

PARTE II. Seguimiento de la EPT

Capítulo 3

Luchar contra la exclusión:

Dos mundos aparte: un muchacho camino de la escuela pasa junto a otro que recupera desechos para sobrevivir en Phnom Penh (Camboya).

© AFP/Tang Chhin Sothy



enseñanzas de las experiencias de los países



La educación para todos, tal como se concibió en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, exige un enfoque global que haga hincapié en la necesidad de llevarla a aquellos grupos que, de otro modo, no tendrían acceso a la educación y el aprendizaje. En este capítulo se dan algunos ejemplos de políticas y programas que han demostrado ser eficaces para promover la educación en general y, más concretamente, para definir y superar los obstáculos que privan a los grupos marginados de las mismas posibilidades de aprendizaje ofrecidas a los demás. Para promover la integración de esos grupos, es fundamental contar con planes de educación bien concebidos. Esos planes exigen una asignación equitativa de los recursos, un número suficiente de docentes formados y motivados y un enfoque global que comprenda todos los objetivos de la EPT.

En los planes nacionales figuran numerosas propuestas para atraer más a los niños a la escuela.

Llegar a los excluidos: ¿Qué dicen los planes de los gobiernos?

Se han examinado los planes de educación nacionales de 45 países, entre los que figuran los 20 países con mayor número de niños sin escolarizar, para ver cuáles son las categorías de niños y adultos que los gobiernos consideran marginados (UNESCO-IIEP, 2006).¹

Los grupos de niños y adultos que sus respectivos gobiernos consideran marginados difieren según las regiones. Las niñas y las mujeres se consideran un objetivo prioritario en 16 países del África Subsahariana y 4 países de Asia Oriental y el Pacífico. En Asia Meridional y Occidental, los Estados Árabes y Turquía, se consideran grupos prioritarios las niñas y las mujeres, los niños con necesidades especiales, los niños que trabajan y las familias inmigrantes y nómadas que viven en hábitats dispersos y zonas rurales. En América Latina y el Caribe, se califica de marginados a los niños de las minorías étnicas y lingüísticas, las poblaciones que viven en hábitats rurales

1. Este examen –efectuado por el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación para el presente Informe– se centra exclusivamente en los documentos oficiales publicados y no comprende necesariamente todos los documentos de planificación. De ahí que no refleje forzosamente toda la atención prestada a los marginados por los gobiernos de los 45 países.

Recuadro 3.1: Niños marginados en Etiopía, la India, Nigeria y Pakistán

Etiopía, la India, Nigeria y Pakistán son países en los que se concentra una proporción muy considerable de los niños sin escolarizar de todo el mundo. Sus planes de educación se centran en determinados grupos de niños cuya marginación se considera extrema.

- Etiopía: niños escolarizados tardíamente; niños de comunidades pastorales; niños que han desertado la escuela; niñas; niños que trabajan; niños de aldeas desprovistas de escuelas o muy alejadas de éstas; y niños de familias pobres.
- India: niños que trabajan; niños que no pueden pagar los derechos de escolaridad; grupos de difícil alcance (niños que viven en aldeas minúsculas o en zonas aisladas sin escuelas); niños de familias inmigrantes; niños de comunidades costeras de pescadores; niños con necesidades especiales; niñas; niños de castas y tribus catalogadas; niños desfavorecidos de zonas urbanas; niños pertenecientes a grupos minoritarios; y niños que viven por debajo del umbral de pobreza.
- Nigeria: niños de poblaciones indígenas y nómadas; niños de las escuelas coránicas; niños discapacitados; y niñas.
- Pakistán: niños desfavorecidos de zonas urbanas y rurales, en particular las niñas que no van a la escuela; muchachas jóvenes y mujeres analfabetas; y niños que trabajan.

Fuentes: Etiopía: Ministerio de Educación (2002); Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico (2002); India: Ministerio de Fomento de Recursos Humanos (2003); Nigeria: Ministerio de Educación (2004); Pakistán: Ministerio de Educación (2003).

dispersos y algunas categorías de muchachas, por ejemplo las que están embarazadas. Son las niñas –mencionadas por 24 países en sus planes– y los niños que viven en hábitats rurales dispersos –mencionados por 21 países– los que más a menudo se suelen considerar marginados. En cambio, a otros grupos de marginados posibles como los huérfanos, los niños seropositivos y los explotados sexualmente, sólo se les menciona en muy contadas ocasiones. En el Recuadro 3.1 se describen las características de los niños que se consideran especialmente marginados en Etiopía, la India, Nigeria y Pakistán.

En los planes nacionales figuran numerosas propuestas para atraer más a los niños a la escuela. Uno de los enfoques más comunes (mencionado por 22 países) es el de reducir los gastos directos y los costos de oportunidad de la educación, tomando medidas encaminadas a suprimir el pago de los derechos de escolaridad, suministrar material de aprendizaje y uniformes, o adoptar iniciativas susceptibles de reforzar la demanda, por ejemplo ofrecer comidas gratuitas en la escuela o becas. Dieciocho países proponen la adopción de medidas para superar los obstáculos culturales que traban el acceso a la educación, en particular el de las niñas. Entre esas medidas, figuran: incrementar el número de maestras y hacer que las escuelas sean más acogedoras para las niñas. Otros ocho países, pertenecientes en su mayoría a la región de América Latina y el Caribe, prevén la integración de las lenguas locales en el programa escolar. Por último, hay ocho países más que prevén suscitar una mayor demanda de educación mediante campañas de información destinadas a los padres y las comunidades en su conjunto.

Los planes nacionales examinan también algunas medidas clave destinadas a superar los múltiples obstáculos con que tropiezan las personas que viven en zonas apartadas. En 15 planes se considera una prioridad incrementar el número de escuelas accesibles en esas zonas. En otras estrategias se incluyen los objetivos de construir más internados y escuelas en aldeas pequeñas, proyectar la creación de escuelas itinerantes y establecer servicios de autobuses escolares. Además, seis países tienen la intención de establecer horarios y calendarios escolares flexibles, en particular en las zonas donde los niños participan en las faenas agrícolas.

Los programas destinados a los jóvenes excluidos del sistema educativo son cada vez más corrientes (son 25 los países que los mencionan). Esos programas ofrecen una formación acelerada a los niños de más edad, por regla general los jóvenes de 9 a 14 años. Senegal y Guatemala,

por ejemplo, prevén crear cursos de alfabetización en los que se imparta también una formación profesional o se prepare a los educandos para actividades generadoras de ingresos, a fin de que los que han dejado el sistema de educación formal prematuramente puedan volver a éste en el primer ciclo de la enseñanza secundaria.

En muchos países siguen existiendo obstáculos jurídicos para acceder a la educación: 43 no garantizan constitucionalmente la enseñanza gratuita y obligatoria y 37 reservan el acceso a la escuela a sus ciudadanos y los residentes legales, discriminando así a los de inmigrantes y trabajadores y residentes temporales.² Muchos países exigen todavía una partida de nacimiento para poder matricular a los niños en la escuela, denegando así el acceso a la educación a todos los que no poseen los documentos pertinentes (UNESCO, 2005b).³ Las niñas también son víctimas de discriminaciones legales específicas, por ejemplo en muchos países de África se las expulsa sistemáticamente de la escuela cuando quedan embarazadas.

Luchar contra la exclusión: políticas y programas prometedores⁴

Aunque muchos países hayan realizado progresos considerables, adoptando políticas que se centran en las necesidades educativas de los niños y jóvenes marginados, todavía siguen persistiendo graves obstáculos para ingresar en la escuela, proseguir los estudios y terminarlos. En esta sección se examinan algunas de las políticas clave aplicadas para superar los obstáculos que deben afrontar los grupos desfavorecidos, sobre todo los más pobres y, en particular, las niñas, los huérfanos, los niños enfermos del sida, los niños que trabajan, los jóvenes excluidos de la educación formal, los jóvenes y niños involucrados en conflictos armados y los niños discapacitados (Cuadro 3.1). Algunas de esas políticas tienen un carácter general (por ejemplo, la supresión del pago de los derechos de escolaridad) y otras están dirigidas a destinatarios específicos. En otras

En muchos países siguen existiendo obstáculos jurídicos para acceder a la educación.

2. Estas cifras se han extraído del documento del Relatora Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH, 2002). Es importante tener presente que el hecho de que no exista una garantía constitucional no supone la inexistencia de oferta de educación. Sin embargo, la existencia de garantía constitucionales es un indicador significativo de la importancia que un país otorga a la educación en tanto que derecho humano fundamental que debe ser protegido.

3. Los niños pueden carecer de un certificado de nacimiento por diversos motivos, que varían según los países. En muchas ocasiones, no se considera que el derecho a la expedición de ese certificado sea fundamental. Además, puede no ser gratuito, por lo cual no todas las familias pueden abonar los derechos para su obtención. Para un examen detallado de esta cuestión, véase UNESCO (2005b).

4. La exclusión es el resultado de una serie de factores relacionados entre sí, por ejemplo la pobreza, las privaciones económicas, las desigualdades entre los sexos, el lugar geográfico y físico del domicilio, el entorno político y jurídico, los factores culturales, las enfermedades y las limitaciones relacionadas con la salud. Algunos factores guardan relación con la oferta de una escolarización de calidad, el coste de ésta y el suministro de recursos educativos. Otros tienen que ver con las características de las familias, por ejemplo los ingresos familiares y la motivación de los padres. Algunas causas de la exclusión son generales y están relacionadas entre sí, por ejemplo las niñas sin escolarizar se suelen encontrar sobre todo en las zonas rurales y muchas de ellas son seropositivas o están enfermas del sida. Otros factores afectan a grupos determinados, por ejemplo las minorías étnicas y lingüísticas. En el trabajo de Sayed y otros (en preparación), se examina el concepto de exclusión en Sudáfrica y la India.

Cuadro 3.1: Ejemplos de políticas destinadas a luchar contra la exclusión*

Objetivo de la política	Tipo de intervención	Ejemplos
Reducir los costos directos de la escolarización.	Supresión de los derechos de escolaridad o concesión de exenciones para no abonarlos.	Supresión de los derechos de escolaridad en primaria por parte del Gobierno de Burundi en 2005.
Crear incentivos financieros que compensen los gastos de las familias para estimular la demanda de educación.	Oferta de becas o subvenciones para los miembros de grupos marginados.	En Gambia: Fondo de Financiación de Becas para Niñas.
	Oferta de incentivos financieros para los niños huérfanos y vulnerables.	En Swazilandia: Programa de Becarios.
Crear incentivos para reducir la necesidad de recurrir al trabajo infantil.	Oferta de ayudas en metálico y apoyo a los esfuerzos comunitarios en favor de los niños que trabajan.	En Andhra Pradesh (India): Programa Baljyothi para facilitar a los niños y los jóvenes la asistencia a la escuela. En Brasil: Programa Bolsa Escola de subvenciones en metálico (fusionado en 2004 con otros programas de transferencia de ingresos) para proporcionar a las familias pobres un complemento de ingresos y fomentar así la asistencia de los niños a la escuela.
Ofrecer posibilidades de educación no formal a los jóvenes y los adultos que no han recibido educación formal.	Oferta a los jóvenes y los adultos de oportunidades para subsanar sus carencias en materia de educación.	En Indonesia: programas de formación conducentes a convalidaciones. Estos programas ofrecen a los jóvenes y los adultos una segunda oportunidad para recibir educación. En Honduras: programa escolar comunitario Educatodos, que da a los niños y jóvenes que han desertado la escuela la posibilidad de terminar los estudios de educación básica.
Ofrecer posibilidades de educación adecuada a los niños y jóvenes afectados por las situaciones de conflicto.	Oferta de programas para satisfacer las necesidades de los niños y los jóvenes en las situaciones posteriores a conflictos.	En el norte de Etiopía: Iniciativa "Aulas curativas", destinada a proporcionar asistencia educativa y psicosocial a los niños de los campamentos de refugiados.
Ofrecer posibilidades de educación adecuada a los discapacitados.	Oferta de posibilidades de educación para satisfacer las necesidades de los discapacitados.	En Uruguay: Fondo de Inclusión Escolar, destinado a integrar a los niños discapacitados en las escuelas ordinarias.

* En este cuadro se presentan algunas de las medidas más importantes adoptadas para reducir los obstáculos que impiden el acceso a la educación. Estas medidas no se excluyen entre sí y se pueden aplicar a otros contextos y grupos. Por ejemplo, los programas de atribución de complementos de ingresos pueden constituir una estrategia viable en situaciones posteriores a conflictos para los niños y jóvenes desmovilizados.

Cuadro 3.2: Gastos de las familias en derechos de escolaridad y otros gastos de educación en Malawi (2002), Nigeria (2004), Uganda (2001) y Zambia (2002)

	Derechos de escolaridad	Asociación padres-docentes	Fondo de desarrollo de la escuela	Gastos por exámenes	Gastos de internado	Uniformes/indumentaria	Libros/material escolar	Transporte	
Porcentaje de alumnos cuyas familias pagan por cada una de las partidas durante la escolarización en primaria									
Malawi	1	–	57	3	0,3	69	83	1	
Nigeria	14	70	29	39	0,2	88	99	5	
Uganda	13	16	57	19	1	79	98	3	
Zambia	73	67	–	2	0,2	81	98	2	
Porcentaje del gasto total anual de la familia durante la escolarización primaria									
Nigeria	7	1	1	1	–	3	3	58	
Uganda	9	2	3	2	4	6	5	31	
Zambia	10	1	–	2	–	8	4	–	

Fuentes: Malawi, Oficina Nacional de Estadística y ORC Macro (2003); Nigeria, Comisión Nacional de Población y ORC Macro (2004); Uganda, Oficina Nacional de Estadística y ORC Macro (2001); y Zambia, Oficina Nacional de Estadística y ORC Macro (2003).

Muchos países suprimieron entre 2000 y 2005 los derechos de escolaridad.

partes del presente capítulo se exponen detalladamente numerosos ejemplos.

Reducir el costo de la educación para las familias

El número de niños sin escolarizar pertenecientes al 20% de familias más pobres es tres veces mayor que el de los que pertenecen al 20% de familias más acomodadas (IEU-UNICEF, 2005). En más de 90 países, los costos directos que las familias deben sufragar siguen constituyendo un obstáculo importante no sólo para acceder a la enseñanza primaria, sino también para que los alumnos se mantengan escolarizados. Esos costos comprenden cinco clases de gastos: derechos de escolaridad, manuales, uniformes obligatorios, contribuciones a las asociaciones de padres y docentes o a las agrupaciones comunitarias, y actividades escolares como los exámenes. El análisis de la situación de 94 países pone de manifiesto que sólo hay 16 países donde no es necesario sufragar ninguna de esas cargas (Banco Mundial, en preparación). Los demás gastos que incumben a las familias comprenden la comida y el transporte. La importancia relativa de los gastos de las familias varía considerablemente (UNESCO, 2005b). En el Cuadro 3.2 se comparan los costos de las distintas partidas de gastos en Malawi, Nigeria, Uganda y Zambia. En Nigeria y Uganda, el transporte es lo que cuesta más caro, mientras que en Zambia es la comida lo que resulta más oneroso. En Viet Nam, los gastos de las familias representan el 44% del gasto total, privado y público, en educación y una parte importante de ellos se destina a la compra de libros de texto y uniformes. En la India, ese porcentaje alcanza el 43% y las partidas de gasto más importantes son el abono de los derechos de escolaridad y la compra de libros de texto (Bentaouet-Kattan y Burnett, 2004).

La capacidad de pago de las familias puede ser estacional. En Zambia, el momento culminante de los gastos en educación se sitúa entre enero y marzo. Ahora bien, es en esta época del año cuando los ingresos de las familias rurales son más bajos y cuando es necesario comprar comida y medicamentos contra el paludismo.

Muchos países suprimieron entre 2000 y 2005 los derechos de escolaridad, por ejemplo Lesotho (2000), Timor-Leste (2001), la República Unida de Tanzania (2001), Camboya (2001), Zambia (2002), Kenya (2003), Madagascar (2003), Benin (2004), Mozambique (2004), Viet Nam (2004) y Burundi (2005). En Kenya, la adopción de esta medida trajo consigo la llegada a las aulas de 1.200.000 alumnos suplementarios. En Burundi, fueron casi 500.000 alumnos los que acudieron en las escuelas primarias el primer día de curso, esto es, el doble de lo previsto. La supresión de los derechos de escolaridad entraña un aumento de la escolarización y es imprescindible prever esto para mantener la calidad de la enseñanza a un nivel adecuado. Para reducir los gastos de educación pagados por los padres y aplicar una disposición constitucional de 1992 que declaraba la educación gratuita y obligatoria, el Ministerio de Educación y Deporte de Ghana seleccionó 40 distritos pobres para crear un programa piloto de subvenciones por alumno. Esa subvención se dio a las escuelas para que suprimieran todos las cargas escolares, comprendidos los costos de las actividades no realizadas en el marco de plan de estudios. Al haber dado resultados positivos, el programa se aplicó al conjunto de los 138 distritos del país. Desde 2005, el número de niños escolarizados en primaria pasó de 3,7 a 4,3 millones, esto es, un aumento del 16% aproximadamente (Servicio de Educación de Ghana, 2005).

Si se escogen bien sus destinatarios, los programas de incentivos consistentes en otorgar subvenciones en metálico pueden contribuir en gran medida a promover la equidad.

Los incentivos financieros pueden mejorar el acceso de los marginados

Son numerosos los estudios que muestran los nexos entre los resultados de la educación y la pobreza. Las conclusiones de un estudio longitudinal sobre la terminación de los estudios primarios en las zonas rurales del Punjab y las provincias de la frontera noroccidental del Pakistán demuestran, por ejemplo, que las cargas económicas que pesan sobre las familias son un factor clave de las tasas de deserción. La pérdida súbita de los ingresos aportados por un miembro de la familia, o la llegada de un nuevo hijo al hogar, entrañan un aumento importante de las probabilidades de deserción escolar (Lloyd y otros, 2006). Asimismo, tal y como ha puesto de relieve un estudio realizado en 2002 sobre 1.000 familias rurales y urbanas en cinco regiones de Etiopía, el grado de recursos económicos de la familia es el factor determinante más importante de que se sigan acudiendo a la escuela los niños de ocho años de edad.⁵ En la escolarización de los niños etíopes también influye el tamaño de la familia, su orden de nacimiento, la posesión de ganado y la capacidad de su familia para encajar los reveses económicos (Woldehanna y otros, 2005).

Por lo tanto, proporcionar incentivos financieros para propiciar la escolarización, compensando así los gastos de las familias, es una estrategia excelente para mejorar el acceso a la escuela de los niños marginados. Entre los ejemplos de incentivos específicos, se pueden mencionar las transferencias monetarias directas, las subvenciones en metálico y las atribuciones de becas practicadas en algunos países como Brasil, Colombia, Kenya, México, Nicaragua y Pakistán. Esos incentivos pueden estar sometidos a determinadas condiciones: niveles especificados de asistencia a la escuela y de aprovechamiento escolar. También

Recuadro 3.2: Subvenciones y becas para ampliar el acceso de las muchachas a la educación en Gambia

En Gambia, el Fondo de Financiación de Becas para Niñas tiene por objeto ampliar el acceso a la educación de las muchachas, mantenerlas en la escuela y mejorar sus resultados en el nivel superior de la educación básica y la enseñanza secundaria. En las regiones de bajos ingresos, el Fondo otorga becas que cubren la totalidad de los gastos de escolaridad, la compra de libros y los gastos por exámenes de un tercio de las niñas escolarizadas en centros docentes con pocos alumnos. En las regiones menos desfavorecidas, el 10% de las niñas que obtienen resultados excelentes en ciencias, tecnología y matemáticas reciben becas que les permiten sufragar todos sus gastos de escolaridad. En 2004, se otorgaron becas a más de 13.800 niñas del primer ciclo de la enseñanza secundaria y a más de 2.600 del segundo ciclo. Uno de los resultados del programa ha sido que la escolarización de las niñas pasó en tres regiones de un 32% en 1999 a un 65% en 2004-2005 en el primer ciclo de secundaria, y de un 11% a un 24% en el segundo ciclo.

Fuente: Banco Mundial (2005b).

pueden revestir la forma de bonos canjeables contra servicios específicos de educación y salud.

Los efectos de esas medidas en el acceso y el mantenimiento de los alumnos en la escuela primaria son tan considerables en los países donde las tasas de escolarización son bajas –Bangladesh o Nicaragua– como en aquellos donde son altas, por ejemplo en México. Los incentivos financieros pueden tener también efectos positivos en la escolarización en secundaria, en particular para las muchachas. Los datos empíricos que indican un impacto a gran escala de los programas de incentivos que otorgan subvenciones en metálico se limitan sobre todo a la región de América Latina (Chapman, 2006).⁶ Si se escogen bien sus destinatarios, esos programas pueden contribuir en gran medida a promover la equidad.

5. El estudio titulado “Young Lives”, que se centra en la pobreza de los niños en Etiopía (Woldehanna y otros, 2005), se examinan los datos de una encuesta realizada con niños de ocho años en 20 sitios “vigía” de las regiones de Addis Abeba, Oromia, Amhara, Tigré y SNNP (Southern nations, nationalities, and people – Naciones, nacionalidades y poblaciones meridionales). Estos sitios, localizados en determinadas zonas pobres, se han escogido en función de criterios utilizados por el gobierno para designar las zonas de inseguridad alimentaria.

6. Se dispone de datos empíricos menos rigurosos sobre otros países de bajos ingresos. Se han realizado trabajos de investigación sobre las becas en algunos países como Gambia, Bangladesh, Indonesia y Malawi (Chapman, 2006).

Quedan todavía en el mundo 218 millones de niños que trabajan y un 75% de ellos tienen menos de 15 años de edad.

Los incentivos financieros contribuyen a la escolarización de los huérfanos y los niños vulnerables

Las probabilidades de que un niño huérfano vaya a la escuela son inferiores en un 13% a las de un niño cuyos padres viven. En el África Subsahariana, casi un 10% de los niños y jóvenes de menos de 17 años han perdido por lo menos a uno de sus padres a causa del sida (ONUSIDA, 2006). En Kenya, la escolarización de los niños disminuye en un 5% si el padre muere, pero esa disminución alcanza el 10% si la fallecida es la madre (Evans y Miguel, 2005). Los gobiernos y las ONG han adoptado medidas para satisfacer las necesidades educativas de los huérfanos en los países donde el índice de prevalencia del VIH es elevado. Swazilandia ha creado un vasto programa de becas (Recuadro 3.3). En Zambia, donde más de un 15% de los niños de menos de 15 años han perdido por los menos a uno de sus padres a causa del sida (DeStefano, 2006), un programa de subvenciones en metálico a los hogares más vulnerables (a menudo, aquellos en los que los abuelos se han hecho cargo de los niños afectados por el sida)

ha conseguido reducir el absentismo escolar en un 16% en un lapso de nueve meses (Chapman, 2006). Además de las repercusiones directas en la asistencia a la escuela, este tipo de programas tiene repercusiones indirectas importantes en la educación, ya que contribuyen a mejorar la salud, la nutrición y las condiciones de vida de los niños pequeños.

La supresión o la reducción de la necesidad de recurrir al trabajo infantil puede mejorar la asistencia a la escuela

El trabajo infantil guarda una relación directa con la pobreza crónica generalizada.⁷ Aunque su incidencia ha disminuido en los últimos años, quedan todavía en el mundo 218 millones de niños que trabajan y un 75% de ellos tienen menos de 15 años de edad (OIT, 2006).⁸ Se estima que un 60% de ese total –esto es, 126 millones– es víctima de las peores formas de explotación de la infancia.

Hasta la fecha, son 147 los países que han firmado el Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo de la Organización Internacional del Trabajo (1973) y sus recomendaciones; y

Recuadro 3.3: Becas para huérfanos y niños vulnerables: la experiencia de Swazilandia

Swazilandia es el país del mundo donde se registra la mayor prevalencia del VIH y del sida: el índice global de contaminación de los adultos (personas de 15 a 49 años de edad) ha pasado del 16,1%, registrado mediados del decenio de 1990, al 42,6% en 2004. El porcentaje de aumento anual del número de huérfanos se ha duplicado desde el año 2000. Es muy probable que el impacto de la enfermedad en el sector de la educación sea mucho mayor que en otros países, porque en Swazilandia se siguen percibiendo derechos de escolaridad en la enseñanza primaria y la secundaria. Teniendo en cuenta que el índice de pobreza se situaba en el periodo 2000-2001 en torno al 75% en las zonas rurales y al 50% en las ciudades, es una cuestión fundamental conseguir que la escuela sea asequible.

Ante esta situación, el gobierno empezó en 2002 a otorgar becas a los huérfanos y otros niños vulnerables escolarizados en primaria y secundaria. Los fondos atribuidos aumentaron rápidamente, pasando de 220.000 dólares en 2002 a 7,5 millones en 2004.

A partir de 2005 se han atribuido becas a 5 de cada 6 huérfanos de padre y madre y a 3 de cada 4 huérfanos de padre. Los índices de escolarización y retención en la escuela han aumentado o han permanecido estables, pese a que se había previsto que la pandemia del VIH/SIDA provocaría una disminución importante de ambos índices.

No obstante, sigue constituyendo un motivo de preocupación la eficiencia del programa. Algunos niños que pueden beneficiarse de él no han podido formular una solicitud porque no han estado en condiciones de presentar su partida de nacimiento y el certificado de defunción de su(s) padre(s). Además, sólo pueden recibir becas los niños que ya están escolarizados, condición ésta que se justificaba en un principio por la falta de aulas y docentes para acoger más niños. La gestión deficiente de los fondos destinados a las becas ha proliferado, así como las malversaciones de éstos. Ejemplos: presentación de solicitudes de becas para niños inexistentes; presentación de varias solicitudes para un mismo alumno; dobles patrocinadores; duplicación de los comprobantes de solicitudes; presentación de solicitudes para alumnos que no forman parte de la categoría de niños vulnerables (hijos de docentes, funcionarios o políticos locales); inflación artificial de los gastos de escolaridad por parte de los directores de escuela; y rendimiento de cuentas muy deficiente por regla general. Además, los problemas se han agravado con la adopción de criterios de selección y procedimientos deficientes. Asimismo, cabe señalar que algunos directores de escuela y docentes no muestran buenas disposiciones en lo que respecta a las necesidades de esos niños. Por último, cuando el total de las cargas escolares sobrepasa el importe de la beca –cosa que suele ocurrir con frecuencia– los niños que no pueden pagar la diferencia corren el riesgo de ser enviados a sus casas.

Fuente: Bennell (2005).

7. El trabajo infantil se define en el Convenio 138 de la OIT de 1973. Ese convenio establece que la edad mínima para trabajar no puede ser inferior a la edad de terminación de la escolaridad obligatoria y precisa que el niño debe tener por lo menos 14 años.

8. En el año 2000 había 246 millones de niños que trabajaban.

162 el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999). Estos dos convenios atañen directamente al trabajo de los niños. El primero reviste una importancia especial porque obliga a los países a aplicar políticas nacionales de abolición del trabajo de los niños. Además, fija una edad mínima a partir de la cual los niños pueden trabajar, precisando que ha de ser la edad en que finaliza la escolaridad obligatoria y disponiendo que no debe trabajar ningún menor de 15 años. El Convenio de 1999 obliga a todos los países signatarios a suprimir el tráfico de niños, la servidumbre por deudas, la esclavitud, la prostitución y otras actividades ilícitas.

Muchos países han aplicado programas de atribución de subsidios en metálico para incitar a la escolarización de los niños, reduciendo o suprimiendo así la necesidad de recurrir a su trabajo. Brasil, por ejemplo, ha creado varios programas de reducción de la pobreza y las desigualdades en los que la atribución de un mínimo de ayuda financiera a las familias pobres está condicionada a la aceptación por parte de éstas de algunos objetivos fundamentales en materia de desarrollo humano, por ejemplo enviar a sus hijos a la escuela o someterse a exámenes médicos. El programa Bolsa Escola fue proyectado para promover la asistencia regular de los niños a la escuela, reducir el trabajo infantil y aumentar el nivel de terminación de los estudios primarios mediante incentivos financieros destinados a las familias pobres. A partir de 2002, la casi totalidad de los municipios brasileños se había adherido a este programa, que ha prestado apoyo a las familias de cinco millones de niños (Cardoso y Portela Souza, 2003). En 2004, Bolsa Escola se fusionó con otros programas de transferencia de ingresos, formando así el programa denominado Bolsa Familia.⁹ Desde principios del decenio de 1990, el trabajo infantil ha disminuido y la asistencia a la escuela ha aumentado. En 2000, un 92% de las muchachas y un 84% de los varones de edades comprendidas entre 10 y 15 años iban a la escuela y no trabajaban, mientras que un 5% de muchachas y un 9% de los varones de ese grupo de edad iban a la escuela y trabajaban al mismo tiempo. El programa de subvenciones en metálico ha permitido que vayan a la escuela los niños que estaban sin escolarizar y trabajaban (Cardoso y Portela Souza, 2003).

La labor realizada por algunas comunidades para ofrecer formas de escolarización flexibles y adecuadas a las necesidades también puede constituir un medio estratégico importante para luchar contra el trabajo infantil, como lo demuestra el programa Baljyothi realizado en la India (Recuadro 3.4).

Recuadro 3.4: Afrontar el problema del trabajo infantil en el Estado de Andhra Pradesh: el programa Baljyothi

Andhra Pradesh es el Estado de la India donde hay más niños que trabajan. En 2002, el 20% de los niños de 5 a 14 años trabajaban a tiempo completo y el 60% de ellos no habían ido nunca a la escuela. Algo más de la mitad de ellos eran niñas. El gobierno del Estado decidió colaborar con la organización no gubernamental Pratyamnya para ofrecer la oportunidad de recibir educación a los niños de 10 a 14 años que trabajan. El resultado de esa colaboración fue el programa Baljyothi.

Este programa ha abierto unas 250 escuelas para los niños que trabajan en zonas miserables que carecen de centros docentes públicos. El programa descansa en un sólido apoyo de las comunidades y recurre a diversas estrategias para atraer a los niños. Las escuelas aplican los planes de estudios del Estado para que sus educandos puedan, eventualmente, pasar a la escuela pública. En 2000, hubo 1.100 muchachos y muchachas que ingresaron en la escuela pública, al cabo de cinco años de haber cursado el programa. Desde entonces se ha escolarizado en los centros Baljyothi a más de 31.000 alumnos: 18.473 muchachas y 12.696 varones. En el primer lugar donde se aplicó el programa –la barriada miserable de Borabanda– sólo quedaban 200 niños sin escolarizar en 2000, mientras que en los comienzos del programa eran 6.000.

Fuente: Jandhyal (2003).

Dar una segunda oportunidad de educación a los jóvenes y los adultos

Muchos adolescentes no van a escuela y tampoco se benefician de ninguna oferta de aprendizaje no formal. En Bangladesh, la India, Nepal y Pakistán, se encuentran en ese caso unos 250 millones de jóvenes de edades comprendidas entre 11 y 18 años (Robinson, 2004). Los adultos y los jóvenes necesitan que se les dé una segunda oportunidad de acceso a la educación. Hay toda una serie de programas de educación no formal que ofrecen una educación equivalente a los que han cursado estudios primarios sin haberlos terminado. He aquí algunos ejemplos:

- La Ley de Educación de Indonesia (2003) prevé la oferta de educación no formal para reemplazar, completar y/o mejorar la educación formal. En el marco de esta educación equivalente, se ofrece un conjunto de programas de nivel análogo al de la enseñanza primaria y el primer y segundo ciclo de secundaria. En 2005, se beneficiaron de esos programas unas 500.000 personas. No obstante, cabe señalar que ese mismo año sólo un porcentaje inferior al 25% de esos educandos lograron aprobar los exámenes oficiales¹⁰ (Ministerio de Educación Nacional de Indonesia, 2005; y Yulaelawati, 2006).
- Uganda cuenta con un programa de educación básica de 3 años destinado a los habitantes de las zonas urbanas pobres, en el que se ofrece enseñanza elemental no formal a niños y adolescentes de 9 a 18 años que no están escolarizados. Este programa es modular y

Hay toda una serie de programas de educación no formal que ofrecen una formación equivalente a los que han cursado estudios primarios sin haberlos terminado.

9. El programa Bolsa Familia ofrece una ayuda única a las familias pobres que cumplen determinadas condiciones, por ejemplo la escolarización de sus hijos. Aunque los programas anteriores se centraban cada uno en un objetivo determinado (por ejemplo, promover la escolarización, la atención médica y sanitaria, o la nutrición), todos ellos otorgaban ayudas financieras a los grupos con un bajo nivel de ingresos. Todavía no se dispone de evaluaciones del nuevo programa.

10. En 2005, el total de los educandos se desglosó así: 7.290 específicamente escogidos cursaron el programa A (primaria), 416.605 el programa B (primer ciclo de secundaria) y 23.713 el programa C (segundo ciclo de secundaria).

En las nuevas formas de guerra practicadas por los ejércitos y los “señores de la guerra”, se busca a niños y jóvenes para convertirlos en soldados.

comprende versiones adaptadas de las principales materias enseñadas en la escuela primaria y la formación preprofesional (Katahoire, 2006).

- Desde mediados del decenio de 1990, se viene realizando en la India el programa Open Basic Education (OBE) [Educación Básica Abierta], destinado a los neoalfabetos que han finalizado con éxito programas de alfabetización y postalfabetización. Los participantes –para los que no se ha establecido límite alguno de edad– pueden optar por aprender en hindi, inglés o una lengua regional. El programa ofrece una formación a tres niveles y cada uno de ellos es equivalente a un nivel de educación básica del sistema de enseñanza formal.¹¹ Los educandos se presentan a los exámenes cuando se consideran preparados. El Ministerio de Fomento de Recursos Humanos y los empleadores reconocen los certificados del OBE, que además son válidos para ingresar en la enseñanza secundaria o postsecundaria.

- En 1995, el Gobierno de Honduras creó Educatodos, un programa alternativo destinado a 540.000 jóvenes sin escolarizar y adultos (de 19 años y más) que no habían terminado los nueve años de estudios de la educación básica. Este programa se lleva a cabo en lugares muy diversos –fábricas, pequeñas empresas, locales de ONG, organismos públicos, centros de formación profesional y escuelas–, por lo cual es fácilmente accesible a educandos de todas las edades. El conjunto de los aprendizajes está centrado en los alumnos. El programa es flexible y exige dos horas y media diarias de trabajo en grupo. Su realización descansa en educadores voluntarios procedentes de distintos medios económicos y académicos, y entre ellos también hay docentes. Los voluntarios perciben un estipendio del gobierno e indemnizaciones por gastos de transporte y comida. Educatodos ha conseguido elevar el nivel de educación de los jóvenes y adultos sin escolarizar. Desde sus comienzos, más de 500.000 educandos han cursado el programa de primaria, que abarca los seis grados de ese nivel de enseñanza. El índice de terminación del programa alcanzó el 60%, por término medio, entre 1996 y 2003 (Schuh-Moore, 2005).

El punto fuerte de los programas de formación no formal para jóvenes y adultos estriba en el hecho de que se adaptan a los contextos locales. Son eficaces cuando se basan en las comunidades y combinan el uso de las lenguas vernáculas con un plan de estudios pertinente y un trabajo productivo. No obstante, tienen que afrontar dos desafíos: el primero es velar por que no aumenten las cargas económicas de las zonas más pobres y las catego-

rías de la población más desfavorecidas (Rose, 2003); el segundo es el apoyo inadecuado que reciben a nivel financiero y en el plano de las políticas, ya que se suelen percibir como programas de enseñanza de segunda categoría, impartidos por docentes y personal menos calificado que el del sistema educativo formal.

Ofrecer una educación adecuada a los niños y jóvenes afectados por conflictos

Aunque el número de conflictos armados¹² haya disminuido en el mundo entero y estén causado menos víctimas que hace 20 años (Centro de Seguridad Humana, 2005), las guerras siguen teniendo consecuencias terribles para la población civil: desaparición del imperio de la ley y de la seguridad, violaciones de los derechos humanos, propagación de las enfermedades, aumento de la malnutrición y ausencia de los servicios educativos y sanitarios más elementales. La mayoría de las guerras tienen por escenario los países pobres y, por regiones, son África y Asia las que soportar el fardo más pesado de este flagelo (Project Ploughshares, 2005). Desde principios de siglo, el número de víctimas causadas por los conflictos armados en el África Subsahariana ha sido mayor que en el resto del mundo (Centro de Seguridad Humana, 2005).

La tendencia a la disminución de los conflictos bélicos ha provocado una reducción continua de la población de refugiados en el mundo –estimada hoy en día en unos 19 millones de personas (ACNUR, 2006)–, pero no ha tenido el mismo efecto en los desplazamientos internos. Desde diciembre de 2005, unos 24 millones de personas se han visto desplazadas en sus propios países a causa de conflictos internos (Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, 2006).

La índole de los conflictos está cambiando. En las nuevas formas de guerra (Singer, 2004) practicadas por los ejércitos y los “señores de la guerra”, se busca a niños y jóvenes para convertirlos en soldados (Mapa 3.1). En la medida en que es cada vez mayor el número de jóvenes que se ven involucrados en conflictos de larga duración, la educación ofrece un medio cada vez más eficaz de reducir las tensiones y promover la tolerancia y otros valores que conducen a la paz.

La oferta de servicios de educación básica durante y después de los conflictos debe tener en cuenta las circunstancias sumamente específicas de la guerra, a fin de preparar a los niños y los jóvenes a la paz y la reconciliación nacional. En Burundi, un programa de educación para la paz tiene por objeto transmitir a los docentes y los alumnos valores como la confianza, el respeto, la tolerancia y la solidaridad. Estos valores se han

11. El nivel A del OBE equivale al de los grados 1-3 del sistema formal de escolarización, el nivel B al de los grados 4-5 y el nivel C al de los grados 6-8.

12. Se entiende por conflicto armado todo conflicto político en el que participan en los combates las fuerzas armadas de un Estado por lo menos (o de una o más facciones armadas que intentan hacerse con el control de la totalidad o una parte del Estado) y en el que el número de muertos causado por los combates en el transcurso de la contienda asciende a 1.000 como mínimo (Project Ploughshares, 2005).

Mapa 3.1: Niños y conflictos armados en 2003

En la gran mayoría de los conflictos armados se reclutan niños soldados que son menores de 18 años.

En 2003, se tuvo noticia de la presencia en combates de niños de menos de 15 años de edad en más de la mitad de los países en conflicto.

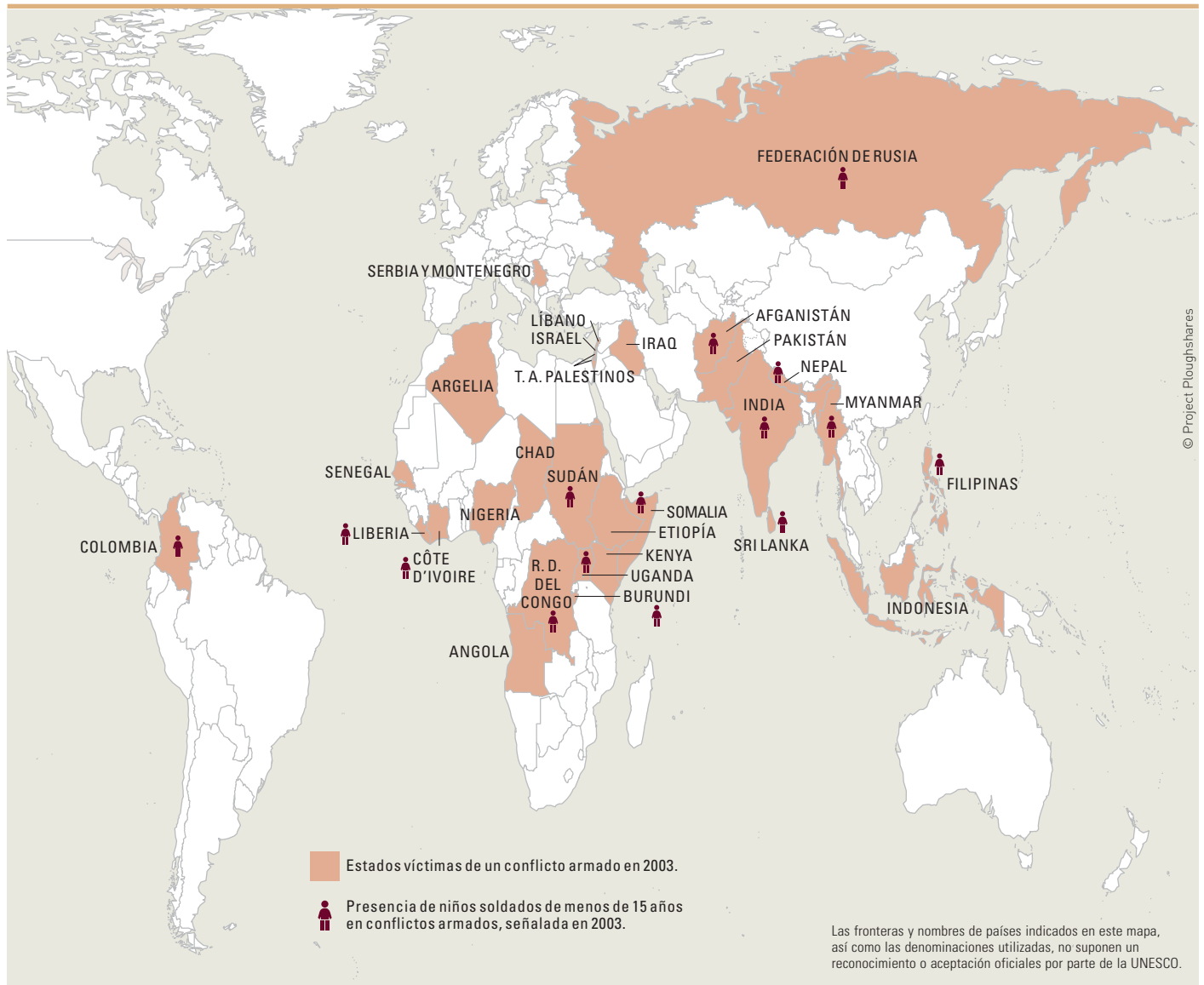


Figura cartográfica basada en el mapa de las Naciones Unidas.

Fuente: Project Ploughshares (2003); y Coalition to Stop the Use of Child Soldiers (2004). La existencia de un conflicto armado en un país no supone forzosamente que todos los niños se vean afectados por él.

integrado en determinadas materias del plan de estudios de primaria –lengua kirundi, arte, educación relativa al medio ambiente, música y deporte– y en la educación cívica de la enseñanza secundaria (Rwantabagu, 2006).

Otro problema es el de los niños soldados. En Sierra Leona, por ejemplo, las Naciones Unidas han desarmado y desmovilizado a unos 48.000 ex combatientes, entre los que se contaban 7.000 niños (Becker, 2004). A los niños soldados se les llevó primero a campos de desmovilización, e

inmediatamente después se les condujo a centros provisionales, donde se les proporcionó asistencia médica y psicológica, así como una formación, mientras se hacía todo lo posible para que pudieran reintegrarse a sus familias. Niños de 10 a 14 años cursaron un programa de educación de “respuesta rápida” que les permitió reanudar sus estudios primarios. Gracias a un programa de inversión en la educación comunitaria creado por el UNICEF, se prestó apoyo a las escuelas comunitarias para que pudiesen acoger a los niños

Más de un tercio de los niños sin escolarizar padecen una discapacidad, y en África sólo un 10% de ellos va a la escuela.

soldados. Las organizaciones de protección de la infancia supervisaron todo este proceso (Caramés y otros, 2006).¹³

Un número importante de niñas se ven involucradas en muchos conflictos armados, pero no se las incluye en los programas de desmovilización. Es posible que no se las tenga en cuenta porque no han participado directamente en los combates, y también es posible que ellas mismas sean reacias a participar en actividades de rehabilitación a causa del estigma de la violación con que están marcadas y que suele ser una secuela común de los conflictos armados (Becker, 2004). Entre los 6.845 niños soldados desmovilizados en Sierra Leona, sólo había 506 niñas (Caramés y otros, 2006).

Llegar a los discapacitados del mundo

Se estima que en el mundo hay 600 millones de discapacitados que ven sus limitadas sus posibilidades de participar plenamente en la vida social y cultural por toda una serie de obstáculos, físicos y sociales a la vez. Cerca del 80% de los discapacitados viven en los países en desarrollo. Según las estimaciones, más de un tercio de los niños sin escolarizar padecen una discapacidad, y en África sólo un 10% de ellos va a la escuela (Balescut y Eklind, 2006). En el mundo hay solamente unos 45 países dotados con legislaciones que garantizan los derechos de las personas aquejadas de discapacidades (Schindlmayr, 2006).

Los niños discapacitados tienen el mismo derecho a la educación que los demás, tal como se proclama en la Convención sobre los Derechos del

Niño, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y la Declaración de Salamanca de Principios, Política y Práctica para las Necesidades Educativas Especiales (Balescut y Eklind, 2006). A raíz de la Resolución 56/168 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 2001, un grupo de trabajo está elaborando un anteproyecto de convención en el ámbito de los derechos humanos para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas discapacitadas. Si se adopta y ratifica algún día, será la primera convención sobre derechos humanos del siglo XXI que garantizará a las personas discapacitadas los mismos derechos que a los demás (Schindlmayr, 2006).

Los puntos de vista sobre la mejor manera de acabar con la exclusión de los discapacitados son divergentes. Algunos educadores del sistema educativo ordinario y una serie de organizaciones de discapacitados aducen que se precisan servicios separados y especializados y, por eso, preconizan la creación de pequeñas unidades y escuelas especializadas para las personas aquejadas de determinados tipos de discapacidad: sordera, ceguera, o ambas a la vez. Los partidarios de una educación integradora señalan que los niños discapacitados logran mejores resultados en los centros docentes ordinarios que en los especializados. Uruguay es un ejemplo de país que promueve una política de integración (Recuadro 3.5).

Elaborar planes de educación bien concebidos

En la sección anterior se destacaron algunos ejemplos prometedores de políticas y programas encaminados a suprimir los obstáculos que impiden a los niños más pobres y desfavorecidos del mundo el acceso a la educación. Entre las dificultades que los países afrontan cuando aplican esos programas, figuran los elevados costos administrativos que supone una gestión eficaz, así como los riesgos de corrupción y malversaciones. Más importante aún es señalar que el éxito de esos programas depende de su integración en una especie de plan de educación global, susceptible de entrañar una revisión completa del sistema educativo en sí mismo. Para satisfacer con éxito las necesidades educativas de los marginados, hay que aplicar estrategias múltiples. Bangladesh, por ejemplo, ha logrado aumentar la escolarización de las niñas con un conjunto de medidas estratégicas: incremento de las plazas escolares; promoción del pluralismo en la oferta de educación (escuelas regentadas por la administración pública, o

13. Este Programa de Desarme, Desmovilización y Reintegración fue administrado por el UNICEF y se ejecutó en colaboración con Caritas, el International Rescue Committee, Handicap International y Save the Children-Reino Unido. Fue financiado por Irlanda, Japón, Noruega, los Países Bajos, Suiza y el UNICEF.

Recuadro 3.5: Integración de los niños discapacitados en clases ordinarias: el ejemplo de Uruguay

En América Latina, Uruguay está considerado como el país precursor de la integración de los discapacitados físicos en las aulas. Formuló su política de educación especial en 1985, lo cual le ha conducido a adoptar iniciativas innovadoras y progresistas como la supresión de las clases especiales para discapacitados. Esas clases fueron reemplazadas por clases ordinarias en las que se presta a los niños discapacitados un apoyo personal. Se ha formado a docentes itinerantes especializados para satisfacer las necesidades educativas de los niños discapacitados que están escolarizados en esas clases. Gracias a esta iniciativa, 3.900 niños discapacitados se han integrado con éxito en clases ordinarias, en las que se benefician de un apoyo personalizado.

Uruguay ha creado un Fondo de Inclusión Escolar que promueve prácticas de integración en las clases ordinarias para que éstas estén condiciones de acoger a los niños con discapacidades. La política global del país tiene por objeto garantizar a todos los niños una educación básica de calidad. A pesar de sus recientes problemas económicos, Uruguay ha seguido financiando esta política de educación especial integradora.

Fuente: Skipper (2005).

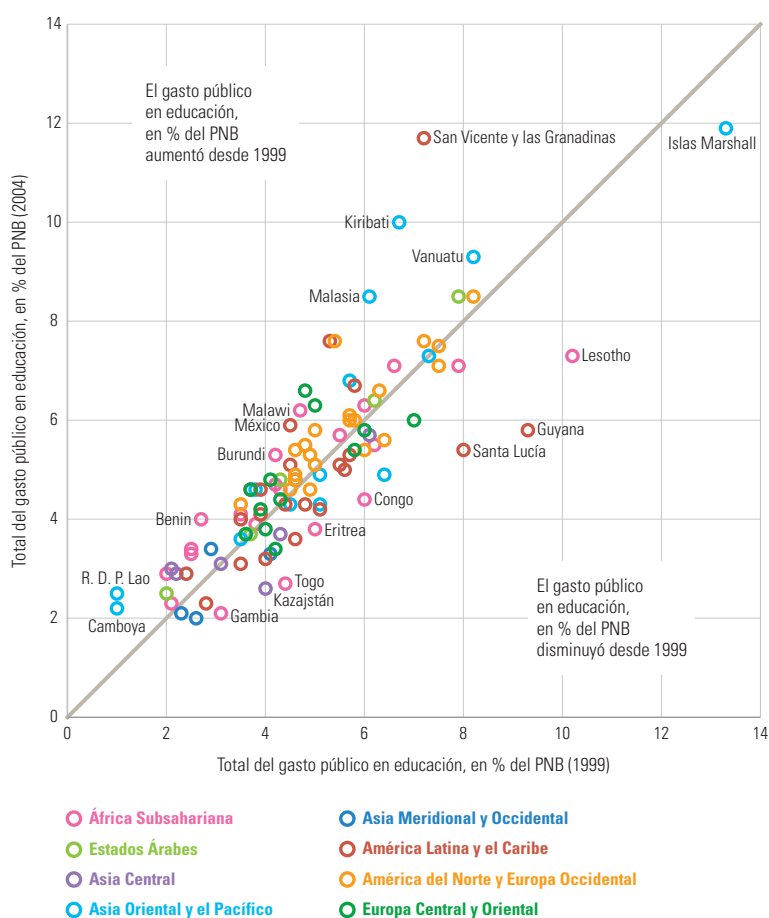
dirigidas por organizaciones confesionales y ONG); y la realización de intervenciones centradas específicamente en las niñas, por ejemplo la concesión de subvenciones. Esas medidas tienen por objetivo reducir algunas de las restricciones que pesan sobre la demanda de educación, por ejemplo los costos que pueden ser realmente elevados o se perciben como tales. Bangladesh ha sido capaz de fomentar la educación de las niñas porque ha aplicado una estrategia global y plural, que ha ido unida a una voluntad de reforma del conjunto del sistema educativo (UNESCO, 2005b).

Poner un término a la exclusión es algo que no se puede lograr con un solo tipo de intervención. Al contrario, este objetivo exige un enfoque integrado y global de la planificación de la educación. ¿Cuáles son, por lo tanto, algunas de las características clave de un plan de educación bien concebido? Diremos que es necesario disponer de un marco de financiación adecuado y de los fondos correspondientes, contar con docentes eficaces y ser capaz de desarrollar la enseñanza secundaria. Estos tres aspectos se examinan a continuación.

Financiación de la EPT: incrementar el gasto y enfocarlo mejor

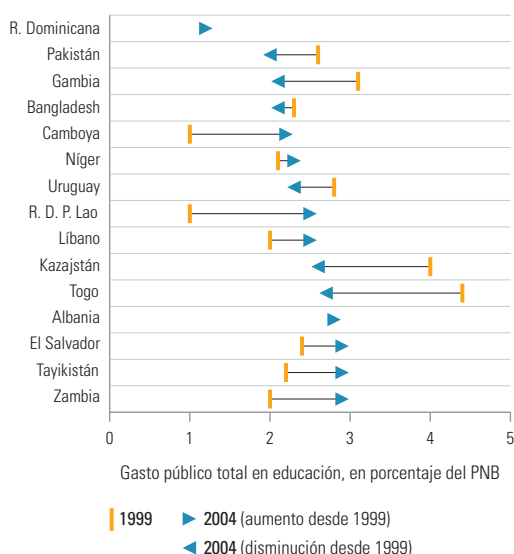
Los niveles de financiación de la educación en general, y de la enseñanza primaria en particular, son indicadores clave del grado de compromiso contraído por un gobierno con la realización del objetivo de la educación para todos. Aunque no hay elementos de referencia globales claros, se sabe

Gráfico 3.2: Total del gasto público en educación en porcentaje del PNB



Fuente: Cuadro 11 del Anexo Estadístico.

Gráfico 3.1: Países que dedican menos del 3% de su PNB a la educación (2004)

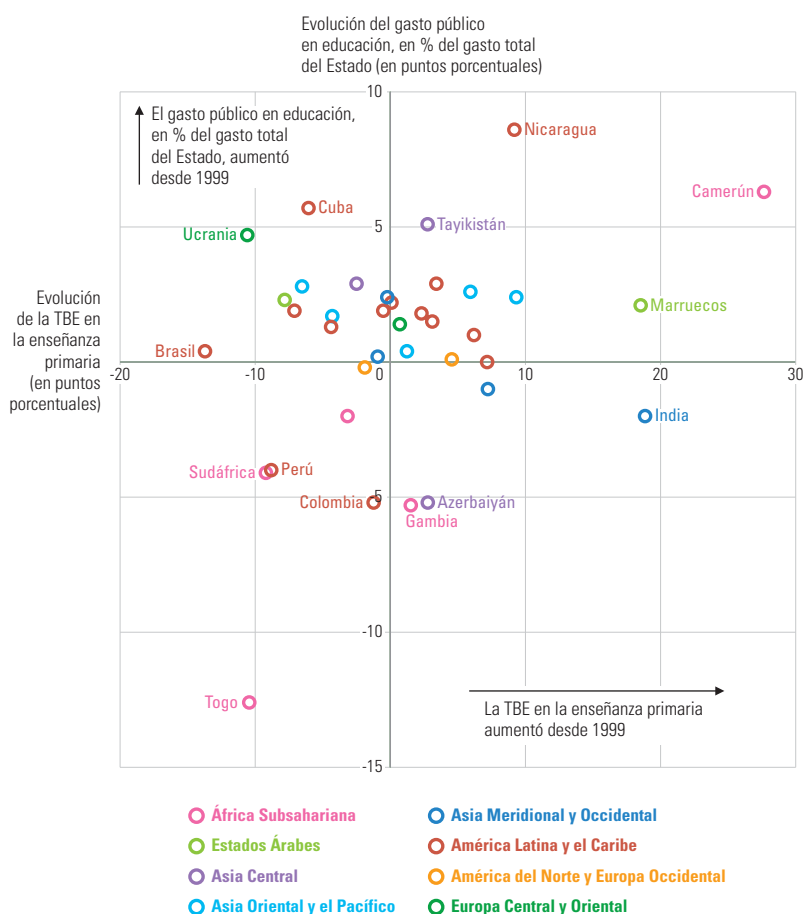


Fuente: Cuadro 11 del Anexo Estadístico.

que los países desarrollados con sistemas de educación avanzados suelen gastar entre un 5% y un 6% de su PNB en la educación. En 2004, más de la mitad de los 124 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos gastaron en la educación menos del 4,8% de su PNB. En 15 de esos países –entre los que figuran algunos que distan mucho de alcanzar los objetivos de la EPT, como Níger y Pakistán– ese porcentaje era inferior al 3% y en seis de ellos había disminuido incluso con respecto al año 1999 (Gráfico 3.1). No obstante, también se dan excepciones. En efecto, el porcentaje del PNB dedicado a la educación ha superado el 7% en Cabo Verde, Kenya, Kuwait, Lesotho, Malasia, Namibia y Túnez. Como se puede comprobar, la evolución general del gasto en educación desde 1999 es bastante contrastada. De los 106 países con datos comparables para 1999 y 2004 a la vez, unos dos tercios aumentaron la parte del PNB dedicada al gasto público en educación y algunos de ellos lo hicieron de forma sustancial (Gráfico 3.2).

En 2004, más de la mitad de los 124 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos gastaron en la educación menos del 4,8% de su PNB.

Gráfico 3.3: Evolución del gasto público en educación en un grupo de países y evolución de la TBE en primaria entre 1999 y 2004



Fuente: Cuadros 5 y 11 del Anexo Estadístico.

Se registraron progresiones del 30%, o más, en 18 países.¹⁴ En cambio, ese porcentaje experimentó un retroceso en 41 países, pertenecientes principalmente a América Latina (donde disminuyó en 12 de los 21 países sobre los que se dispone de datos) y el Asia Meridional y Occidental (donde se redujo en tres de los cinco países sobre los que se dispone de datos).

La proporción del gasto público dedicado a la educación es un indicador de la importancia que se concede a este sector con respecto a las demás prioridades nacionales. Esa proporción oscila entre un 10% y más de un 40% en la inmensa mayoría de los países sobre los que se dispone de datos correspondientes a 2004 (véase el Cuadro 11 del Anexo Estadístico). La educación representa más de la cuarta parte del presupuesto del Estado en Comoras, Kenya, Malasia, Marruecos, Omán, Tailandia y Tuvalu. En el extremo opuesto se encuentran países como Gambia, Indonesia,

Jamaica, Panamá y la República Dominicana, que dedican menos del 10% del gasto del gobierno central a la educación.

El porcentaje de la educación en el gasto total del Estado aumentó en casi unos tres cuartos de los 36 países sobre los que se dispone de datos correspondientes a 1999 y 2004 (Gráfico 3.3). En Camerún, Cuba, Georgia, Nicaragua, Tayikistán y Ucrania, los aumentos alcanzaron un 30%, e incluso más. En cambio, se registraron disminuciones sustanciales (más del 15%) en Azerbaiyán, Colombia, Gambia, la India y Perú.

En la mayoría de los países que concedieron una prioridad relativamente elevada a la educación en el gasto público desde 1999, los resultados fueron positivos para el sistema educativo, como lo demuestra el aumento de la TBE en la enseñanza primaria. Otros países –por ejemplo, la India– han conseguido extender la cobertura del sistema educativo sin modificar sustancialmente la proporción del gasto público asignado a la educación. En cambio, varios países han registrado una disminución de sus TBE pese a haber aumentado el porcentaje del gasto dedicado a la educación. Esto quiere decir que la eficacia del gasto público es tan importante como la parte del presupuesto total del Estado asignado a la educación.

En la sección precedente se hizo hincapié en que los gobiernos debían suprimir o reducir los costos que la educación entraña para las familias, por ejemplo el pago de los derechos de escolaridad. Muchos gobiernos lo han hecho. No obstante, hay que señalar que este tipo de iniciativas puede tener serias repercusiones en el erario público (Recuadro 3.6).

Se impone un reparto equilibrado del gasto entre los niveles de enseñanza y las regiones

Aunque el porcentaje del PNB y el total del gasto público dedicados al sector de la educación son indicadores importantes del grado de compromiso contraído con ésta, también es importante el reparto del gasto entre los diferentes niveles del sistema educativo y entre las regiones y subregiones.

La mayoría de los países sobre los que se dispone de datos dedicaron menos del 50% del total de su presupuesto de educación a la enseñanza primaria en 2004 (Gráfico 3.5). Esto resulta preocupante en el caso de los que distan mucho todavía de alcanzar los objetivos de la EPT, por ejemplo Eritrea y Kuwait. En las tres cuartas partes de los 90 países sobre los que se dispone de datos, el gasto público en la enseñanza primaria expresado en porcentaje del PNB es inferior al 2%, una cifra alarmante para los países que no están en camino de alcanzar la EPU. Entre los países

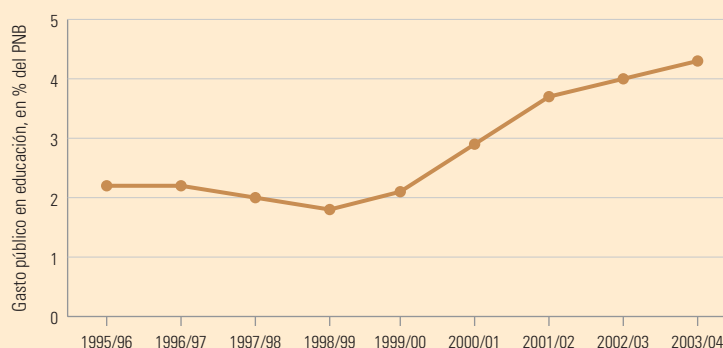
14. Barbados, Benin, Burundi, Camboya, Chipre, Georgia, Kenya, Líbano, Madagascar, Malawi, Malasia, México, Polonia, la República Democrática Popular Lao, San Vicente y las Granadinas, Tayikistán, Vanuatu y Zambia.

Recuadro 3.6: Financiación de la educación y supresión de los derechos de escolaridad: la experiencia de Tanzania

La República Unida de Tanzania suprimió el pago de los derechos de escolaridad en 2001, lo cual provocó un fuerte incremento la escolarización y, al mismo tiempo, un rápido aumento del gasto público para compensar la consiguiente pérdida de ingresos del erario estatal. El gasto público en educación pasó del 2,1% del PIB en 2000 al 4,3% en 2004 (Gráfico 3.4). La proporción del gasto en educación en porcentaje del PIB y del gasto público total demuestra la importancia cada vez mayor que Tanzania otorga a la educación dentro de sus prioridades nacionales. La supresión del pago de los derechos de escolaridad es una buena prueba de ello.

Fuente: República Unida de Tanzania (2005).

Gráfico 3.4: Prioridad otorgada al gasto público en educación en la República Unida de Tanzania (1995/1996-2004/2005)



Fuente: República Unida de Tanzania (2005).

que dedican menos del 2% del PNB a la enseñanza primaria figuran Bangladesh, la República Islámica del Irán y Nepal, tres naciones pertenecientes a la región del Asia Meridional y Occidental, y 16 países del África Subsahariana (entre aquellos que cuentan con datos disponibles).

La competición entre la enseñanza primaria y la secundaria por la obtención de recursos corre el riesgo de intensificarse, a medida que la extensión de la EPU vaya exigiendo una expansión de la enseñanza secundaria (esta cuestión se examina más adelante en el presente capítulo). Esta tendencia ya es perceptible en los países que han alcanzado la EPU o están a punto de alcanzarla (Gráfico 3.6). No obstante, hay que señalar que la proporción del gasto dedicado a la enseñanza primaria ha disminuido desde 1999 en algunos países donde no se ha realizado la EPU, por ejemplo en Bangladesh y Nepal. Aunque la enseñanza primaria sea prioritaria en la mayoría de los Estados, la cantidad de recursos financieros que se le asigna a nivel mundial parece distar mucho de lo que sería necesario para acelerar los progresos hacia la EPT.

Docentes para la EPT: un recurso fundamental subestimado

En el Capítulo 2 se puso de relieve cómo la grave penuria de docentes formados representa un obstáculo para la realización de los objetivos de la EPT, sobre todo en el África Subsahariana. Existen algunas estrategias clave para reforzar la motivación de los docentes y, más concretamente, la de aquellos que trabajan en zonas rurales.

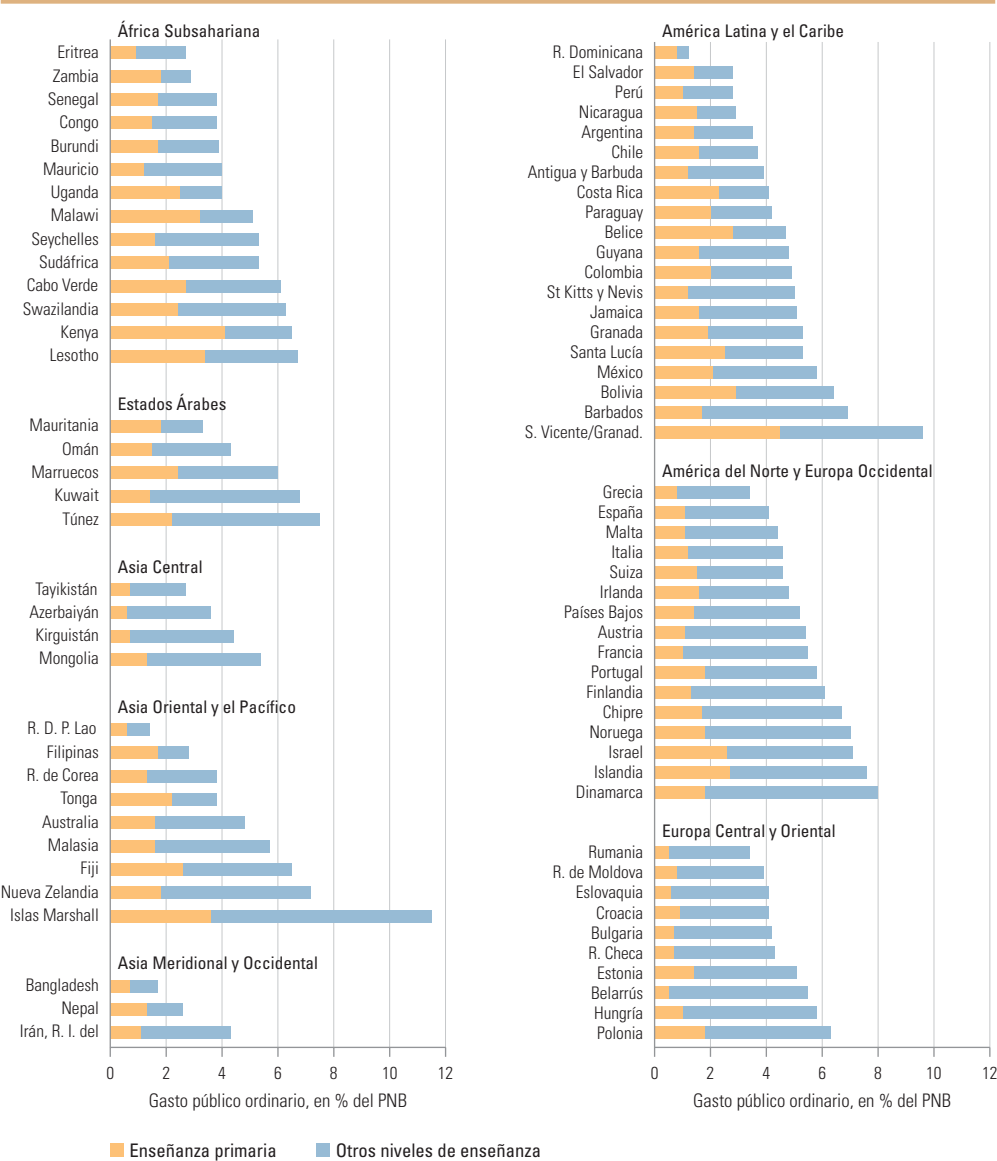
Motivación de los docentes e incentivos

Es un motivo de preocupación cada vez mayor la grave inadecuación de los incentivos existentes –ya sean monetarios o no– para contratar maestros plenamente entregados a su cometido y conseguir que permanezcan en aquellas regiones donde son más importantes los desafíos planteados a la realización de la EPT. Esta es la conclusión principal de una serie de trabajos de investigación efectuados en Ghana, la India, Lesotho, Malawi, la República Unida de Tanzania, Sierra Leona y Zambia (Bennell y Akyeampong, 2006). En cinco de estos países, más de un tercio de los docentes encuestados señalaron que la motivación de los colegas de sus escuelas eran “escasas” o “muy escasas”. El grado de motivación de los docentes varía mucho dentro de cada país. La crisis por la que parece atravesar esa motivación tiene repercusiones de largo alcance en la EPT. Una de las conclusiones clave de las encuestas es que el ejercicio de la docencia en las zonas rurales es mucho más difícil que en las urbanas y genera una mayor desmotivación, sobre todo a causa de las deficientes condiciones de vida y de trabajo. La falta de atractivo de la vida y el trabajo en las zonas rurales hace que los docentes se resistan mucho a ser destinados a las escuelas situadas en ellas. Por eso, estas escuelas cuentan con docentes relativamente poco calificados y experimentados (Cuadro 3.3) y con un índice de rotación del personal y de puestos vacantes mayor que el de las escuelas urbanas. Además, los maestros rurales tienen que trabajar más y en condiciones más difíciles que sus colegas de las ciudades.

La mayoría de los países dedicaron menos del 50% del total de su presupuesto de educación a la enseñanza primaria en 2004.

La crisis por la que parece atravesar la motivación de los docentes tiene repercusiones de largo alcance en la EPT.

Gráfico 3.5: Proporción de la educación primaria en el total del gasto en educación en un grupo de países



Nota: Los países se han clasificado según el orden creciente del gasto público en educación en % del PNB.
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Cuadro 3.3: Maestros de primaria sin calificación, por zona donde ejercen* (porcentaje redondeado)

País	Zonas rurales	Zonas urbanas
Ghana	18	4
Lesotho	35	5
Malawi	77	86
R. U. de Tanzania	62	29
Sierra Leona	43	11
Zambia	29	9

* En porcentaje del número total de docentes de las escuelas que fueron objeto de la encuesta.
Fuente: Bennell y Akyeampong (2006).

En el Recuadro 3.7 se describen las estrategias encaminadas a incrementar los incentivos para ir a enseñar a las zonas rurales.

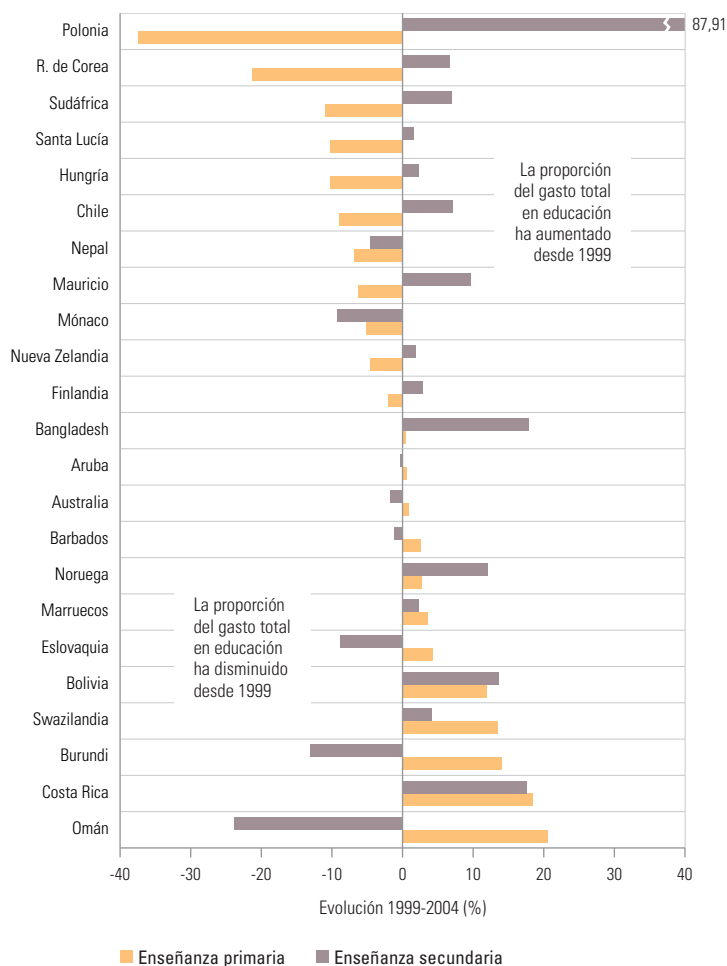
Varios países latinoamericanos han adoptado estrategias para incrementar el número de docentes y mejorar su rendimiento, en general, y no exclusivamente en las zonas rurales. La reforma de igualación de recursos financieros efectuada en Brasil proporciona a los Estados federados y los municipios recursos para contratar docentes, formarlos y aumentar sus remuneraciones (Gordon y Vegas, 2005). Chile y México cuentan con sistemas de incentivos basados en el rendi-

miento (McEwan y Santibáñez, 2005; y Mizala y Romaguera, 2005). Las políticas de descentralización y gestión basada en la escuela adoptadas en El Salvador y Honduras han incrementado la participación de los docentes en la elaboración de decisiones y han mejorado su situación profesional (Di Gropello y Marshall, 2005; y Sawada y Ragatz, 2005). En 1996, Chile empezó a aplicar una política de incentivos financieros para las escuelas y los docentes por conducto del Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño. Las primeras observaciones han puesto de relieve un efecto positivo en el aprovechamiento escolar de los alumnos. La política de incentivos destinada a los docentes se empezó a aplicar después de haber aumentado sus sueldos de base en un 156%, lo cual tuvo como consecuencia un aumento de los candidatos de valía a los programas de formación del profesorado. Una de las consecuencias importantes de este programa de incentivos ha sido que los docentes se muestran más receptivos a un sistema de remuneración basado en el rendimiento profesional (Mizala y Romaguera, 2005).

Aumentar la oferta de docentes reformando su formación

Una estrategia para incrementar la oferta de docentes consiste en reducir la duración de su formación inicial. Hay cada vez más países que se encaminan hacia el establecimiento de programas cortos de formación basada en la escuela. En el Reino Unido, los candidatos a la docencia pueden pasar ahora las tres cuartas partes de su periodo de formación en las escuelas. En Cuba, toda la formación anterior al ejercicio de la docencia se efectúa en el contexto escolar (UNESCO, 2005). No obstante, la integración de la formación y el trabajo no siempre es sencilla. El establecimiento

Gráfico 3.6: Gasto en la enseñanza primaria y secundaria en % del gasto total ordinario en educación.
Evolución entre 1999 y 2004 en un grupo de países



Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Recuadro 3.7: Los incentivos eficaces para los docentes de las zonas rurales

Es posible cubrir los puestos de docentes en las zonas apartadas y las comarcas rurales cuando los maestros reciben compensaciones adecuadas y se mejoran sus condiciones de trabajo. Entre los incentivos eficaces, cabe destacar:

- La oferta de una vivienda de buena calidad con agua corriente y electricidad. Esta medida es quizás la más eficaz en función de los costos, no sólo para atraer a los maestros a las escuelas de zonas rurales a las que es difícil llevar personal docente, sino también para que se mantengan en ellas.
- Un complemento de sueldo, por ejemplo las primas de un 20% o un 5% que han concedido respectivamente Kenya y Nigeria a sus maestros por ejercer la docencia

en condiciones difíciles en medio rural. Para que produzca el efecto esperado, ese complemento debe ser suficientemente alto, lo cual puede plantear problemas presupuestarios.

- La oferta de carreras más atractivas para los docentes de primaria, con ascensos profesionales regulares basados en criterios de rendimiento claramente especificados y transparentes. Los maestros que trabajan en escuelas rurales para las que es difícil conseguir personal docente pueden, por ejemplo, beneficiarse de ascensos profesionales acelerados y/o de un acceso preferente a las ofertas de perfeccionamiento profesional.

Fuente: Bennell y Akyeampong (2006).

El número insuficiente de plazas en la enseñanza secundaria constituye un problema importante.

de este sistema exige recursos importantes para apoyar a los que se están formando, una cantidad adecuada de escuelas que puedan servir de centros de formación y un número suficiente de docentes que sean capaces de cumplir la función de tutores. La reducción del tiempo de formación tiende a aumentar, especialmente en el África Subsahariana, donde países como Ghana, Guinea, Malawi, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Uganda han emprendido este derrotero. En Guinea, un programa de formación de maestros de primaria iniciado en 1998 redujo de tres a dos años el ciclo de formación inicial. Esto permitió aumentar la oferta anual de nuevos docentes, cuyo número pasó de 200 a más de 1.500, después de la realización de esta reforma. Los docentes formados gracias al nuevo programa son tan eficaces como los egresados del anterior, que duraba tres años. Además, se estima que la eficacia del nuevo programa en función de su costo es satisfactoria, debido al aumento de la proporción estudiantes-docentes/docentes-formadores (Dembélé, 2004).

La educación secundaria y el programa de la EPT: presiones cada vez mayores

En un momento en que son cada vez más numerosos los países que se acercan a la realización de la EPU, las presiones para desarrollar la enseñanza secundaria se están intensificando espectacularmente, lo cual pone en primer plano nuevas cuestiones relacionadas con la equidad.¹⁵

Enseñanza secundaria: inadecuación entre la oferta y la demanda

Muchos estudios han puesto de manifiesto los efectos beneficiosos de la enseñanza secundaria: propiciar la democracia (Bregman y Bryner, 2006); aumentar la cohesión social (Lewin, 2006); contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en particular los relativos a la salud (Banco Mundial, 2005a); incitar a las familias a escolarizar a sus hijos en la enseñanza primaria (Lewin, 2006); e incrementar la competitividad de los países en el contexto de una mundialización de la economía cada vez mayor (Banco Mundial, 2005a).

En el Capítulo 2 se ha descrito la situación de la escolarización en la enseñanza secundaria, efectuando la distinción entre el primer y el segundo ciclo de este nivel de educación. La comparación del número de alumnos escolarizados en secundaria en los países desarrollados y en desarrollo entre 1960 y 2000 nos muestra que el índice de crecimiento de la escolarización no ha aumentado al mismo ritmo que el crecimiento de la demanda.¹⁶ En lo que respecta al número de

jóvenes que han cursado parte de la enseñanza secundaria, cabe señalar que la disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo ha aumentado. El África Subsahariana y Asia Meridional se han quedado muy rezagadas. En efecto, el nivel de participación sólo aumentó muy levemente en la primera de estas dos regiones.

El número de plazas en la enseñanza secundaria parece constituir un problema importante a medida que va aumentando el número de niños que terminan sus estudios primarios. Las proyecciones muestran que en el África Subsahariana –la región con tasas de escolarización más bajas– la demanda de plazas en la enseñanza secundaria podría aumentar rápidamente, pasando, por ejemplo, de 400.000 a un millón en Uganda entre 2002 y 2008, y de 500.000 a 1.200.000 en la República Unida de Tanzania, donde no se ha construido ningún centro docente de secundaria totalmente financiado por el gobierno desde 1980 (Lewin, 2006). El nivel insuficiente de la oferta, unido al incremento de la demanda, va a ejercer fuertes presiones sobre los sistemas de educación. De ahí que sea fundamental que los gobiernos empiecen a elaborar políticas y programas para afrontar ese problema.

La satisfacción de la demanda creciente de enseñanza secundaria va a exigir un aumento sustancial de la financiación nacional e internacional en los países desarrollo. Las estimaciones del costo de esa financiación son variables. Según un estudio relativo al África Subsahariana, el gasto en la enseñanza secundaria debería ascender al 2,3% del PIB, por término medio, para que la tasa de transición de primaria a secundaria pudiese alcanzar el 50% (Lewin, 2004).¹⁷

Reducir las desigualdades en el acceso y la cobertura

Mientras que la demanda de enseñanza secundaria aumenta, el acceso a ésta sigue siendo muy poco equitativo. Los principales excluidos de la enseñanza secundaria son los niños marginados, esto es, los pertenecientes a familias pobres y determinados grupos étnicos, así como los discapacitados y, muy a menudo, las niñas (Bloom, 2004). En el África Subsahariana, los excluidos son –en proporciones desmesuradas– los niños pobres, los niños de zonas rurales y las niñas. Un 50% de los varones pertenecientes a las familias del quintil más elevado de ingresos terminan el séptimo grado, mientras que sólo un 4% de las niñas pertenecientes al quintil más bajo lo consiguen. Asimismo, casi un 50% de los muchachos que viven en zonas urbanas terminan ese mismo grado, mientras que sólo un 7% de las niñas de zonas rurales lo consiguen (Lewin, 2004).

15. No existe un enfoque único de la organización de la enseñanza secundaria. En general, los países efectúan una distinción entre el primer ciclo de la enseñanza secundaria y el segundo, entre la educación básica y la secundaria, o entre la enseñanza primaria y la secundaria. Las edades de inicio y terminación de la enseñanza obligatoria difieren según los países. En África, los alumnos tienen que ir a la escuela hasta los 13 años por término medio y en Europa hasta los 16. En esta sección, se considera que la enseñanza secundaria es la que comienza después de haberse cursado 5 o 6 años de años de escuela primaria. Cuando se trata de distinguir entre el primer ciclo de enseñanza secundaria y el segundo, se utilizan las definiciones del Instituto de Estadística de la UNESCO.

16. Este análisis se basa en el trabajo de Bloom (2004), que ha estudiado la escolarización en secundaria entre 1960 y 2000 y las proyecciones hasta 2010.

17. Lewin señala que los cálculos efectuados no tienen en cuenta los cambios en los costos unitarios que pueden derivarse de distintas reformas, por ejemplo las modificaciones del plan de estudios o las variaciones de las tasas de deserción y repetición escolares.

Recuadro 3.8: Sudáfrica: aumento de la escolarización de los niños pobres gracias a las subvenciones otorgadas a las escuelas privadas

El gobierno de Sudáfrica financia las escuelas secundarias privadas que ofrecen una educación de calidad y combaten el racismo. Aunque es limitada, esa financiación pública representa una ayuda importante para los proveedores de servicios educativos menos costosos, que de otro modo no contarían con los recursos necesarios. Los responsables de la política de educación sudafricana reconocen que, para el Estado, las escuelas privadas son eficaces en función de su costo, ya que "si todos los educandos tuviesen que

ir a los centros docentes estatales, el aumento de los costos de la educación pública en determinadas provincias podría alcanzar hasta un 5%" (Departamento de Educación de Sudáfrica, 1998, sección 56). Para recibir esas subvenciones, los centros docentes tienen que estar bien administrados, ofrecer una educación de calidad, estar al servicio de las comunidades y personas pobres, y no tener fines lucrativos (Departamento de Educación de Sudáfrica, 1998, sección 64).

Fuente: Lewin y Sayed (2005).

Muchos países se han esforzado considerablemente por aumentar la cobertura de la enseñanza secundaria. El caso de la República de Corea es ejemplar a este respecto. Este país ha aplicado políticas sólidas con miras a: dar prioridad al desarrollo de todos los niveles de enseñanza; aumentar el gasto público en educación mediante una serie de iniciativas encaminadas a obtener recursos financieros suplementarios (por ejemplo, la organización de loterías para ayudar a los niños pobres a proseguir sus estudios después de la escuela primaria); y estimular la participación el sector privado dentro de un marco de reglamentación claramente definido (Banco Mundial, 2005a).

Otro caso ejemplar es el de Bangladesh. Este país ha progresado considerablemente en el último decenio, ya que ha conseguido duplicar la tasa de escolarización y lograr que la proporción de muchachas escolarizadas en secundaria pase del 33% al 50%. Estos progresos se deben a las políticas de incentivos del gobierno consistentes en suministrar alimentos a las familias pobres y otorgarles subvenciones para los estudios de las niñas. También son el resultado del establecimiento de una cooperación entre el sector público y el privado, gracias a la cual el 95% de las escuelas privadas homologadas reciben una financiación pública que les permite sufragar el 90% de los sueldos de sus docentes. Además, la gestión de los centros docentes de secundaria está descentralizada para garantizar que las necesidades locales se satisfacen adecuadamente (Banco Mundial, 2005a).

En Sudáfrica se ha establecido un tipo de asociación diferente entre el sector público y el privado para aumentar el acceso a la enseñanza secundaria (Recuadro 3.8).

Conclusión

En este capítulo se ha mostrado que hay múltiples caminos para alcanzar los objetivos de la EPT. En efecto, las estrategias aplicables son tan numerosas y diversas como las comunidades a las que sirven, especialmente cuando se trata de llevar la educación a los marginados. Los programas que consiguen éxitos en la lucha contra la exclusión son los que: a) combinan los programas específicos con reformas del conjunto del sistema de educación; b) son viables y perdurables; c) son objeto de una supervisión y evaluación esmeradas; y d) están respaldados con las asignaciones presupuestarias necesarias.

Los ejemplos expuestos ilustran el potencial creativo de las alianzas establecidas con las comunidades y la sociedad civil, así como el poder que tienen los incentivos financieros y de otro tipo para superar obstáculos específicos, motivar a los docentes para trabajen en zonas apartadas y facilitar a los pobres, los huérfanos, las niñas, las mujeres, los discapacitados y otros grupos de excluidos el acceso a una educación de calidad que responda a sus necesidades.

En estos momentos en que muchos países están incrementando la escolarización en la enseñanza primaria, es más importante que nunca aplicar políticas y programas destinados a proporcionar una educación de buena calidad para todos –en particular, para los marginados–, evaluando su equidad, eficacia e impacto. Sólo así se podrán asignar recursos a las prioridades nacionales, se podrán utilizar de manera óptima los fondos disponibles y se podrán conseguir progresos duraderos hacia la realización de la EPT. ■

Es más importante que nunca aplicar políticas y programas destinados a proporcionar una educación de buena calidad para todos.