educación inclusivas: otras desigualdades

Los niños que no están escolarizados suelen proceder de familias pobres y/o tener madres sin formación alguna. El Informe señala que el dinero es una fuente principal de desigualdades en la educación, además del género y de la proximidad a las zonas urbanas. Para enfrentarse a los factores que contribuyen a la exclusión en la educación es necesario tomar medidas decisivas, como introducir y hacer cumplir leyes que prohíban la exclusión, y eliminar la parcialidad de género de los libros de texto[15]. También es importante mejorar el entorno de aprendizaje, con especial atención a los suministros de la escuela, más servicios higiénicos y más seguros, y clases bilingües en función de la lengua materne de los alumnos.

Los niños (y adultos) pertenecientes a minorías lingüísticas aprenden mejor en sus lenguas materne. "Se ha comprobado que la educación bilingüe en México y Guatemala mejora los resultados académicos de los niños pertenecientes a comunidades indígenas y reducen la discriminación étnica en las escuelas. En Guatemala, la educación bilingüe también ha conseguido reducir la tasa de repetición de curso".[16]

Hacen falta políticas de educación inclusivas para determinadas poblaciones. Los materiales culturalmente relevantes, las estrategias para mejorar la identidad cultural y más recursos pueden capacitar a los estudiantes en las sociedades multiculturales. Los gobiernos tienen la obligación de proteger a los grupos excluidos y vulnerables. Esto significa reconocer sus derechos educativos y evaluar sus necesidades, proporcionar docentes con la formación necesaria, servicios y recursos culturalmente relevantes.

La Educación para Todos sigue siendo un tremendo reto para los niños trabajadores, los que están implicados en un conflicto armado, los que sufren desastres naturales, migración o alguna discapacidad.

| [15] Informe, p. 89 | [16] Informe, p. 52 | [15] Informe, p. 94 | [16] Informe, p. 55

El VIH/SIDA en el Informe de Seguimiento 2008

La IE recibe con satisfacción la referencia que hace el *Informe de Seguimiento* al VIH/SIDA, pero en su opinión no es suficiente y **no se mencionan los esfuerzos de formación en materia de VIH/SIDA que realizan los docentes y sus sindicatos**.

El Informe 2008 muestra que el VIH/SIDA aún supone una gran amenaza para el sector de la educación pero no reconoce la importante labor desempeñada por los sindicatos de docentes en la reducción de este impacto negativo. En realidad, la IE colabora con 75 sindicatos de 46 países para formar a sus miembros en materia de educación relativa al VIH/SIDA y la promoción de las EPT. Hasta el momento, en África Occidental, donde solamente participan siete países en el programa, se ha formado a 80.000 docentes en educación relativa al VIH/SIDA en más de 15.000 escuelas.

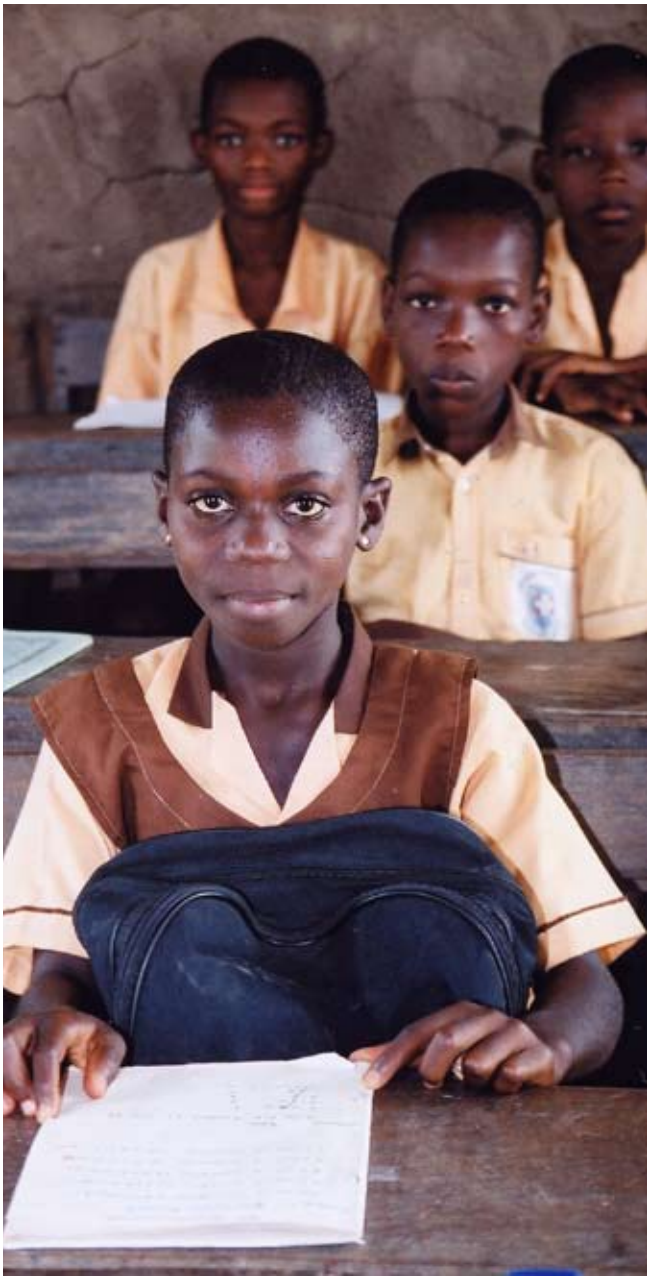
El Informe indica que la educación relativa al VIH/SIDA ha sido introducida en el plan de estudios de varios países en primaria o secundaria.[17] De hecho, sindicatos de Uganda, Sierra Leona, Kenia, Tanzania y Gabón, por ejemplo, han contribuido enormemente a obtener módulos de VIH/SIDA en el plan de estudios. Los sindicatos de docentes también han contribuido a introducir la educación relativa al VIH/SIDA en las facultades de Magisterio de Senegal, Burkina Faso y Guinea.

No obstante, en 2007 la IE publicó una actualización de su informe "Formación permanente" sobre la actuación de los gobiernos en la prestación de formación relativa a VIH/SIDA para los docentes. El informe indica que en muchos países aún no existe esa formación. Dibuja un panorama de malos resultados nacionales y de ausencia de formación para docentes en Guyana, Costa de Marfil, Malaui y Sierra Leona, por ejemplo.

El Informe señala que en algunos países los cursos tuvieron un fuerte impacto en el aumento de los conocimientos y cierto impacto en el comportamiento, pero que el impacto ha sido relativo. Para los sindicatos de docentes que participan en el programa EPT-SIDA de la IE (*www.ei-ie.org/efaids*), no se puede negar el aumento de los conocimientos sobre el VIH/SIDA entre sus miembros, así como un aumento en sus habilidades y su seguridad a la hora de dar clases sobre VIH/SIDA (esta evaluación se basó en el uso sistemático de cuestionarios auto-administrados antes y después de los cursos de formación para docentes/formadores en varios países participantes en el programa EPT-SIDA de la IE). El aumento de los conocimientos y las habilidades también se puede observar entre los alumnos. En 2007, los formadores preguntaron a los docentes en Malí si el curso de formación tenía algún impacto sobre los maestros y los alumnos. En realidad, todos los encuestados habían percibido cambios en el comportamiento de los profesores y los alumnos. **Se mencionó el descenso en el número de embarazos no deseados como prueba concreta de la influencia positiva de la formación.**

| [17] Informe, p. 132 | [18] Informe, p. 132

El Informe señala que el VIH/SIDA es una causa importante de desgaste entre los docentes[19]. De hecho, el SIDA sigue siendo unas de las primeras causas de mortalidad entre el personal docente en los países donde la incidencia del VIH es alta. El absentismo de los docentes por enfermedad también tiene graves consecuencias en la calidad de la educación. Un estudio de septiembre de 2007 realizado por el sindicato nacional de docentes de Uganda (UNATU) señalaba que el 40% de los maestros de primaria y secundaria de Uganda en las cuatro regiones principales del país habían comunicado que sus escuelas había perdido al menos un docente por el SIDA en los últimos cinco años. El propio impacto del VIH/SIDA se refleja en el aumento del absentismo, pero también en el tiempo invertido cuidando a las personas afectadas e infectadas, en la ineficacia de la enseñanza, en el estigma y en la discriminación.



| [19] Informe, p. 76

¿Alcanzaremos la meta, en términos financieros?

Se han realizado multitud de numerosas declaraciones políticas y se han aprobado innumerables resoluciones a favor de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio antes de 2015. Una de ellas es el Marco de Acción para conseguir la Educación para Todos. El título del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008* es: *¿Alcanzaremos la meta?* La respuesta a esa pregunta viene determinada en última instancia por medidas concretas y no solamente por reuniones de alto nivel. Una de esas medidas concretas es reservar fondos para que la EPT 2015 sea una realidad y no un sueño. Se trata de fondos de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional de donantes. El Informe 2008 destaca algunos de los aspectos financieros y plantea algunas preguntas.

Inversión pública en educación: ¿por el buen camino?

En primer lugar y sobre todo, los objetivos de la EPT únicamente se pueden alcanzar a través del esfuerzo de las autoridades públicas. Tienen que tomar la decisión política de apartar los fondos necesarios. Una manera de evaluar el gasto público en educación es a través del Producto Interior Bruto. El informe 2008 señala que más de la mitad de los países industrializados destinan el 6% de sus PIB a la educación. Es evidente que estos países consideran la educación una inversión segura a largo plazo. En el otro extremo del espectro, la inversión como porcentaje del PIB en Asia Central y el suroeste asiático es considerablemente más baja. Estos países invierten poco más del 3% del PIB en educación. El informe destaca que en todo el mundo son numerosos los países que están dispuestos a realizar un esfuerzo económico adicional para respaldar la educación.

Existen diferencias entre regiones y dentro de cada una de ellas. Es necesario llevar a cabo un análisis por países para sacar conclusiones sobre el grado de voluntad de los gobiernos para invertir en educación. En los países del África Subsahariana los cambios fueron positivos, en su conjunto. Sin embargo, no fue el caso de Sudáfrica y Namibia.

Internacional de la Educación

Así mismo, el análisis muestra grandes diferencias entre los gobiernos en términos de la distribución de fondos en los distintos grados de educación. Los países de renta baja destinan de media casi la mitad de su inversión en educación a la educación primaria. En los países de renta alta, en cambio, es la educación secundaria la que tiene máxima prioridad.

¿Es el gasto equitativo?

El gasto público en educación pretende beneficiar a la totalidad de la población de forma equitativa. No obstante, la pregunta es si todos los ciudadanos son iguales a la hora de percibir su cuota de gasto público en educación. El Informe señala: "El gasto total en educación no redundó en beneficio de los pobres en ninguno de los grupos de países especialmente en África Subsahariana o Asia y Pacífico"[20]. Sobre todo en los países pobres, "los niños de familias con ingresos más altos suelen ser los que dominan y suelen beneficiarse en su inmensa mayoría del gasto público".[21] El informe dice además que la carga más pesada la soportan las familias más pobres.[22]

Estas observaciones son muy preocupantes. La IE considera que las políticas públicas de educación deben reducir la pobreza abordando la marginación y la exclusión social, particularmente el acceso de las niñas a la educación. **Cuando los recursos son limitados, las niñas suelen ser las excluidas.**

El informe muestra claramente que la mejora de la financiación de la educación no es sólo una cuestión de aumentar las inversiones. En gran medida, es también cuestión de asignar presupuestos para poder aplicar las políticas de forma tal que promuevan la igualdad en todos los niveles. Las políticas de financiación deberían garantizar que los servicios públicos beneficien a todos, en especial a los grupos marginados y vulnerables como los pobres, las niñas y las mujeres, las minorías raciales y étnicas, los niños y niñas trabajadores y los que viven en zonas de conflicto. Éste no es el caso en muchos países actualmente.

| [20] Informe, p. 148 | [21] Informe, p. 148 | [22] Informe, p. 152

La educación pública gratuita, en peligro

El Informe revela un inquietante aumento del gasto doméstico en educación en los países donde las familias menos pueden permitírselo. "La realidad es que las familias contribuyen sustancialmente al sistema educativo. En Chile y Jamaica la contribución de las familias supera el 40%". Y de India llega otra tendencia inquietante: "La cuota de gasto particular se ha multiplicado por siete en India entre 1998 y 2003".[23] No así en los países de la OCDE, donde "se recurre más a las fuentes públicas para financiar la educación" y "la financiación pública de la enseñanza no superior es del 90% del total como mínimo".[24]

El aumento del gasto de las familias contrasta fuertemente con las afirmaciones de los políticos que afirman que la educación debería ser gratuita. De hecho, catorce países han suprimido las tasas de matriculación, pero al mismo tiempo la IE ha detectado un incremento de los costes y, lo más preocupante de todo, de la privatización de los sistemas de educación pública. Un estudio elaborado para el Informe 2008 señala que en Pakistán, las matriculaciones en centros privados de primaria representan el 30-36% del total de las matriculaciones.[25] No es un dato excepcional y la tendencia es ascendente.

El Informe también advierte un avance interesante: el aumento de los programas de transferencias en efectivo condicionadas (CCT). El más grande es Bolsa Familia, en Brasil, por el qual unos 16 millones de niños reciben los recursos para la educación. Según el Informe "los programas de CCT han logrado aumentar el acceso a la escuela en varios países latinoamericanos de renta media".[26] Aún queda por ver si este tipo de programas se puede aplicar en otras regiones.

¿Y la solidaridad internacional para lograr la EPT?

"Tendencias en la ayuda a la educación: después del incremento, una disminución".[27] Éste es un título inquietante que refleja el declive en la financiación internacional de la educación, que ha pasado de 6.500 millones en 2000 a 10.700 millones en 2004 y 8.300 millones en 2005 (cifras en dólares estadounidenses). Esta constante reducción de fondos es justo lo contrario de lo que acordó el G8 en Gleneagles en 2005: aumentar, sostener y cumplir los compromisos asumidos. Los compromisos de ayuda a la educación básica aumentaron, pasando de 2.700 millones de dólares en 2000 a 5.100 millones en 2004. Sin embargo, en 2005 descendieron a 3.700 millones, una reducción que afectó de manera especial a los países de renta baja. El Reino Unido redujo sus compromisos a favor de la ayuda a la educación básica incluso en un 70%.[28]

Un análisis más detallado muestra que "los porcentajes correspondientes a Asia Meridional y Occidental aumentaron considerablemente, pasando del 12% al 20% en lo que respecta a la educación

| [23] Informe, p. 150 | [24] Informe, p. 150 | [25] Pakistan Country case study Masooda Bano 2007, p. 3 | [26] Informe, p. 154 | [27] Informe, p. 154 | [28] Informe, p. 160

en general, y del 16% al 31% en lo que se refiere a la educación básica".[29] El análisis del comportamiento de los países donantes resulta igualmente revelador. El Informe hace referencia a un estudio reciente que señala que mientras países como Reino Unido "tienden a asignar su ayuda a la educación básica en función de las necesidades educativas y de la pobreza, otros (como Francia, Alemania, EE.UU. y la Unión Europea) se ven más influidos por factores estratégicos y políticos".[30]

Los donantes se diferencian por la elección de regiones y países, el nivel de educación que financian (básica, secundaria o terciaria) y el tipo de financiación (basada en proyectos o ayuda presupuestaria). Países como Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos y Reino Unido otorgan claramente máxima prioridad a la educación básica y, por eso, le asignan más de la mitad de su ayuda a la educación. Otros, como Francia, Alemania y Japón, subvencionan los estudios de un gran número de estudiantes extranjeros en sus universidades. El informe señala con razón que el dinero solamente no resuelve los problemas. No obstante, **"existe una diferencia considerable entre la retórica de los donantes y la distribución real de la ayuda... sobre todo la destinada a la educación primaria"**.[31]

Durante bastantes años, la IE ha suplicado que se plantee la posibilidad de consultar con los sindicatos y la sociedad civil en materia de política de educación, en el marco de una 'buena gobernanza'. El Informe 2008 responde a este llamamiento señalando que la segunda 'clave' para aumentar la ayuda a la EPT es la consulta efectiva con la sociedad civil. También subraya la importancia de la "participación política en la formulación de las políticas nacionales en el sector de la educación".

Muchos países en desarrollo afrontan problemas importantes de gobernanza y gestión (tema del Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2009). Gobiernos, organizaciones no gubernamentales, sindicatos y donantes de los países en desarrollo deberían abordar conjuntamente los problemas a través de la cooperación y el diálogo.

Éste es el camino a seguir. En términos económicos se han logrado muchas cosas. Sin embargo, no son cantidades enormes a corto plazo sino una inversión estable y de calidad en la educación a largo plazo lo que marcará la diferencia.

Es necesaria una mayor participación de la sociedad civil

Según el Informe, desde 2000 ha crecido sustancialmente la labor de promoción de la sociedad civil en materia educativa, tanto a nivel nacional como regional e internacional. Parece que las perspectivas y propuestas de la sociedad civil han influido en la formulación de estrategias nacionales de educación en cierto grado, y algunas propuestas han sido integradas en los planes nacionales.

| [29] Informe, p. 157 | [30] Caillaud, 2007 | [31] Informe, p. 170

Sin embargo, el ámbito de influencia resultó limitado cuando las propuestas abordaban cuestiones de especial sensibilidad, y han sido muy escasas las oportunidades de participar sistemáticamente en comités sectoriales y foros políticos más amplios, como los dedicados a las estrategias de reducción de la pobreza.

En general, las redes de la sociedad civil señalan que, a pesar de los avances positivos en las relaciones con los gobiernos, su participación pocas veces ha ido más allá de compartir información y consultas, a menudo se ha limitado al diálogo sobre aspectos técnicos muy específicos, normalmente se ha limitado a las fases intermedias de la iniciativa y no al establecimiento de los planes o a la redacción final, y nunca ha llegado a influir realmente en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de políticas.[32]

Las principales recomendaciones que hace el Informe para implicar a la sociedad civil son: seguir fortaleciendo las organizaciones de la sociedad civil para permitir a los ciudadanos defender la EPT y pedir a los gobiernos y a la comunidad internacional que rindan cuentas de su acción; colaborar con los gobiernos nacionales en la elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas de educación; y estimular la formación en análisis y financiación de las políticas de educación.

Lamentablemente, el Informe no menciona a los agentes sociales ni hace referencia a los sindicatos de educación en particular. La IE apoya la participación amplia y sustancial de la sociedad civil en elaboración, aplicación y seguimiento de las políticas de educación. No obstante, queremos destacar la labor esencial de los sindicatos de educación como únicas organizaciones que representan de manera democrática al personal de la enseñanza, y por tanto como actores imprescindibles en el esfuerzo mundial por alcanzar los objetivos de la EPT.

| [32] Informe, p. 108

Conclusiones

La conclusión principal del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2008* es que, una vez transcurrida la mitad del plazo establecido para conseguir los seis objetivos de la EPT, el progreso es insuficiente. Existen mejoras en algunos aspectos y en algunas regiones o países, pero también ha habido notables y graves fracasos y resultados por debajo de lo previsto en otros. Incluso el Informe demuestra claramente una recaída, en la ayuda externa por ejemplo, y el punto muerto de algunas políticas, como la del empleo de los docentes contractuales sin formación. Incluso en las esferas donde se han producido avances, el progreso no ha beneficiado necesariamente a todos sino que ha generado mayores diferencias entre regiones, países, grupos de la sociedad y personas, lo cual es significativo.

El primer objetivo de la EPT es ampliar y mejorar la atención y la educación de la primera infancia. El Informe reconoce que los programas de EPI contribuyen al desarrollo físico, intelectual, social y emocional de los más pequeños, eliminan las desventajas y prepararan a los niños para la escolarización reglada. A pesar de dicho reconocimiento, este objetivo sigue sin cumplirse en gran medida. El Informe 2008[33] señala también que se han desatendido los programas de EPI para niños menores de 3 años. Además, el Informe revela que estos programas sólo existen en el 53% de los países del mundo, la mayoría en América del Norte y Europa Occidental, Asia Central, América Latina y el Caribe. Incluso en algunos de estos países, la prestación de las actividades de EPI se considera responsabilidad de las familias y los proveedores privados.

De los seis objetivos de la EPT, el último aborda el tema de la calidad de la educación. Aunque en el ámbito político se están reconociendo los aspectos relacionados con la calidad, su aplicación muchas veces aumenta las desigualdades entre países y dentro de ellos, ya que las mejoras se distribuyen de una forma desigual entre escuelas, regiones y niveles de educación. El Informe demuestra que los principales factores que hacen que las diferencias en la calidad sean cada vez mayores son la infraestructura y la calidad del personal docente. Este último factor es especialmente importante porque el deterioro de las normas relativas a la contratación, el empleo, la remuneración y la formación de los docentes merma cualquier impacto positivo de un mayor acceso y una mejor infraestructura en las escuelas.

Los compromisos internacionales en torno a la alfabetización de adultos, el acceso a la escuela en igualdad de condiciones y la educación de calidad para alcanzar la EPT antes de 2015 exigen

[33] Informe, p. 37

reducir la amplia distancia existente entre las promesas y la realidad. Aunque el número total de adultos analfabetos se ha reducido en la mayoría de las regiones, lo que permanece prácticamente invariable es que casi el 64% de ellos son mujeres. El mundo no ha conseguido cumplir e objetivo de eliminar la desigualdad de género en la educación básica antes de 2005, según los datos del Informe 2008. Siguen existiendo desigualdades entre los sexos, y para avanzar hace falta reafirmar la igualdad de derechos de las niñas y reforzar las consiguientes obligaciones de los gobiernos. La paridad de género en sí misma no es igualdad de género. Es necesario que las niñas y las mujeres puedan vivir sin violencia, puedan participar en las instituciones, puedan acceder y controlar los recursos y acceder en igualdad de condiciones a los servicios, como la atención sanitaria reproductiva y la ayuda a las mujeres afectadas por el VIH y el SIDA, ya sea como pacientes o como cuidadoras.

Los objetivos de la EPT únicamente se pueden alcanzar a través del esfuerzo de las autoridades públicas. Los gobiernos deben hallar la voluntad política necesaria para reservar los fondos necesarios. Aunque la mayoría de los países han incrementado su gasto en educación, las diferencias también han aumentado. En los países desarrollados, los gobiernos asignan de media el 6% de su PIB a la educación primaria y secundaria, mientras que en los países en desarrollo el porcentaje es mucho más bajo y se destina sobre todo a la educación primaria. El desequilibrio existente entre las necesidades y los recursos pudo abordarse mediante la ayuda de los donantes internacionales, pero se produjo una importante disminución en la ayuda hasta 2005. Además, demasiados gobiernos buscan esconderse de sus obligaciones recurriendo cada vez más a la financiación privada de la educación pública y desviando los costes a los padres y las comunidades.

El noble concepto de la educación pública universal y gratuita continúa siendo una promesa incumplida para millones de niños en todo el mundo.

Finalmente, es lamentable que, aun admitiendo la labor de la sociedad civil, el Informe no mencione a los agentes sociales ni haga referencia al papel decisivo de los sindicatos de educación. Esto podría explicar el estancamiento del proceso de la EPT. El verdadero progreso sólo se puede conseguir mediante el diálogo continuado y sustancial entre los responsables políticos del gobierno y los representantes de los sindicatos de docentes y trabajadores de la enseñanza en todo el mundo.

El noble concepto de la educación pública universal y gratuita continúa siendo una promesa incumplida para millones de niños en todo el mundo. El verdadero progreso sólo se puede conseguir mediante el diálogo continuado y sustancial entre los responsables políticos del gobierno y los representantes de los sindicatos de docentes y trabajadores de la enseñanza en todo el mundo.

* *Él crecerá*
Ellas crecerán

Internacional de la Educación

es la Federación Sindical Internacional que representa a 30 millones de docentes y personal de la educación de todos los niveles, desde preescolar a la universidad, en 171 países y territorios.

Sede
5, Bd du Roi Albert II
1210 Bruselas (Bélgica)
Tel +32 2 224 06 11
Fax +32 2 224 06 06
headoffice@ei-ie.org
http://www.ei-ie.org