

Resumen



Educación para Todos

EL IMPERATIVO
DE LA CALIDAD

5

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005

Educación para Todos
EL IMPERATIVO
DE LA CALIDAD

Resumen

Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no suponen la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de la UNESCO acerca de la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni sobre sus autoridades, ni a propósito de la delimitación de sus límites o fronteras.

Los análisis y recomendaciones sobre políticas del Informe no corresponden forzosamente al parecer de la UNESCO. Este Informe es una publicación independiente encargada por la UNESCO en nombre de la comunidad internacional y es fruto del trabajo realizado en colaboración por los miembros del equipo que lo ha redactado, así como de las contribuciones de otras muchas personas, organizaciones, instituciones y gobiernos. La responsabilidad general de las ideas y opiniones expresadas en el informe corresponde a su director.

Observaciones sobre los datos

La disponibilidad de datos cuantitativos y cualitativos, exactos, coherentes y comunicados a su debido tiempo, es indispensable para efectuar un seguimiento eficaz de los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos de la EPT. Esos datos son también esenciales para elaborar una política de educación basada en elementos factuales, así como para evaluar con rigor las prácticas educativas. Es necesario disponer de datos detallados para determinar en qué ámbitos se dan más disparidades y para facilitar una planificación y evaluación mejores en el plano nacional y local.

El presente Informe se basa en gran medida en los datos administrativos que los gobiernos suministran regularmente cada año al Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU). Los datos más recientes procedentes de esta fuente son los que corresponden al año escolar 2001/2002. Entre esos datos, hay un conjunto de estadísticas de calidad garantizada que se han acopiado recurriendo a la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, gracias a lo cual son comparables en la mayoría de los países. Inevitablemente, se da un cierto desfase entre el acopio –y, en muchos casos, la publicación– de datos por parte de los gobiernos nacionales y su difusión por parte del IEU con vistas a su utilización en este Informe y en otros.

El IEU está realizando actualmente grandes esfuerzos para acelerar el proceso de acopio de datos y reducir el desfase actual de dos años a un año solamente. En muchos casos, el éxito de esta tarea dependerá de que los gobiernos fortalezcan sus capacidades de acopio y análisis de datos con la ayuda del IEU y otros organismos. El IEU se está esforzando también por poner en marcha un importante programa de creación de capacidades en estadística, habida cuenta de que la calidad de los datos publicados depende sobre todo de la calidad de los que envían los países.

Cabe señalar que en la elaboración del Informe se ha recurrido también a otras muchas fuentes de datos –por ejemplo, las encuestas nacionales sobre las familias y algunos estudios encargados especialmente– a fin de enriquecer los análisis y detectar los cambios recientes de las políticas de educación de los países, así como sus posibles repercusiones en la realización de los objetivos de la EPT.

Equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo

Director

Christopher Colclough

Steve Packer (Subdirector),

Albert Motivans (IEU),

Jan Van Ravens, Ulrika Pepler Barry, Lene Buchert,

Nicole Bella, Cynthia Guttman,

Vittoria Cavicchioni, Yusuf Sayed, Valerie Djoize, Carlos Aggio,

Jude Fransman, Ikuko Suzuki, Delphine Nsengimana,

Liliane Phuong, François Leclercq, Fadila Caillaud, Roser Cusso

Para más información, diríjense a:

Director del Informe de Seguimiento
de la EPT en el Mundo

UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 París 07, Francia

Correo electrónico: efareport@unesco.org

Teléfono: +33 1 45 68 21 28

Fax: +33 1 45 68 56 27

www.efareport.unesco.org

Publicado en 2004 por la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura

7, Place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia

Diseño gráfico de Sylvaine Baeyens

Impreso en Graphoprint, París

©UNESCO 2004

Impreso en Francia

Anteriores Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo

2003/4. Educación para todos – HACIA LA IGUALDAD ENTRE LOS SEXOS

2002. Educación para todos – ¿VA EL MUNDO POR EL BUEN CAMINO?

¿Cuánto ha progresado el mundo hacia la consecución de los seis objetivos de la Educación para Todos?

Objetivo 1 Atención y educación de la primera infancia (AEPI). Los progresos realizados hacia la ampliación del acceso han sido lentos, y los niños de medios sociales desfavorecidos son los que más corren el riesgo de ser excluidos de la AEPI. Por término medio, un niño nacido en África sólo puede esperar 0,3 año de escolaridad en preprimaria, en comparación con 1,6 año en América Latina y el Caribe y 2,3 años en América del Norte y Europa Occidental. En muchos países en desarrollo, el personal de los programas de AEPI está integrado por docentes poco cualificados.

Objetivo 3 Aprendizaje de jóvenes y adultos. Los esfuerzos para elevar el nivel de competencias de los jóvenes y adultos son marginales en los pocos países en desarrollo que han efectuado evaluaciones de estos programas. Los progresos realizados a escala mundial son difíciles de evaluar.

Objetivo 5 Igualdad entre los sexos. Aunque muchos países del mundo hayan realizado progresos importantes hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria en el último decenio, siguen subsistiendo disparidades muy importantes, especialmente en los Estados Árabes, África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental. En 2001, las niñas representaban un 57% del total de los niños del mundo sin escolarizar, a pesar de tener la edad oficial para cursar la enseñanza primaria. En los Estados Árabes y Asia Meridional y Occidental la proporción era aún mayor: 60%. En 71 de los 175 países sobre los que se poseen datos, la presencia de las niñas en las aulas de primaria sigue siendo inferior a la de los varones (índice de paridad entre los sexos inferior a 0,97). Las disparidades entre los sexos son más acusadas todavía en la enseñanza secundaria y superior. En efecto, entre los 83 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos, la mitad han logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, mientras que en la enseñanza secundaria menos de una quinta parte de ellos ha conseguido alcanzarla y en la enseñanza superior solamente cuatro. Además, casi dos tercios de los adultos analfabetos del mundo (64%) son mujeres.

Objetivo 2 Enseñanza Primaria Universal (EPU). El número de niños sin escolarizar disminuye: de 106,9 millones en 1998 pasó 103,5 millones en 2001. Aunque en el último decenio se ha logrado globalmente escolarizar a más niños, el ritmo de avance es demasiado lento para lograr la EPU de aquí al año 2015. Sobre la base de las tendencias precedentes, la tasa neta de escolarización mundial tendría que ser del 85% en 2005 y del 87% en 2015. La terminación de los estudios de enseñanza primaria sigue constituyendo un motivo de preocupación considerable, ya que las escolarizaciones tardías son muy corrientes, las tasas de supervivencia en el 5º grado de primaria son bajas (menos del 75% en 30 de los 91 países sobre los que se dispone de datos) y las repeticiones de curso son frecuentes.

Objetivo 4 Alfabetización. En 2002 había en el mundo unos 800 millones de adultos analfabetos.¹ Un 70% de ellos vivía en nueve países pertenecientes en su mayoría a la región del África Subsahariana y a la del Asia Meridional y Occidental. Entre esos países figuran India, China, Bangladesh y Pakistán.

Objetivo 6 Calidad. Los países que más distan de alcanzar los objetivos 1 a 5 son los que se hallan también más lejos del objetivo 6. Varios indicadores suministran datos sobre los aspectos de la calidad. En los países ricos donde ya se han alcanzado los objetivos de l'EPT, el gasto público en educación representa una porción más alta del PIB que en los países pobres, donde es necesario ampliar y mejorar la cobertura de sus sistemas educativos insuficientemente financiados. Sin embargo, en el transcurso del último decenio el gasto en educación aumentó en muchos países en desarrollo de Asia Oriental y el Pacífico y de América Latina y el Caribe. El número de alumnos por docente sigue siendo más alto de lo que cabría desear en muchos países del África Subsahariana (promedio regional: 44/1) y del Asia Meridional y Occidental (promedio regional: 40/1). Además, en muchos países de bajos ingresos los docentes no cumplen con las normas mínimas establecidas para ejercer la docencia, y muchos son incapaces de dominar la totalidad del plan de estudios. Por otra parte, la pandemia del VIH/SIDA hace peligrar la oferta de una educación de calidad y contribuye considerablemente al absentismo de los docentes. Los datos suministrados por las puntuaciones obtenidas en los tests nacionales e internacionales ponen de manifiesto que en la mayoría de las regiones en desarrollo el aprovechamiento escolar es insuficiente.

1. El Instituto de Estadística de la UNESCO ha efectuado una nueva estimación del número de analfabetos, basándose en las últimas revisiones de datos. El resultado es considerablemente inferior a la cifra de 862 millones de analfabetos suministrada en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*. Esto se debe a diversos factores, en particular la publicación de datos sobre alfabetización procedentes de encuestas y censos recientes efectuados en una serie de países. El censo realizado en China en el año 2000 arroja, por ejemplo, una disminución del número de analfabetos adultos superior a 50 millones.

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE)

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) permite determinar en qué medida los países están alcanzando cuatro de los seis objetivos de l'EPT: enseñanza primaria universal, paridad entre los sexos, alfabetización y calidad. Varios países –incluidos algunos de los más pobres– han mejorado manifiestamente sus niveles de consecución de la EPT en el periodo 1998-2001. Eso prueba que la pobreza no es un obstáculo insuperable para realizar progresos rápidos hacia el logro de la EPT. En cambio, sigue existiendo un déficit educativo masivo en el África Subsahariana, los Estados Árabes y Asia Meridional y Occidental.

■ Cuarenta y un países –o sea, un tercio de aquellos en los que es posible calcular el IDE– han alcanzado los objetivos o están a punto de alcanzarlos. La mayoría de ellos pertenecen a la región de América del Norte y Europa Occidental y a la de Europa Central y Oriental.

■ En cincuenta y un países los valores del IDE oscilan entre 0,80 y 0,94.² En casi la mitad de estos países –en su mayoría pertenecientes a la región de América Latina– los progresos hacia el objetivo de calidad de la educación van rezagados con respecto a los realizados para conseguir los demás objetivos.

■ Treinta y cinco países distan mucho de alcanzar los objetivos y los valores del IDE son inferiores a 0,80 en todos ellos. En este grupo figuran veintidós naciones del África Subsahariana y tres países muy poblados del Asia Meridional: Bangladesh, India y Pakistán.

2. El valor del IDE oscila entre 0 y 1. Cuanto más se aproxima un país al valor máximo del IDE, tanto más cerca se halla del cumplimiento de sus objetivos y tanto mayores son sus logros en la realización de la EPT.

Una mejor calidad:

■ **El desafío:** No se podrá lograr la educación para todos sin mejorar la calidad. En muchas regiones del mundo se sigue dando una diferencia considerable entre el número de alumnos que terminan sus estudios de primaria y la porción de ellos que han logrado llegar a dominar un mínimo de competencias cognitivas. Las políticas encaminadas a acercarse a una tasa neta de escolarización del 100% deben velar a la vez por que las condiciones y posibilidades de aprendizaje sean decorosas.

■ **Beneficios:** Una educación de calidad contribuye a aumentar los ingresos de los individuos a lo largo de toda su vida, propicia un desarrollo económico más vigoroso de un país y permite que las personas efectúen opciones con mayor conocimiento de causa en cuestiones que revisten importancia para su bienestar, por ejemplo en materia de procreación. Una buena educación también reduce los riesgos de contaminación por el VIH/SIDA. En efecto, los trabajos de investigación han demostrado que los conocimientos adquiridos en la educación básica constituyen el factor de protección más importante de los adolescentes contra la infección. Todos estos beneficios de la educación están estrechamente vinculados al nivel de educación alcanzado por los educandos.

■ **La definición de la calidad:** Dos principios caracterizan la mayoría de las tentativas de definición de lo que es una educación de calidad: el primero considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de la calidad de la educación que ha recibido; el segundo hace hincapié en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando. Como el logro de estos últimos objetivos no se puede evaluar fácilmente, es difícil efectuar comparaciones entre países a este respecto.

■ **Duración de la escolaridad:** Una educación de mejor calidad aumenta la esperanza de vida escolar, pero las posibilidades de los educandos son muy desiguales en función de la región del mundo en que viven. El promedio de duración de la escolaridad en el conjunto de los países del mundo es de 9,2 años, pero un niño de Europa Occidental o las Américas tiene la perspectiva de permanecer escolarizado entre cinco y seis años más que un niño del África Subsahariana. Los habitantes de los países con mayores niveles de esperanza de vida escolar tienen la perspectiva de frecuentar la escuela durante un lapso de tiempo cinco veces superior al de los habitantes de países donde esos niveles son más bajos.

■ **Resultados en los tests:** Los tests internacionales sobre el aprovechamiento escolar ponen de manifiesto que la condición socioeconómica de los alumnos influye siempre en los resultados escolares. Es necesario que las políticas educativas y económicas traten de reducir las desigualdades iniciales y recurrentes que se dan entre los educandos en el plano social y económico.

■ **Integración:** Están condenados al fracaso los modelos de reforma educativa que se caracterizan por su uniformidad y no tienen en cuenta las múltiples desventajas que deben afrontar muchos educandos. Se deberían respaldar más los planteamientos educativos concebidos para apoyar a los que viven con el VIH/SIDA, afrontan situaciones de emergencia, padecen discapacidades o son víctimas de la explotación del trabajo infantil.

■ **Recursos:** En los países de bajos ingresos, el incremento del gasto para suministrar más libros de texto, reducir la proporción de alumnos por maestro, perfeccionar la formación de los docentes y mejorar las instalaciones escolares tiene una repercusión positiva en la adquisición de conocimientos por parte de los alumnos. La correlación entre esas medidas y la mejora del aprovechamiento escolar es más estrecha que en los países ricos, donde las normas en esos ámbitos son mucho más elevadas. Es posible mejorar la calidad de la educación sin incurrir en gastos excesivos, lo cual quiere decir que incluso las naciones más pobres pueden efectuar esa mejora. En los países con tasas de repetición de curso muy altas se pueden autofinanciar en parte algunas leves mejoras de la calidad, disminuyendo el tiempo que los alumnos necesitan para terminar el ciclo de enseñanza.

■ **Coordinación:** Puede contribuir a mejorar la calidad de la educación el establecimiento de relaciones más estrechas entre los distintos servicios gubernamentales encargados de la atención y educación de la primera infancia, de la alfabetización y de la salud. Las reformas sociales importantes relativas a la igualdad entre los sexos pueden mejorar directamente la calidad de la educación.

mensajes principales

■ **Un mejor aprendizaje:** Hay un sólido conjunto de datos que proporciona indicaciones sobre los factores que hacen que las escuelas sean eficaces. Esos datos apuntan sobre todo a destacar la importancia de la dinámica del proceso de enseñanza y aprendizaje, es decir la manera en que se produce la interacción entre alumnos y maestros en las aulas y la forma en que todos ellos sacan el mejor partido de los materiales pedagógicos. Las políticas destinadas a mejorar el aprendizaje deben centrarse en los siguientes aspectos:

● **Docentes.** Tan sólo la realización de la EPU exige maestros más numerosos y mejor formados. Los países que han conseguido alcanzar normas elevadas en materia de aprendizaje son los que han invertido constantemente en la mejora de la profesión docente. Sin embargo, en muchos países los sueldos de los docentes han disminuido con respecto a los de otras profesiones en los últimos decenios y, además, son a menudo demasiado escasos para alcanzar un nivel de vida decoroso. En muchos países sería necesario revisar los modelos de formación, ya que la formación inicial y permanente durante el servicio en las escuelas es más eficaz que la formación inicial prolongada tradicionalmente dispensada en los centros de formación de docentes.

● **Tiempo de aprendizaje.** El tiempo lectivo es un correlato fundamental del aprovechamiento escolar. El criterio de 850 a 1.000 horas de instrucción anuales para todos los alumnos no se respeta en muchos países, pese a estar ampliamente admitido. Las puntuaciones en los tests ponen de manifiesto que el tiempo dedicado en clase a la lengua, las matemáticas y las ciencias influye considerablemente en el aprovechamiento de los escolares en estas materias.

● **Materias fundamentales.** El aprendizaje de la lectura y la escritura es un medio esencial para dominar las demás materias y es uno de los mejores instrumentos para formular previsiones sobre los resultados del aprendizaje a largo plazo. La lectura debe considerarse un área prioritaria a la hora de centrar los esfuerzos en la mejora de la calidad de la educación básica, sobre todo en el caso de los educandos procedentes de medios sociales desfavorecidos.

● **Pedagogía.** Muchos de los estilos de enseñanza comúnmente utilizados no sirven los intereses de los niños. En efecto, suelen ser demasiado rígidos y se basan excesivamente en el aprendizaje memorístico, reduciendo a los alumnos al desempeño de un papel pasivo. Muchos especialistas en la investigación educativa preconizan una enseñanza estructurada que combine la instrucción directa con la práctica orientada y el aprendizaje autónomo, en un contexto acogedor para el niño.

● **Lengua.** La elección de la lengua de enseñanza en la escuela reviste una gran importancia. En efecto, la instrucción inicial en la primera lengua del educando mejora los resultados del aprendizaje y, posteriormente, reduce las tasas de repetición y deserción escolares.

● **Material de aprendizaje.** La calidad y disponibilidad del material de aprendizaje influye muy considerablemente en lo que pueden hacer los maestros. La carencia de libros de texto puede ser el resultado de la ineficacia del sistema de distribución, la negligencia o la corrupción.

● **Instalaciones.** Para lograr la universalización de la enseñanza primaria, en muchos países es necesario realizar una campaña sin precedentes de renovación y construcción de aulas. Es esencial que las escuelas cuenten con agua salubre, instalaciones de saneamiento y facilidades de acceso para los alumnos discapacitados.

● **Liderazgo.** Los poderes públicos centrales deben estar dispuestos a conceder una mayor libertad a las escuelas, con tal de que se disponga de recursos adecuados y de que se definan claramente las funciones y responsabilidades. Los directores de las escuelas pueden influir considerablemente en la calidad de éstas.

En los múltiples países que se esfuerzan por garantizar a los niños el derecho a la educación, se suele hacer hincapié en el acceso a la escuela, olvidando a menudo la atención que debe prestarse a la calidad de la enseñanza. Sin embargo, es la calidad la que determina no sólo cuánto aprenden los niños y si aprenden bien, sino también en qué medida su aprendizaje se plasma efectivamente en una serie de beneficios para ellos mismos, la sociedad y el desarrollo. El objetivo 6 del Marco de Acción de Dakar destaca la necesidad de mejorar la calidad de la educación en todos sus aspectos. No obstante, tal y como pone de relieve el presente informe, sigue siendo demasiado elevado el número de escolares que al salir de las aulas no domina un mínimo de competencias, ya sean de índole cognitiva o de otro tipo.

Tras haber situado el debate sobre la calidad de la educación en un contexto histórico, el informe presenta un esquema de descripción para definir y comprender los problemas (Capítulo 1). A continuación, sintetiza un amplio conjunto de trabajos de investigación de distintas perspectivas acerca de los factores que influyen en la calidad de la educación (Capítulo 2) y expone estrategias y políticas clave para mejorarla, especialmente en los países de bajos ingresos (Capítulo 4). Al igual que en las ediciones anteriores, se evalúan la ayuda internacional a la educación básica y los esfuerzos encaminados a reforzar la coordinación (Capítulo 5). Por último, el informe examina los progresos realizados en la consecución de los seis objetivos de la EPT establecidos en Dakar el año 2000, haciendo hincapié en los indicadores de la calidad. El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos introducido en el informe precedente se ha perfeccionado, y ahora proporciona una síntesis de los progresos realizados en 127 países hacia la consecución de cuatro de los objetivos de Dakar (Capítulo 3).

Capítulo 1

Entender qué es la calidad de la educación

- La calidad, componente esencial de la EPT
- Encontrar un denominador común: desarrollo cognitivo y creativo
- El planteamiento basado en los derechos, un valor en alza
- El legado de las tradiciones educativas
- Una guía con cinco dimensiones

Aunque el derecho a la educación se ha reiterado en múltiples ocasiones desde que se proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, muchos instrumentos jurídicos internacionales no mencionan para nada el aspecto cualitativo del aprendizaje. Recientemente, en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, adoptada en 2000, se declaró que de aquí a 2015 se debería ofrecer a todos los niños los medios necesarios para cursar el ciclo completo de la enseñanza primaria, pero se omitió toda referencia específica a la calidad de ésta.

Sin embargo, lograr la escolarización universal depende fundamentalmente de la calidad de la enseñanza impartida. La buena manera de enseñar a los alumnos y la cantidad de conocimientos que éstos adquieren son dos factores que tienen una repercusión fundamental en la asistencia a clase y en el índice de supervivencia escolar. Los padres ponderan la calidad de la escuela a la hora de invertir en la educación de sus hijos, y la población de todos los países espera que la escolarización de los niños les ayudará a desarrollarse en el plano creativo y afectivo, así como a adquirir las aptitudes, valores y actitudes necesarios para que sus vidas sean fecundas y lleguen a ser ciudadanos responsables.



En el rostro risueño de esta muchacha afgana se lee la esperanza recobrada de poder ir de nuevo a la escuela.

© Radu Sighet / REUTERS

Tanto en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos de 1990 como en el Marco de Acción de Dakar de 2000 –las dos declaraciones más recientes de conferencias de las Naciones Unidas centradas en la educación– se afirma que la calidad “constituye el centro de la educación”. En Dakar, las naciones se comprometieron a velar por el acceso de todos a una enseñanza primaria “de buena calidad” (Objetivo 2), así como a “mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir para todos resultados más aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas, esenciales para la vida diaria” (Objetivo 6).

La búsqueda de principios comunes

Pese al consenso cada vez mayor acerca de la importancia de la calidad de la educación, subsisten bastantes discrepancias sobre lo que esta noción supone en la práctica. No obstante, la mayoría de las tentativas de definición de la calidad de la educación se caracterizan por dos principios: el primero parte de la base de que el objetivo explícito principal de todos los sistemas educativos es el desarrollo cognitivo de los educandos, y por lo tanto estima que un indicador de la calidad de esos sistemas es el éxito que obtengan en la consecución de dicha meta; el segundo hace hincapié

en la función de la educación para promover los valores compartidos en común y el desarrollo creativo y afectivo de los educandos, dos objetivos cuya consecución es mucho más difícil de evaluar.

Un denominador común se puede encontrar en una serie de objetivos ampliamente compartidos, que suelen constituir el sustrato de los debates sobre la calidad de la

educación: respeto de los derechos individuales; mejora de la igualdad de oportunidades en materia de acceso y obtención de resultados; y pertinencia de lo enseñado para la vida cotidiana. Los instrumentos jurídicos relativos a los derechos humanos (véase el Recuadro *infra*) hacen hincapié en el acceso a la educación y la

Los instrumentos jurídicos internacionales reflejan la convicción de que todos los niños pueden adquirir competencias cognitivas básicas, cuando el contexto del aprendizaje es apropiado.

Instrumentos jurídicos internacionales sobre la educación de calidad

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enuncia el principio de equidad en materia de educación, destacando la responsabilidad que incumbe a los gobiernos de garantizar a todos los niños el acceso a una educación de calidad aceptable. En Brasil, Filipinas y Costa Rica existen disposiciones constitucionales que, de conformidad con el Pacto, garantizan que un porcentaje determinado del presupuesto nacional se destine a la educación.

En el Artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño (1990), se formulan con detalle los compromisos contraídos por los Estados Partes con respecto a los objetivos de la educación del niño que tienen una incidencia en su contenido y calidad. El Artículo señala que la educación debe permitir a todos los niños desarrollar al máximo su personalidad, aptitudes y capacidades mentales y físicas.

igualdad en lo que respecta a los resultados del aprendizaje. Esos instrumentos reflejan la convicción de que todos los niños pueden adquirir competencias cognitivas básicas cuando el contexto del aprendizaje es apropiado, y si algunos no logran adquirirlas ello se debe –al menos en parte– a las carencias del sistema de educación. Algunos estudios han confirmado que el hecho de ser pobre o de vivir en una zona rural, así como la discriminación entre los sexos, siguen siendo factores que influyen muy negativamente en la asistencia a la escuela y en los resultados, y también han puesto de relieve que una enseñanza de pobre calidad es una causa importante de desigualdades en estos ámbitos.

Más recientemente, el fenómeno de la mundialización ha conducido a muchos gobiernos a preguntarse si los graduados poseen las competencias que exige el crecimiento económico de sus países.

Puntos de referencia históricos

Los distintos enfoques de la calidad de la educación tienen sus raíces en las distintas corrientes del pensamiento pedagógico. La corriente a menudo llamada humanista – a la que pertenecen filósofos como Locke y Rousseau – considera que los seres humanos son esencialmente buenos y que las desigualdades entre ellos son el producto de circunstancias ulteriores a su venida al mundo, ya que todos ellos nacen iguales. Esta corriente también estima que cada individuo desempeña un papel esencial en la definición de su propia existencia. Estos principios han inspirado a muchos filósofos de la educación, por ejemplo a los influyentes James Dewey y Jean Piaget, que propugnaron un papel más activo y participativo de los niños en el proceso del aprendizaje, haciendo hincapié en la manera en que los educandos construyen sus propias interpretaciones.

La teoría del behaviorismo condujo a los pedagogos hacia una dirección opuesta. Esta doctrina influyó considerablemente en la reforma de la educación durante la primera mitad del siglo XX. Parte del postulado básico de que la conducta humana se puede configurar, prever y controlar mediante recompensas y reacciones (por ejemplo, tests y exámenes). Aunque son pocos los especialistas en educación que aceptan en su totalidad los principios del behaviorismo, en muchos países se puede observar la existencia de algunos elementos prácticos de esta teoría en los programas de formación de docentes, los planes de estudios y las formas en que los profesores actúan efectivamente en las aulas.

En los últimos veinticinco años del siglo XX, empezaron a surgir diversas críticas de estos dos planteamientos. Sociólogos de distintas escuelas consideraron que la educación es un mecanismo fundamental para legitimar y reproducir las desigualdades sociales. Asimismo, cuestionaron la idea de que la universalización de la escuela primaria traería consigo un desarrollo igual del potencial de todos los educandos. Estos pensadores tienden a considerar que una buena educación es el factor con mayor potencial para promover el cambio social.

Los esfuerzos para elaborar ideas alternativas sobre la educación han emanado de las situaciones que viven en la práctica los países de bajos ingresos, y esas ideas se han formulado con frecuencia como desafíos a las secuelas del colonialismo. Entre los más eminentes defensores de esas ideas nuevas figuran Ghandhi, en la India, y Nyerere, en la República Unida de Tanzania. Ambos propusieron sistemas educativos centrados en la pertinencia cultural, así como en la autosuficiencia, la equidad y el empleo rural.

En la educación de adultos se encuentran también elementos de todos esos enfoques. Algunos autores han

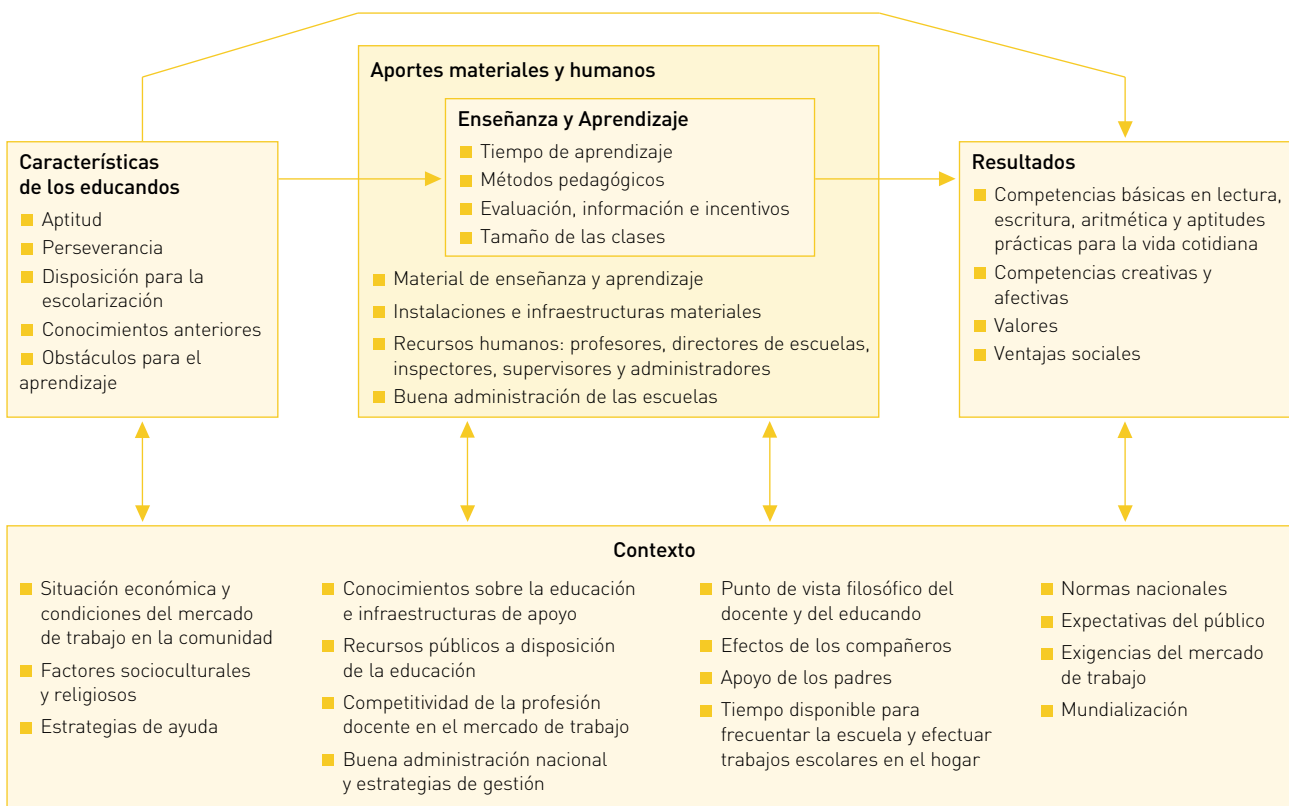
hecho hincapié en la experiencia de los adultos como recurso fundamental del aprendizaje, mientras que otros consideran las prácticas de la educación de adultos como un componente de la transformación de los contextos socioculturales, políticos e históricos.

Descripción de la calidad

¿Cómo estudiar la calidad a la luz de estos planteamientos tan distintos? Uno de los medios para hacerlo consiste en replantearse cuestiones básicas como los objetivos del desarrollo cognitivo y el fomento de los conjuntos particulares de valores, actitudes y competencias que constituyen las finalidades importantes de todos los sistemas educativos. El examen de los elementos principales de estos sistemas, así como de su interacción, nos permite efectuar una descripción útil para coadyuvar a la tarea de entender qué es la calidad, supervisarla y mejorarla.

El esquema de descripción del Gráfico 1.1 tiene en cuenta cinco factores importantes que influyen en la calidad y representa una visión de conjunto que integra

Gráfico 1.1: Esquema para comprender qué es la calidad de la educación



las cuestiones relacionadas con el acceso a la educación, los procesos de ésta y sus resultados.

Características de los educandos: Los educandos no llegan a las aulas en condiciones de igualdad. El medio social y económico, el sexo, las discapacidades, la raza, la pertenencia étnica, el VIH/SIDA y las situaciones de emergencia –conflictos o desastres– crean desigualdades que deben tenerse en cuenta en toda política educativa encaminada a mejorar la igualdad. También

Los educandos no llegan a las aulas en condiciones de igualdad.

desempeña un papel importante el hecho de que los niños hayan podido beneficiarse de la posibilidad de aprender en su primera infancia.

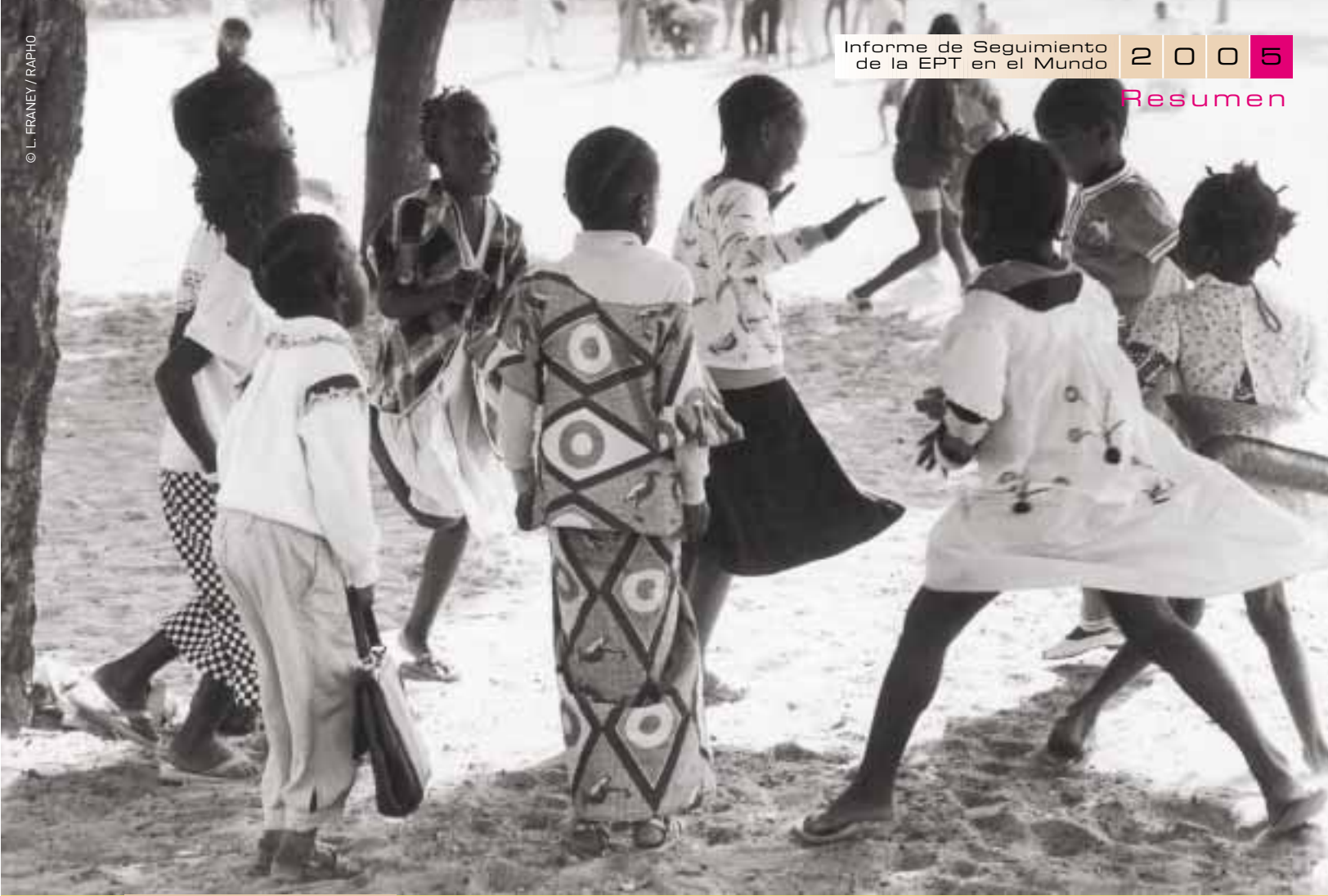
Contexto: La educación tiende a reflejar fielmente los valores y actitudes de las sociedades. En la calidad de la educación influyen factores como la riqueza de una sociedad o la política nacional de educación en materia de objetivos, normas, orientaciones de los planes de estudios y procedimientos de contratación de los docentes.

Aportes materiales y humanos: Esta categoría engloba los recursos materiales (manuales, materiales de aprendizaje, aulas, bibliotecas e instalaciones escolares) y los recursos humanos (administradores, supervisores, inspectores y, sobre todo, docentes). Los indicadores más utilizados para medir esas aportaciones son el número de alumnos por maestro, el nivel de remuneración de los docentes, el gasto público ordinario por alumno y el porcentaje del Producto Interior Bruto dedicado a la educación.

Enseñanza y aprendizaje: Este aspecto está relacionado con lo que ocurre en las aulas y en la escuela. Los procedimientos pedagógicos son elementos fundamentales del aprendizaje cotidiano. Entre los indicadores aplicados a esos procedimientos figuran: el tiempo dedicado al aprendizaje, la utilización de métodos pedagógicos interactivos y las modalidades de evaluación de los progresos realizados. La seguridad de las escuelas, la participación de las comunidades, las expectativas y la cuestión del liderazgo tienen repercusiones indirectas en la enseñanza y el aprendizaje.

Resultados: Esta dimensión de la educación se puede expresar en términos de aprovechamiento escolar (por regla general, los resultados en los exámenes) y de adquisición de ventajas sociales y económicas de carácter más general.

En el tercer *Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo* se compendia un vasto conjunto de trabajos de investigación sobre los beneficios y los factores determinantes de una educación de calidad (Capítulo 2), se señalan cuáles son las estrategias para mejorar la educación, especialmente en los países en desarrollo (Capítulo 4) y se efectúa un seguimiento del apoyo internacional a la educación (Capítulo 5). Al igual que sus predecesores, el tercer Informe evalúa los progresos realizados en la consecución de los seis objetivos de la EPT, haciendo hincapié en los indicadores de calidad con respecto a cada uno de ellos (Capítulo 3). ■



Un patio de recreo en Senegal: aprender juntos y convivir.

Capítulo 2

La importancia de la calidad: enseñanzas de los trabajos de investigación

- Ingresos más elevados
- Mejor protección contra el VIH/SIDA
- Enseñanzas de los tests de aprovechamiento escolar
- Desconfiar de los modelos prefabricados de educación
- Investigaciones sobre la eficacia de la escuela: en el interior del proceso educativo
- Los nexos entre recursos escolares y resultados del aprendizaje
- Enseñanzas de las experiencias de 11 países
- Un aprendizaje de calidad para los niños en edad preescolar y los adultos

¿Una educación de mejor calidad influye significativamente en el desarrollo? En caso afirmativo, ¿cuáles son los mejores medios para lograrla, en particular en los países en desarrollo? Es imprescindible entender cuáles son los factores determinantes de la calidad de la educación para concebir políticas que garanticen un mejor aprendizaje. En los últimos veinte años se ha realizado una vasta serie de trabajos de investigación sobre estos temas, basándose en diferentes modelos y medidas de evaluación de la calidad.

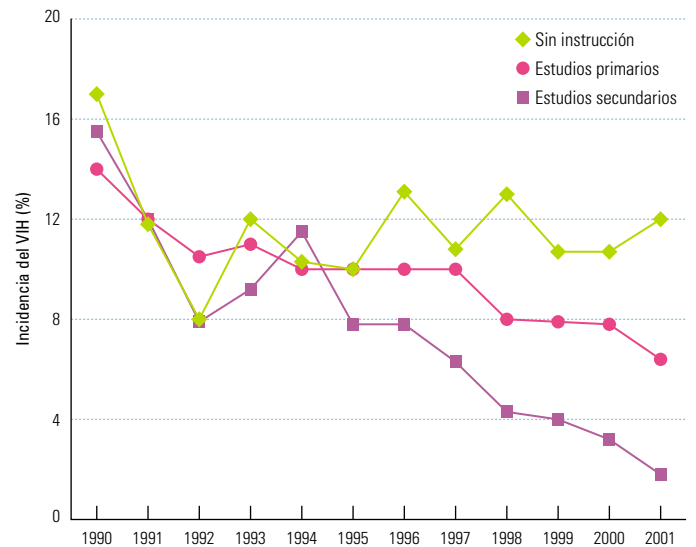
Ingresos más elevados y opciones con mejor conocimiento de causa

Se ha demostrado amplia y sobradamente que la mejora de la calidad de la educación contribuye al alcance de toda una serie de objetivos en el plano del desarrollo económico y social. Si se utilizan las puntuaciones logradas en los tests estándar como medidas de aproximación de la calidad de las competencias cognitivas, los estudios realizados muestran sistemáticamente el impacto que tienen unos mejores resultados académicos en los ingresos de las personas a lo largo de toda su vida. Los estudios han abordado también la relación que guarda el capital humano de un país con su desarrollo económico. Los tests internacionales de aprovechamiento escolar permiten en la actualidad integrar las mediciones de la calidad escolar en esos estudios. Los resultados logrados en matemáticas y ciencias constituyen un indicador de la productividad futura de la mano de obra de un país. Esto pone de manifiesto la relación existente entre una población educada y la reducción de la pobreza.

La calidad de la educación tiene hondas repercusiones en las actitudes y comportamientos.

La calidad de la educación tiene también hondas repercusiones en las actitudes y comportamientos. En un reciente estudio sobre seis países africanos donde se da una elevada incidencia del VIH/SIDA, se ha comprobado que las personas adquieren los conocimientos necesarios para reducir los comportamientos sexuales arriesgados a través de una red compleja de fuentes formales y no formales de educación, entre las que figura el sistema educativo. Las competencias cognitivas exigidas para efectuar opciones con conocimiento de causa están estrechamente relacionadas con los niveles de instrucción y alfabetización, y el uso de los preservativos es tanto mayor cuanto más elevado es el nivel de escolarización. Los beneficios de la educación básica en el plano cognitivo resultan ser el factor más importante de protección de los adolescentes y adultos jóvenes contra el contagio de la enfermedad, lo cual pone de relieve el papel de "vacuna social" que desempeña la educación. En el Gráfico 2.1 se muestra cómo las tasas de incidencia del VIH/SIDA por nivel de educación en las zonas rurales de Uganda eran comparables en un principio, pero con el correr del tiempo se ha podido comprobar que la tasa de incidencia de la enfermedad entre las personas con más estudios ha llegado a ser mucho más baja que entre las menos instruidas. Esta comprobación también es válida por lo que respecta a otros países africanos.

Gráfico 2.1: Incidencia (%) del VIH en las zonas rurales de Uganda por nivel de educación, 1990-2001, (personas de 18 a 29 años de edad)



Notas y fuentes: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

Interpretar los resultados de los tests

Los resultados de los tests proporcionan una medición estimable de la forma en que los alumnos asimilan los programas de estudios y contribuyen a apreciar sus resultados en los principales puntos de salida del sistema escolar. También pueden servir de base para estimar las relaciones entre la calidad de la educación, el crecimiento económico y los ingresos personales. No obstante, esos resultados no pueden constituir el único barómetro de la calidad de la educación, habida cuenta de que no toman en consideración explícitamente los rasgos como la honradez, la fiabilidad, la determinación y la aptitud para el liderazgo, que influyen considerablemente en el éxito en el mercado de trabajo.

Algunos de los estudios mencionados en el Recuadro de la página 11 permiten establecer comparaciones útiles de los logros del aprendizaje entre diferentes países y a lo largo del tiempo, aunque esos estudios no sean comparables entre sí porque sus parámetros son diferentes. Los estudios ponen de manifiesto que, en los últimos años, la calidad de la educación ha tropezado con dificultades especiales en África. Por ejemplo, las comparaciones entre el estudio del SACMEQ de 1995-1996 y del de 2000-2001 muestran que las puntuaciones obtenidas en los tests de alfabetización por los alumnos del sexto grado de la enseñanza primaria disminuyeron

Los estudios más importantes

Se vienen efectuando tests internacionales desde el decenio de 1950, época en la que se creó la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (IEA). Así comenzó lo que más tarde sería un importante conjunto de estudios destinados no sólo a comparar la adquisición de conocimientos a distintos niveles de la enseñanza en una serie de países, sino también a determinar las causas principales a las que obedecían las diferencias comprobadas. En 2000, unos 50 países participaron en encuestas relativas a las matemáticas y ciencias (TIMSS), la lectura (PIRLS) y otras materias. Entre los demás programas y organismos de estudios internacionales, cabe señalar: el Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA), que fue iniciado en 1998 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y abarca actualmente 59 países, principalmente naciones industrializadas y de ingresos medios; el Southern and Eastern African Consortium for Monitoring Educational Quality (SACMEQ), que abarca 15 países; y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), cuyos estudios cubren 16 países. Otros dos programas internacionales –el Proyecto conjunto UNESCO-UNICEF de seguimiento de los resultados del aprendizaje (MLA) y el programa PASEC destinado a los países africanos de habla francesa (PASEC)– tienen una buena cobertura geográfica, pero hasta la fecha no han efectuado un seguimiento del aprovechamiento escolar durante un lapso de tiempo suficientemente prolongado.

por término medio en un 4%, habiéndose registrado los más altos porcentajes de disminución en Malawi, Namibia y Zambia (véase el Gráfico 2.2). Aunque no se haya podido determinar cuál es la causa precisa de ese descenso en los resultados escolares, lo que sí se ha podido comprobar es que los ingresos de las familias disminuyeron en esos tres países. En Malawi –donde el número de alumnos de primaria se ha multiplicado por dos en el último decenio, gracias a la supresión de los derechos de matrícula decretada en 1994– se registró una disminución en valor absoluto de los recursos escolares entre los dos estudios del SACMEQ.

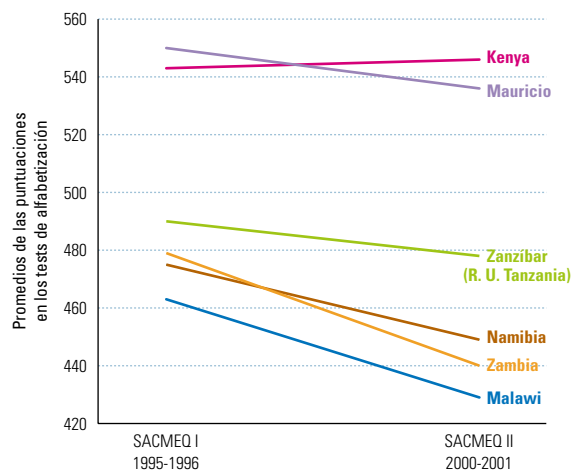
Entre las enseñanzas que se pueden sacar del estudio de los tests de aprovechamiento escolar a lo largo del tiempo, la primera es la estrecha conexión existente entre la condición socioeconómica de los alumnos y los resultados escolares logrados en todos los contextos: en África y América Latina se dan grandes disparidades entre las zonas rurales y las urbanas, ya que en estas últimas enseñan los docentes más capacitados. La segunda enseñanza es que el tiempo dedicado a las matemáticas, las ciencias y la lengua tiene una repercusión muy considerable en los resultados.



Aprender, jugando: tres niñas de Bahía (Brasil) dibujan sus manos en la pizarra.

Por último, el sexo del docente es un factor que influye en los resultados escolares en muchos países en desarrollo. Por ejemplo, en África, los alumnos – y más concretamente las niñas – de las clases en que ejerce la docencia una maestra consiguen mejores resultados que los de las clases dirigidas por maestros.

Gráfico 2.2: Evolución de las puntuaciones en los tests de alfabetización entre SACMEQ I (1995-1996) y SACMEQ II (2000-2001)



Notas y fuentes: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

Diversos estudios han puesto de relieve que el impacto del origen social y económico de los alumnos se puede compensar en parte mejorando el entorno escolar, el grado de compromiso de los maestros, la autonomía de las escuelas y los recursos pedagógicos, en particular los libros de texto.

Evaluar la calidad de las escuelas: los modelos de investigación en primer plano

Es de sentido común pensar que los resultados de los educandos mejoran con la cantidad de recursos gastados por alumno. No obstante, cabe señalar que en once países de la OCDE las puntuaciones en los tests de matemáticas y ciencias han disminuido entre 1970 y 1995, pese a que en muchos casos el gasto por alumno ha llegado a ser dos veces mayor en esos 25 años. La escasa repercusión del aumento del gasto en los resultados del aprendizaje en ese período se puede explicar por los siguientes factores: a veces, la renta per cápita efectiva ha aumentado más deprisa que el gasto por alumno; los sistemas escolares se han desarrollado, con lo cual se ha llegado a escolarizar a un grupo más heterogéneo de alumnos a lo largo de un ciclo más largo; y, por último, en muchos casos se ha producido una regresión de la condición social y de las remuneraciones de los docentes con respecto a las de otras profesiones.

Los estudios sobre la función de producción: datos no concluyentes

En el decenio de 1960, se efectuó en los Estados Unidos una encuesta que marcó un hito por aquel entonces. Sus conclusiones mostraban que la escuela contribuye a reproducir las desigualdades sociales. Se comprobó que el contexto familiar y los grupos de compañeros del alumno tenían más repercusiones en sus resultados que las variaciones de los recursos escolares. Estas conclusiones suscitaron una avalancha de trabajos de investigación para averiguar si eran susceptibles de confirmación. Los investigadores adoptaron un enfoque centrado en la "función de producción" – muy utilizado en economía – con miras a analizar qué aportaciones relacionadas con las políticas de educación (formación, experiencia y remuneración de los docentes; instalaciones; y proporción de alumnos por maestro) tenían más repercusiones en los resultados. En un análisis de conjunto de todos los estudios de este tipo realizados hasta 1995 en los Estados Unidos, no se ha podido encontrar ninguna relación significativa entre las aportaciones de recursos y el aprovechamiento escolar de los alumnos. Los resultados a este respecto son más concluyentes en los países en desarrollo, donde la

mayoría de los estudios que recurren a este modelo parecen indicar que la mejor formación y mayor experiencia de los maestros, el incremento del gasto por alumno y la existencia de instalaciones escolares decorosas influyen efectivamente en los resultados del aprendizaje. No obstante, la utilización de este enfoque ha sido muy criticada, pese a que muchos estudios han recurrido a él. Una de las principales objeciones es que el comportamiento de los alumnos y los procesos de aprendizaje no son susceptibles de modelización, a diferencia de lo que ocurre con las materias primas y los productos acabados en el plano económico.

Lo que ocurre en la escuela

El enfoque centrado en la función de producción ignora en gran medida la manera en que el proceso de aprendizaje y enseñanza –es decir, la interacción creativa que se da en el aula– influye en la calidad de la educación. Por eso, una nueva escuela de investigadores interdisciplinarios ha empezado a centrarse en el porqué de la eficacia de las escuelas. Sus trabajos ponen de relieve que los centros docentes de primaria donde se obtienen buenos resultados reúnen, por regla general, las siguientes características: un sólido espíritu de liderazgo; un entorno de la escuela y las aulas donde reinan el orden y la seguridad; un esfuerzo centrado en la adquisición de las competencias básicas; unas expectativas altas por lo que respecta a los resultados de los alumnos; y una evaluación frecuente de los progresos realizados. No obstante, esos trabajos sólo logran explicar una parte relativamente poco importante de la variación de las adquisiciones de conocimientos en los países ricos.

El origen familiar, la experiencia preescolar y otras diferencias difíciles de calibrar siguen siendo importantes. Cabe señalar que, una vez más, los resultados a este respecto son más concluyentes en lo que se refiere a los países en desarrollo, donde los tiempos lectivos suficientes, los libros de texto y materiales pedagógicos adecuados y la calidad de los docentes desempeñan un papel más evidente en la mejora del aprovechamiento escolar de los alumnos.

Este conjunto de trabajos de investigación muestra también que la forma en que los docentes emplean su tiempo de trabajo tiene una repercusión importante en los resultados del aprendizaje. Los métodos pedagógicos estructurados

La forma en que los docentes emplean su tiempo de trabajo tiene una repercusión importante en los resultados del aprendizaje.

Los alumnos de la escuela primaria de Kichwa Tembo (Kenya) tienen que compartir una misma pizarra entre varias clases, que tienen lugar al aire libre por falta de edificios escolares. El número de niños escolarizados aumentó en proporciones enormes en 2003, año en que el gobierno suprimió los derechos de matrícula.



© THIERRY DUDOIT / L'EXPRESS / EDITINGSERVER.COM

dan muy buenos resultados, sobre todo con los escolares menos capaces de primaria y, en un plano más general, en los cursos superiores. Esos métodos exigen que los docentes definan claramente los objetivos y las secuencias de las tareas de aprendizaje, previendo además tiempo suficiente para las preguntas. El agrupamiento de alumnos por nivel de aptitud funciona bien para el aprendizaje de determinadas competencias, en particular la lectura y las matemáticas. No todos los profesionales de la educación aceptan este enfoque, ya que muchos propugnan un método “constructivista” que hace hincapié en el aprendizaje autónomo a través del descubrimiento. Lo esencial es determinar hasta qué grado se deben estructurar los métodos pedagógicos, en función de las aptitudes de los educandos y de los objetivos de los planes de estudios.

Estudios experimentales: la necesidad de recursos suplementarios

Los investigadores han efectuado experimentos aleatorios para medir la repercusión de una determinada medida de política educativa en los resultados del aprendizaje en un contexto específico, y poder así efectuar una comparación con un grupo de control. Aunque sus resultados no sean todavía suficientes para generalizarlos, algunos de esos estudios muestran la existencia de relaciones estrechas entre los recursos escolares y el aprovechamiento escolar. A finales de los años ochenta, se llevó a cabo en Tennessee (Estados Unidos) una encuesta de cuatro años de duración con una muestra de unos 12.000 niños escolarizados, desde el jardín de infancia hasta el tercer curso de primaria. Esa encuesta, denominada Student-

Orientar los sistemas educativos hacia la adopción de normas más elevadas - Aspectos sobresalientes de las políticas de educación

Países	Factores clave	Puntos fuertes
Grupo con programas ambiciosos		
Bangladesh	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos bajos ■ Progreso espectacular del acceso a la enseñanza primaria: TNE = 86,6% en 2001, en comparación con un 71,2% en 1990 ■ Lograda la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria ■ Las evaluaciones del aprovechamiento escolar indican un dominio escaso de las competencias básicas ■ 2,2% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2 millones de niños escolarizados en escuelas de ONG y 19 millones en las del sistema de educación oficial. <ul style="list-style-type: none"> — En comparación con las escuelas oficiales, las escuelas del Comité para el Progreso Rural de Bangladesh consiguen mejores resultados en escritura y aptitudes para la vida cotidiana, alcanzan un nivel igual en lectura y competencias básicas, y logran un índice de transición más alto a la enseñanza secundaria. ■ Sólido y constante compromiso del gobierno con la reforma educativa. Problemas principales: elevado porcentaje de absentismo entre los docentes y escaso número de horas lectivas.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos medios (nivel inferior) ■ TNE = 96,5% en 2001, en comparación con un 85,6% en 1990 ■ 4,2% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Esfuerzos importantes en el plano político para aplicar el Plan de EPT 1993-2003 encaminado a reducir las desigualdades sociales mediante la realización de vastos proyectos: <ul style="list-style-type: none"> — FUNDEF, fondo para corregir las desigualdades entre las regiones en materia de financiación — FUNDESCOLA, fondo para fomentar la asistencia a la escuela y luchar contra la deserción escolar — <i>Bolsa Escola</i>, programa de becas para las familias pobres — <i>Proformação</i>, programa de formación a distancia para los docentes no titulados — Aprendizaje acelerado para ofrecer a los alumnos escolarizados tardíamente la posibilidad de recuperar su retraso — Programa nacional de libros de texto escolares
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos medios (nivel superior) ■ TNE = 88,8% en 2001 ■ Lograda la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria ■ 4% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Duplicación del gasto en educación en un decenio ■ Aumento del grado de aprovechamiento escolar debido a los esfuerzos realizados para centrarse en el 10% de las escuelas con resultados más insuficientes ■ Formas de enseñanza y aprendizaje más participativas ■ Aumento del número anual de horas lectivas en curso de realización: de 990 a 1.200. ■ Utilización de las TIC como elemento clave de modernización de la educación
Egipto	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos medios (nivel inferior) ■ TNE = 90,3% en 2001, en comparación con un 84% en 1990 ■ La fuerte expansión del sector educativo puede permitir el logro de la universalización de la enseñanza primaria y de la paridad entre los sexos 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disminución de las tasas de repetición y deserción escolar desde principios de 1990 ■ Esfuerzos considerables centrados en la educación de la primera infancia ■ Medidas adoptadas a finales del decenio de 1990: aumento de los salarios de los docentes, reducción del número de alumnos por aula, formación "agresiva" de los docentes en el trabajo, y mejora de los sistemas de apoyo ■ Plan quinquenal de educación 2002-2007 centrado en "una educación excelente para todos" ■ Gestión descentralizada con utilización de las TIC, en el contexto de un planteamiento de tipo "empresarial" de evaluación del aprovechamiento escolar
Senegal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos bajos ■ Aumento del acceso a la escolarización: TNE = 58% en 2001, en comparación con un 47% en 1990 ■ IPS = 0,91 ■ Índice de repetición relativamente elevado en los grados superiores ■ 3,2% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Enfoque <i>Hacer-hacer</i> ■ Reparto de las responsabilidades con los protagonistas locales – Enfoque aplicado al programa de alfabetización: enseñanza de la lectura y escritura a más de un millón de adultos y medio millón de niños y niñas no escolarizados ■ <i>Colectivos de responsables</i> en la educación formal: grupos regionales de directores de escuelas que estimulan el aprendizaje mutuo

Teacher Achievement Ratio (STAR), trató de averiguar las repercusiones del tamaño de las clases en el aprovechamiento escolar de los alumnos. Los resultados pusieron de manifiesto que la disminución del tamaño de las clases tenía consecuencias positivas, especialmente entre los niños de medios sociales desfavorecidos. En Kenya, la mejora de las prestaciones

escolares (comidas, uniformes y libros de texto) ha tenido una repercusión positiva en el aprendizaje, pese a que el tamaño de las clases ha aumentado. En Filipinas, un experimento realizado en 30 escuelas mostró que el suministro de material pedagógico tenía como consecuencia una reducción considerable de las tasas de deserción escolar. En la India, se ha podido

de 11 países

Países	Factores clave	Puntos fuertes
Grupo con programas ambiciosos		
Sri Lanka	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos medios (nivel inferior) ■ Lograda la universalización de la enseñanza primaria, así como la paridad entre los sexos en este nivel de enseñanza ■ 1,3% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disminución muy considerable de la repetición de grados y de las deserciones escolares en el decenio de 1990 ■ Enfoque global de la reforma educativa, desde 1998, que comprende la participación de la sociedad civil ■ Gran atención prestada a los docentes y capacidad integrada de seguimiento y evaluación
Sudáfrica	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos medios (nivel inferior) ■ TNE estancada, levemente inferior al 90% ■ IPS = 0,96 ■ 5,5% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Medidas para reducir las desigualdades e impulsar la calidad de la educación desde la abolición del apartheid en 1994 ■ Educación obligatoria de nueve años de duración e igualación del gasto en educación entre todos los grupos étnicos ■ Creación de órganos de dirección de las escuelas ■ Asignación de los mejores docentes a las escuelas más pobres ■ Aplicación de un nuevo plan de estudios en 1997 ■ Atención especial a la creación de un espíritu de autoestima entre los profesionales de la docencia
Grupo con altos rendimientos		
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos elevados ■ Lograda la universalización de la enseñanza primaria, así como la paridad entre los sexos en este nivel de enseñanza y en la secundaria ■ 5,5% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Alto rendimiento de los niños de familias emigrantes – Concepción de la diversidad cultural como eje básico de la edificación de la nación ■ Gran respeto por la profesión docente – Exámenes de ingreso muy exigentes para acceder a los centros de formación de docentes ■ Formación permanente de los docentes muy extendida ■ Sistemas de apoyo sólidos en cada distrito y escuela ■ Seguimiento de cerca de las actividades de las escuelas a nivel de localidades, distritos y provincias para detectar las desigualdades
Cuba	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos medios (nivel inferior) ■ TNE = 95,7% ■ IPS = 0,99 ■ 8,7% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ La educación como piedra angular de la Revolución Cubana. ■ Mantenimiento constante de las inversiones ■ Alta valoración de los docentes ■ Incentivos para recompensar a alumnos, docentes y escuelas excelentes ■ Principio de competición, solidaridad y colaboración para estimular las mejoras ■ Mecanismos para compartir experiencias con vistas al aprendizaje mutuo y la elaboración conjunta de planes de estudios
Finlandia	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos elevados ■ Lograda la universalización de la enseñanza primaria, así como la paridad entre los sexos en este nivel de enseñanza ■ 6,4% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mantenimiento constante de las inversiones en el desarrollo humano para superar la crisis económica del decenio de 1990 ■ Profesores altamente calificados ■ Pedagogías exhaustivas ■ Concesión de importancia cultural tanto a las actividades de aprendizaje como a las recreativas
República de Corea	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ingresos elevados ■ Lograda la universalización de la enseñanza primaria, así como la paridad entre los sexos en este nivel de enseñanza y en la secundaria ■ 3,6% del PIB destinado a la educación 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Visión de la educación como factor vital de la expansión económica ■ Gran atención prestada a la calidad de la educación desde el decenio de 1980 ■ Desarrollo de la educación de adultos y a distancia para mitigar la presión a la que está sometido el sistema escolar ordinario ■ Formación más prolongada de los docentes y mejores incentivos ■ Red de institutos de investigación financiada con un impuesto especial educación. <p>TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación TNE: Tasa Neta de Escolarización IPS: Índice de Paridad entre los Sexos</p>

comprobar una mejora de los resultados del aprendizaje entre los niños con retraso escolar procedentes de barriadas urbanas miserables, a los que se había impartido una educación compensatoria en el contexto de un programa ejecutado por una organización no gubernamental.

Todas estas experiencias constituyen otros tantos argumentos a favor de la reducción del tamaño de las clases, el suministro de más libros de texto, la formación de los docentes durante el trabajo y la aplicación de estrategias pedagógicas centradas en las necesidades de los educandos, especialmente en los países más pobres y entre los grupos que poseen menos aptitudes.

La dimensión social

El proceso de enseñanza y aprendizaje tiene lugar en un contexto social y político determinado. Cada vez se denuncian más las carencias de las escuelas en el plano organizativo porque se consideran una causa importante del deficiente aprovechamiento escolar, sobre todo en las escuelas públicas de los países en desarrollo. Algunos estudiosos preconizan cambios radicales en la estructura de los incentivos ofrecidos a los docentes, a fin de estimular los resultados del aprendizaje. No obstante, no parece que la remuneración por méritos guarde una estrecha relación con la eficacia de los docentes. En cambio, el contexto social de la escuela constituye una dimensión de importancia fundamental. Los estudios de sociología de la educación inducen a pensar que los alumnos cuyos medios familiares y grupos de compañeros tienen ideales cercanos a los de la escuela muestran una mayor inclinación por esforzarse a aprender, así como una tendencia más acusada a adquirir un nivel más elevado de competencias cognitivas, mientras que los alumnos cuyo ideal está en contradicción con el de la escuela pueden tratar de escapar a su situación paradójica rebelándose y disminuyendo, por ejemplo, sus esfuerzos por aprender. La necesidad de estructurar la política de educación en torno a un objetivo social explícito plantea a la calidad de la educación una serie de desafíos que no se pueden afrontar con medios exclusivamente técnicos.

Enseñanzas de las experiencias de once países

Teniendo presentes las conclusiones antedichas, los estudios de casos de once países nos muestran una panorámica de la manera en que algunas naciones, tanto pobres como ricas, han tratado la cuestión de la calidad de la educación. Cuatro de esos once países –Canadá, Cuba, Finlandia y la República de Corea– alcanzan resultados elevados por lo que respecta a la calidad de la educación apreciada en función de los tests internacionales. La República de Corea ocupa el primer puesto en ciencias y el tercero en matemáticas en el estudio del PISA, mientras que el promedio de las puntuaciones obtenidas por los escolares cubanos sitúa a éstos en cabeza de la clasificación de los países de la región estudiados en 2002 por la OREALC.¹ A los siete países restantes se les puede calificar de “ambiciosos” por su decidida voluntad de alcanzar la EPT, que se plasma en el rápido desarrollo de su enseñanza

primaria y sus progresos hacia la paridad entre los sexos. Todas esas naciones están realizando serios esfuerzos para lograr un mejor equilibrio entre la masificación de la enseñanza y su calidad. Brasil y Chile son dos países representativos de los enormes progresos realizados hacia la consecución de la EPT en América Latina y el Caribe. Estas dos naciones y Argentina han conseguido resultados relativamente satisfactorios según el estudio de la OREALC. En Brasil, país muy poblado, se han hecho grandes esfuerzos para mejorar la calidad del sistema educativo con iniciativas para corregir las desigualdades regionales y sociales por lo que respecta a las aportaciones – sobre todo en materia de financiación – y a la adquisición de conocimientos. La financiación de las escuelas más pobres ha aumentado sustancialmente acarreado un aumento del número de niños escolarizados, y también se han mejorado las remuneraciones de los docentes. Aunque sus repercusiones en los resultados del aprendizaje sean modestas, se ha estimado que merecía la pena destacar en el Cuadro de las páginas 14 y 15 una serie de políticas y estrategias aplicadas en los dos tipos de países.

En los cuatro países con mejores resultados se dan varias características comunes. En primer lugar, en todos ellos se tiene en alta estima la profesión docente y se le presta apoyo invirtiendo en la formación. En segundo lugar, todos poseen una visión sólida y explícita de los objetivos de la educación, así como una política educativa caracterizada por su continuidad a largo plazo. Por su parte, los siete países “ambiciosos” han realizado progresos indudables por lo que respecta a la ampliación del acceso a la educación y han adoptado recientemente iniciativas encaminadas a mejorar la adquisición de conocimientos. Aunque no exista una panacea universal en la materia, no cabe duda que, entre las condiciones que deben reunirse para poder aplicar con éxito las reformas relativas a la calidad de la educación, figuran las siguientes: una sólida visión a largo plazo de la educación, un fuerte liderazgo gubernamental y un cuerpo profesoral motivado y debidamente respaldado. Por lo que respecta a los países “ambiciosos”, hay que señalar que con frecuencia se plantean en ellos problemas en lo referente a la motivación de los docentes y al apoyo que se les presta.

1. Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

Más allá de la escuela primaria: educación de la primera infancia y aprendizaje de adultos

La mayoría de las indicaciones procedentes de los países mencionados precedentemente se centran en el sistema escolar. Se hace menos hincapié en los aspectos cualitativos de otros dos objetivos de la EPT: la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI); y la alfabetización y adquisición de competencias

La dispensa de atención a los niños en edad preescolar va asociada a un mejor desarrollo cognitivo y social.

necesarias para la vida cotidiana. ¿Qué se puede decir de la calidad de estos programas educativos? ¿Se pueden mejorar con un costo asequible? Aunque los programas de AEPI sean difícilmente comparables, los trabajos de investigación indican que el nivel de instrucción del docente, las actividades en grupos pequeños y la disponibilidad de equipamiento y material desempeñan un papel positivo. La dispensa de atención a los niños en edad preescolar va asociada a un mejor desarrollo cognitivo y social. Aunque la mayoría de los casos de éxitos cosechados en la educación preescolar correspondan a países de ingresos elevados o medianos, en dos países pobres, India y Nepal, se da la circunstancia excepcional de que existen programas poco onerosos que tienen repercusiones positivas,

necesarias para la vida cotidiana. ¿Qué se puede decir de la calidad de estos programas educativos?

¿Se pueden mejorar con un costo asequible?

Aunque los programas de AEPI sean difícilmente comparables, los trabajos

relativamente importantes, tanto en los niños como en sus familias. En los países donde el problema principal estriba en la universalización de la enseñanza primaria, las medidas poco costosas de esta índole constituyen una solución atractiva.

En los últimos cuarenta años, los programas de alfabetización han ido evolucionando de un "modelo único" hacia el enfoque de "alfabetización funcional" preconizado por la UNESCO en los años sesenta para promover programas adaptados a grupos profesionales específicos. Los planteamientos posteriores se han basado en ese enfoque, integrando contenidos relacionados con la salud, el medio ambiente, la nutrición, la higiene y la atención sanitaria. Las competencias de los alfabetizadores, sus aptitudes para relacionarse con los educandos y sus conocimientos del tema son los factores que mejores resultados dan. En muchas culturas, los educandos adultos aprenden mejor con instructores de su mismo sexo. Entre las características de los programas de calidad figuran: la brevedad y recurrencia de las sesiones, la enseñanza en lengua materna, la realización de evaluaciones periódicas y la certificación. Según los datos disponibles, en los programas de alfabetización bien organizados el 80% de los participantes inscritos acuden a los cursos hasta el final. Con unas 400 horas de aprendizaje estructurado se puede lograr que adultos nunca escolarizados y completamente analfabetos lleguen a dominar las competencias básicas. ■

Educación preprimaria: un primer aprendizaje fundamental (Washington D.C., EE.UU.)





La potente dinámica de la educación: Lalita, nacida en una de las castas más inferiores de la India, enseña hoy gozosa las matemáticas a las jóvenes de su aldea natal, Koprah, después de haber superado mil y una barreras sociales.

Capítulo 3

Evaluación de los progresos hacia los objetivos de la EPT

- ➔ Persistencia de la disparidad entre los sexos a todos los niveles.
- ➔ Esperanza de vida escolar en los países pobres: cinco veces menos que en los países ricos
- ➔ Docentes: la crisis de las calificaciones
- ➔ Vastas proporciones del bajo aprovechamiento escolar
- ➔ Índice de Desarrollo de la Educación para Todos

La falta de indicadores normalizados sigue suponiendo un obstáculo para la evaluación de las múltiples dimensiones de la calidad. Aunque las cifras no puedan expresar adecuadamente la complejidad del proceso de aprendizaje, la mayoría de los indicadores disponibles para evaluar la calidad son cuantitativos y proporcionan al fin al cabo una imagen de ésta, por muy incompleta que sea. En este capítulo se da cuenta de los progresos realizados hacia la realización de los seis objetivos de la EPT, haciendo hincapié en la calidad tal como la refleja un conjunto de factores relacionados con la escuela y los resultados del aprendizaje, a saber: el gasto público en educación, el número de alumnos por maestro, las calificaciones de los docentes, la duración de la escolaridad y las puntuaciones obtenidas en los tests. Los progresos globales realizados hacia la consecución de los objetivos de Dakar los compendia el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE), presentado por primera vez en el *Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*.

Universalización de la enseñanza primaria: variaciones considerables

La expansión de la escolarización se traduce por una lenta disminución del número de niños sin escolarizar que están en edad de cursar la enseñanza primaria: de 106,9 millones en 1998 pasaron a ser 103,5 millones en 2001. Este ritmo de retroceso no es suficientemente rápido para lograr la Enseñanza Primaria Universal (EPU) de aquí al año 2015. Las niñas siguen representando un 57% del total de los niños sin escolarizar (más del 60% en los Estados Árabes y en Asia Meridional y Occidental), en comparación con un 59,5% en 1998.

La Tasa Neta de Escolarización (TNE) se puede considerar casi como un indicador de la calidad de la escuela, porque permite saber en qué medida están escolarizados los niños pertenecientes al grupo de edad oficial establecido para un nivel de escolarización determinado, por ejemplo la enseñanza primaria. Las TNE no tienen en cuenta a los niños que no pertenecen al grupo de edad oficial establecido porque han sido escolarizados prematura o tardíamente, o repiten curso.

Las variaciones entre las regiones son muy considerables. En muchos países del África Subsahariana, así como en varios Estados Árabes y en Pakistán, las TNE no sobrepasan el 70%. Cabe señalar también que en los sistemas educativos de Europa Central y Oriental se dan algunas TNE que oscilan entre un 70% y un 90%. La presencia de las niñas en la enseñanza primaria sigue siendo sustancialmente inferior a la de los niños en 71 países de los 175 estudiados. Salvo en tres casos, todos los países con un Índice de Paridad entre los Sexos (IPE)² inferior a 0,90 son naciones del África Subsahariana (en particular, de África Occidental), de los Estados Árabes y de Asia Meridional y Occidental.

Los costos y la distancia que se ha de recorrer para ir a la escuela suelen figurar entre los factores de una escolarización tardía. En el África Subsahariana, los niños cuyas edades superan en uno o dos años la edad oficialmente establecida representan entre un 20% y un 40% de los alumnos del primer curso de primaria. Además, a veces ocurre que los sistemas escolares se hallan al borde de su capacidad, sobre todo en los países donde las Tasas Brutas de Escolarización (TBE) son inferiores al 100%³. Son más de 40 los países con TBE inferiores al 100% y TNE inferiores al 90% a un

mismo tiempo, lo cual pone de manifiesto la necesidad de incrementar la capacidad del sistema escolar (véase el Gráfico 3.1).

La terminación de la enseñanza primaria sigue siendo un problema importante. En muchos países de escasos ingresos los niños se quedan al margen de la escuela a causa de los costos, los entornos poco acogedores de los locales escolares o la necesidad de trabajar para aportar un ingreso complementario a la familia. Aunque las tasas de supervivencia en el quinto curso de primaria hayan aumentado en muchos países a lo largo del decenio de 1990 (a veces en diez puntos porcentuales entre 1998 y 2001), siguen situándose por debajo del 75% en 30 de los 91 países sobre los que se dispone de datos, y en la mitad de los países del África Subsahariana no llegan ni siquiera al 66% (véase el Gráfico 3.2). Los retrocesos importantes registrados en muchos países reflejan un deterioro de la calidad de la educación.

En muchos países de escasos ingresos los niños se quedan al margen de la escuela a causa de los costos, los entornos poco acogedores de los locales escolares o la necesidad de trabajar para aportar un ingreso complementario a la familia.

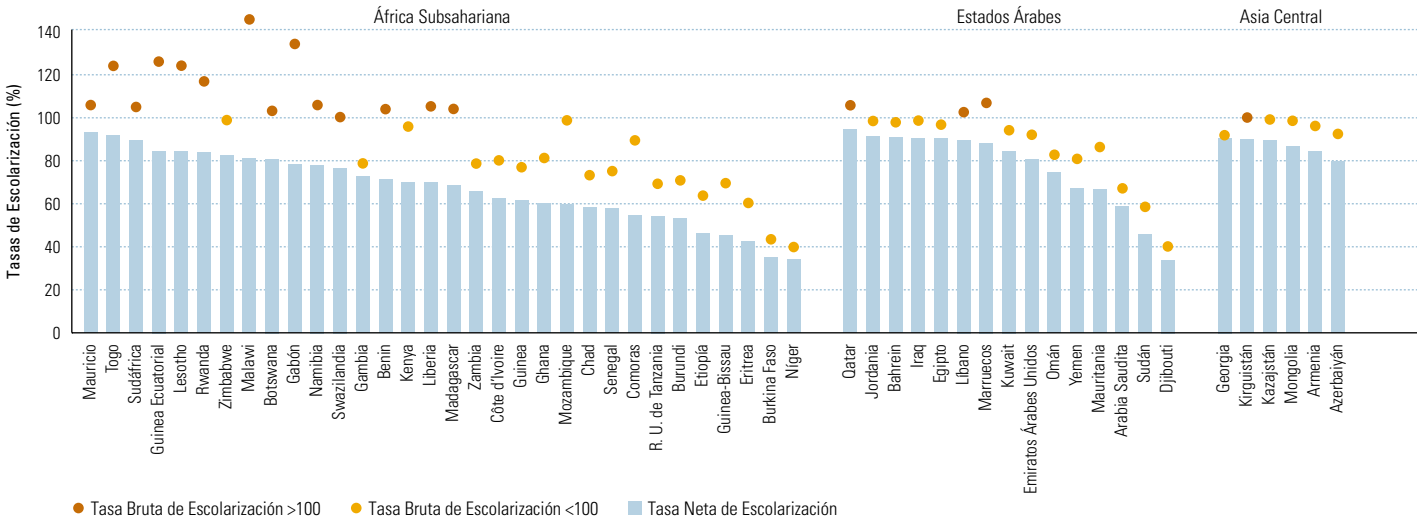
Enseñanza secundaria y superior: una pirámide que se estrecha

Mientras que una mayoría de países (144) se ha comprometido a declarar obligatoria en mayor o menor medida la enseñanza secundaria, es muy frecuente que los graduados de primaria no prosigan sus estudios en la secundaria, especialmente en los países en desarrollo. En 2001, la TBE en la enseñanza secundaria ascendía a un 57% por término medio en los países en desarrollo, es decir la mitad aproximadamente del promedio de esa tasa en los países desarrollados. En la enseñanza superior, la diferencia es todavía más acusada, ya que el promedio de la TBE alcanza un 55% en los países desarrollados y solamente un 11% en las naciones en desarrollo. Entre 1998 y 2001, las TBE aumentaron en más de dos puntos porcentuales en 80 de los 131 países sobre los que se dispone de datos relativos a la enseñanza secundaria, y en 56 países de los 95 sobre los que se cuenta con estadísticas de la enseñanza superior. Las disparidades entre los sexos son cada vez más acusadas, a medida que se va

3. La TBE mide la capacidad del sistema escolar en términos exclusivamente cuantitativos. Expresa la relación entre el número de niños escolarizados en un determinado nivel de educación (por ejemplo, la enseñanza primaria), independientemente de su edad, y el número de niños del grupo de edad oficial que corresponde a ese nivel (por ejemplo, los que tienen entre 6 y 12 años).

2. Relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el valor correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado. Cuando el IPS se sitúa entre 0,97 y 1,03, indica que existe paridad entre los sexos.

Gráfico 3.1: TNE y TBE en la enseñanza primaria de los países con una TNE inferior al 95%, 2001



Notas y fuentes: Véase el Capítulo 3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

Gráfico 3.2: Tasas de supervivencia hasta el 5º grado de primaria y promedio del número de grados cursados en el momento en que se produce la deserción de la escuela primaria, 2001.

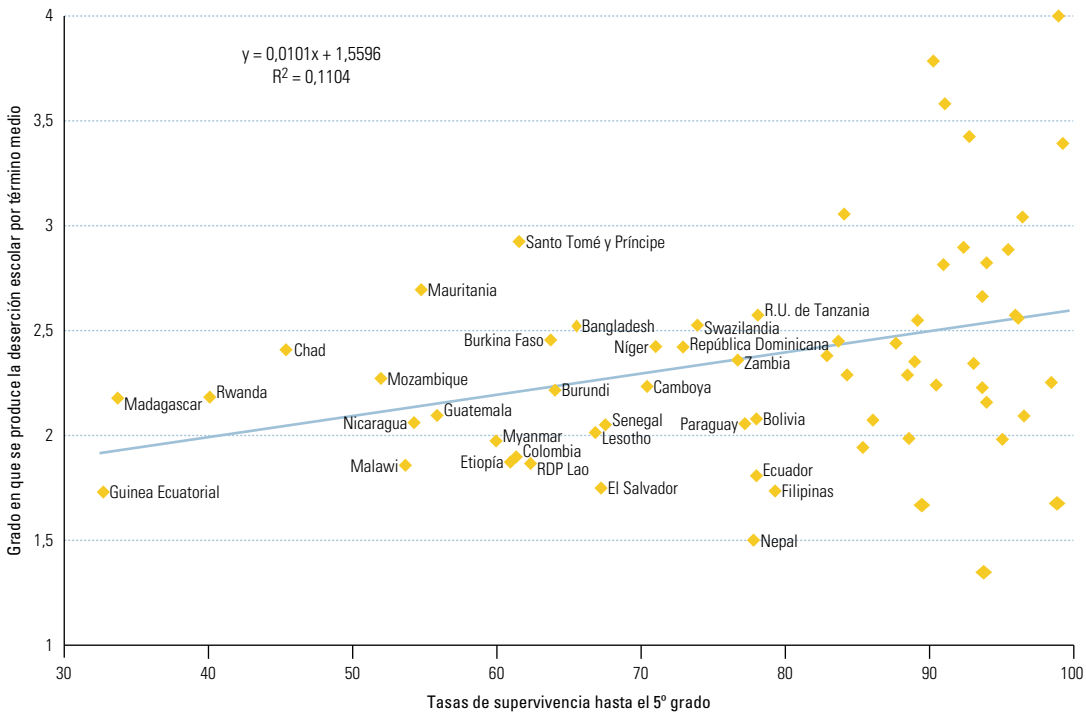
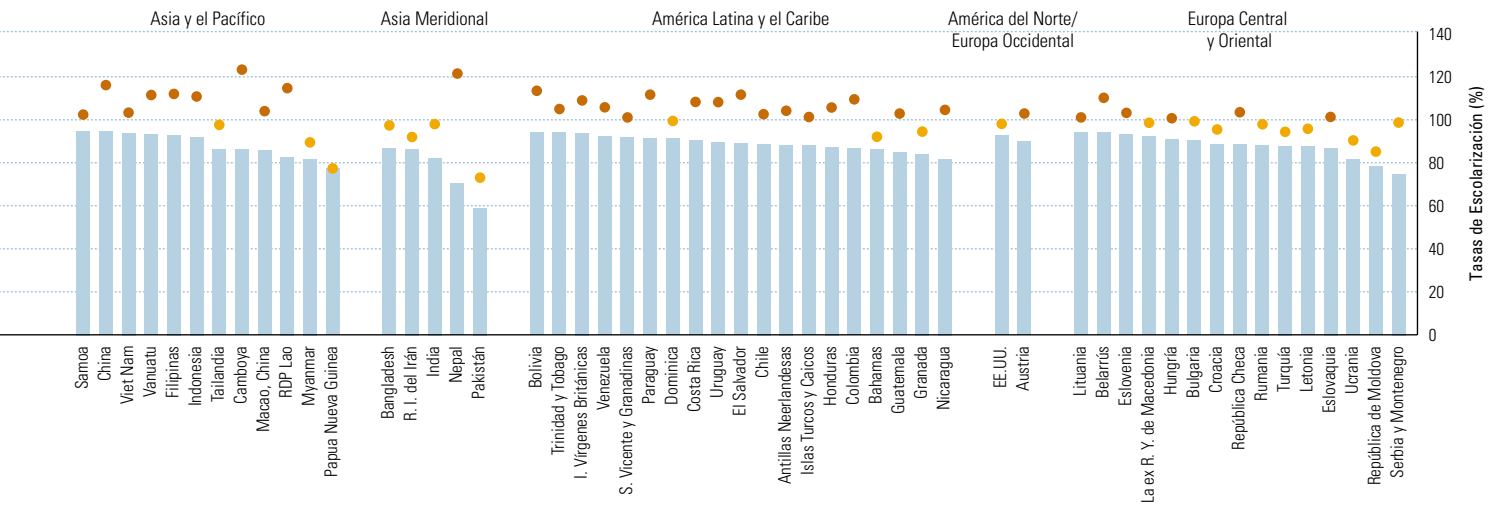


Gráfico 3.1 (continuación)



ascendiendo a los sucesivos niveles de enseñanza. En efecto, entre los 83 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos para los tres niveles, la mitad han logrado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, mientras que en la enseñanza secundaria menos de una quinta parte de ellos ha conseguido alcanzarla y en la enseñanza superior solamente cuatro.

Esperanza de vida escolar: una diferencia de uno a cinco entre los países ricos y los pobres

Si se combina el número de alumnos escolarizados por edad en los tres niveles de enseñanza, ¿cuántos años de educación pueden esperar recibir? Es necesario ser prudentes porque la medición de la esperanza de vida escolar comprende la repetición de curso, lo cual puede añadir un año al ciclo de escolarización. En el decenio de 1990, los niños del mundo ganaron un año de esperanza de vida escolar, que alcanzó así la cifra de 9,2 años en primaria y secundaria y de 1,1 año en postsecundaria, o sea 10,3 años en total. Un niño del África Subsahariana estará escolarizado por término medio 5 o 6 años menos que un niño de Europa Occidental o de las Américas. El déficit educativo sigue siendo persistente en los países de Asia Meridional y Occidental, así como en los Estados Árabes, que distan todavía mucho de alcanzar la universalización de la enseñanza primaria. Entre los países donde la esperanza de vida escolar es más prolongada y aquellos donde es más corta, se da una diferencia de uno a cinco. En muchos países en desarrollo de América Latina y el

Caribe y de Asia Oriental y el Pacífico, es cada vez más urgente centrarse en los grupos específicos que todavía no tienen acceso a la enseñanza primaria, aumentando al mismo tiempo la oferta de enseñanza secundaria.

Docente: una profesión sometida a tensiones

Tal como se ha reiterado precedentemente, los docentes ejercen la influencia más determinante en el aprendizaje. Los datos de que se dispone indican la existencia de una proporción elevada de maestros de primaria que no poseen la adecuada titulación académica y carecen de formación y dominio de los contenidos, especialmente en los países en desarrollo. En 26 países del África Subsahariana estudiados en 2001, las normas nacionales exigen entre 12 y 17 años de estudios para ejercer la docencia en la enseñanza primaria. En algunos países, solamente algo menos del 10% de los maestros cumplen con la exigencia mínima de haber finalizado el primer ciclo de la enseñanza secundaria, y en muchos otros países no se logra cumplir con las normas que exigen la terminación del segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Por lo que respecta al grado de dominio de los programas de enseñanza por parte de los maestros, un estudio reciente efectuado en África Meridional ha demostrado que algunos de docentes que enseñan matemáticas carecían de conocimientos básicos de

Los docentes ejercen la influencia más determinante en el aprendizaje.

aritmética y obtenían puntuaciones inferiores a las de sus alumnos en tests idénticos.

La proporción de los nuevos maestros de primaria que cumplen con las normas nacionales ha experimentado un descenso en varios países del África Subsahariana. En Gambia, por ejemplo, solamente cumple las normas el 30% de los docentes que efectúan su primer año de docencia. Esa proporción es aún más reducida en Botswana (10%), Lesotho (11%), Chad (19%) –donde las normas exigían haber cursado el segundo ciclo de secundaria– Togo (2%), Guinea-Bissau (15%) y Camerún (15%), donde la norma exigía la terminación del primer ciclo de secundaria. Estos datos quizás reflejen una tendencia cada vez mayor a contratar docentes desprovistos de las calificaciones necesarias para hacer frente a las presiones generadas por el aumento de la escolarización. Además, la distribución de los maestros es desigual en territorio nacional, ya que se suele destinar a los menos formados a enseñar en las zonas desfavorecidas. Esta situación se agrava cuando se dan circunstancias difíciles, por ejemplo las existentes en países que son víctimas de conflictos o acaban de salir de ellos.

Aunque no se efectúe un acopio sistemático de datos, las encuestas aleatorias realizadas en muchos países confirman que el absentismo de los docentes sigue siendo un problema persistente. La necesidad de ejercer una segunda profesión, el laxismo de las normas profesionales y la falta de apoyo por parte de las autoridades encargadas de la educación figuran entre las causas más frecuentes de ese absentismo.

La pandemia del VIH/SIDA compromete gravemente la oferta de una educación de calidad y contribuye al absentismo y desgaste de los docentes. En Zambia, se contabilizaron 815 maestros de primaria fallecidos a causa del sida en 2001, lo cual representó el 45% del total de los docentes formados ese mismo año. El Ministerio de Salud de Kenya ha declarado que el VIH/SIDA ha mermado la eficacia del sector de la educación, al aumentar la tasa de mortalidad y desgaste de los docentes en el transcurso del último decenio. Con la propagación de la epidemia en muchos países – en particular de Europa Oriental y Asia – se corre un gran riesgo de que VIH/SIDA siga haciendo cada vez más estragos en los sistemas educativos.

El número de alumnos por maestro se suele utilizar como indicador de la calidad de la educación. Aunque la repercusión del tamaño de las clases en los resultados del aprendizaje sigue siendo un tema muy debatido, no cabe duda de que las clases atestadas de las escuelas

primarias de muchos países en desarrollo –un maestro por 60 alumnos– no son propicias para un aprendizaje adecuado. En los países donde es más elevada la proporción de alumnos por docente, apenas un tercio de los alumnos que empiezan los estudios primarios logran llegar al 5º grado. La proporción de escolares por maestro ha aumentado en el último decenio en los países donde las TNE progresaron, especialmente en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental. El número de maestros sigue siendo, por lo tanto, un problema en los países que más necesitan extender la cobertura de sus sistemas de enseñanza primaria en proporciones considerables. La calidad de la enseñanza correrá serios riesgos si las exigencias para acceder a la docencia se siguen rebajando más y si sigue aumentando la carga de trabajo de los docentes.

Financiación: ¿cuál es el grado de compromiso de los gobiernos?

El gasto público en educación constituye un buen indicador del compromiso contraído por los gobiernos en favor de la mejora de la calidad de la educación, a pesar de la falta de datos detallados sobre algunas aportaciones precisas, por ejemplo en edificios, equipamientos escolares y materiales de enseñanza y aprendizaje. Los resultados de los tests del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) ponen de manifiesto que los alumnos de los países que más invierten en educación suelen adquirir mejores competencias en lectura y escritura. Esta correlación es evidente en los pocos países en desarrollo que participan en ese programa, así como en las naciones de Europa Central y Oriental y los países de Europa Occidental con niveles de gasto público en educación relativamente bajos. Otros resultados de la encuesta del PISA incitan a pensar que los recursos financieros pueden tener un gran impacto en los resultados cuando el gasto inicial es bajo, pero a medida que el nivel de gastos aumenta el impacto tiende a estancarse.

En los países ricos que ya han alcanzado los objetivos de EPT, el gasto público en educación representa un porcentaje más importante del PIB (promedio de la región América del Norte y Europa: 5,2%) que en los países pobres donde todavía es necesario desarrollar considerablemente unos sistemas escolares que carecen de cobertura y financiación suficientes (promedios

El gasto público en educación constituye un buen indicador del compromiso contraído por los gobiernos en favor de la mejora de la calidad.

regionales: 3,3% en el África Subsahariana y 3,9% en Asia Oriental y el Pacífico; no se dispone de datos relativos al Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes).

En el Gráfico 3.3 se muestra la evolución del gasto real en los países –relativamente escasos– sobre los que se dispone de datos correspondientes a 1998 y 2001. Por regla general, los gastos permanecieron estables en los países desarrollados durante ese periodo, mientras que en un número considerable de países en desarrollo aumentaron en proporciones importantes, especialmente en Asia Oriental y el Pacífico y en América Latina y el Caribe. Sin embargo, algunos países importantes redujeron considerablemente su gasto, por ejemplo Filipinas (-24%) e Indonesia (-8%).

Sigue siendo muy controvertida la cuestión del nivel adecuado del costo de las remuneraciones de los docentes. Estos representan la mayor parte de los gastos, sobre todo en los países desarrollados, donde sólo dejan una porción mínima del presupuesto – en algunos casos menos del 1% – para costear los libros de texto y otros materiales de aprendizaje. La necesidad de ahorrar recursos para otras aportaciones tiene que compaginarse con la de remunerar suficientemente a los maestros, a fin de atraer a la docencia personas capacitadas y dispuestas a ejercer la profesión perdurablemente.

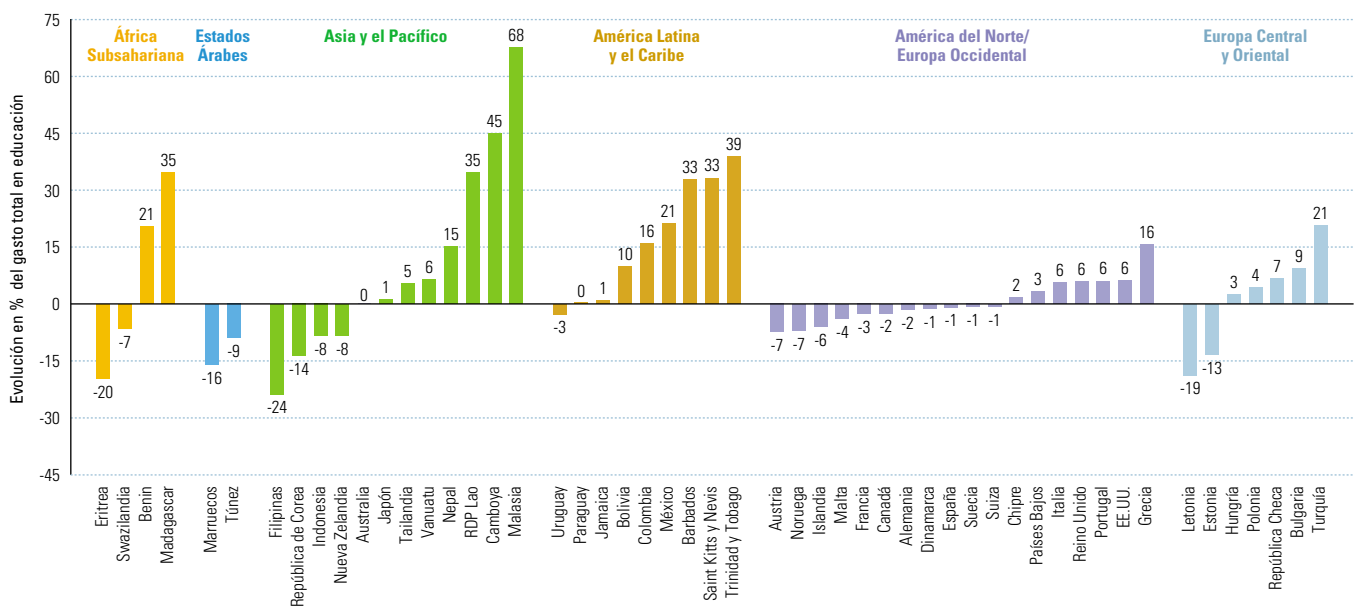
Cada vez se fomentan más las asociaciones entre el sector público y el privado para compensar la incertidumbre e insuficiencia de la financiación pública. Estas asociaciones son objeto de controversias porque plantean problemas de calidad y equidad, ya que no todas las comunidades poseen las mismas capacidades para atraer fondos públicos y movilizar financiaciones privadas.

¿Cuánto aprenden los alumnos?

Los datos de las evaluaciones nacionales e internacionales indican que en un número excesivo de países los niños no dominan las competencias básicas. El bajo aprovechamiento escolar está ampliamente extendido, y los países más afectados por este problema suelen ser los que poseen sistemas escolares endebles desde el punto de vista de la escolarización y los recursos disponibles, como lo demuestran los siguientes ejemplos.

América Latina. Las evaluaciones realizadas en cuatro países latinoamericanos ponen de manifiesto la existencia de niveles de aprovechamiento escolar insuficientes en grupos numerosos de alumnos, al término de la enseñanza primaria. En Nicaragua (2002), el 70% de los alumnos sólo habían adquirido un nivel “básico” en lengua, y en matemáticas ese porcentaje

Gráfico 3.3: Evolución del gasto total real en educación de un grupo de países, 1998-2001



Fuente y notas: Véase el Capítulo 3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

sobrepasaba el 80%. En Uruguay (1999), los resultados en lengua del 40% de los alumnos del 6º grado de primaria se consideraban “insatisfactorios” o “muy insatisfactorios”. En El Salvador (1999), el 40% de los alumnos de 6º grado no alcanzaban un nivel “básico” en lengua, matemáticas, ciencias y estudios sociales. En Honduras (2002), los resultados en lengua y matemáticas del 90% de los alumnos de 6º grado eran “bajos”.

África. Un estudio del Southern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality Consortium (SACMEQ), realizado en el periodo 1995-1998, evaluó las capacidades de lectura de los alumnos de primaria, comparándolas con las normas establecidas por expertos nacionales en lectura y docentes de 6º grado. En cuatro de los siete países estudiados, menos de la mitad de los alumnos de 6º grado alcanzaban el nivel mínimo de competencia en lectura. El estudio del PASEC (1996-2001) realizado en seis países africanos de habla francesa también puso de manifiesto la insuficiencia del aprovechamiento escolar: entre un 14% y un 43% de los alumnos del 5º grado de primaria obtuvieron resultados “bajos” en francés y matemáticas. En Senegal, por ejemplo, más del 40% de los alumnos tenían serias dificultades para clasificar varios números con dos decimales.

Encuestas multirregionales. Según el Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS, 2001), en muchos países son numerosos los alumnos de 4º grado de primaria que poseen competencias limitadas en lectura. En algunos países de ingresos medios como Argentina, Belice, Colombia, la República Islámica del Irán y Marruecos, más de la mitad de los alumnos no alcanzaban el cuartil inferior, es decir la norma

internacional. En un estudio del PISA realizado en 43 países, el 18% de los alumnos de 15 años de los Estados pertenecientes de la OCDE –que en su mayoría son países con ingresos elevados– obtuvieron resultados que se situaban en el último de los cinco niveles de capacidad de lectura, mientras que el porcentaje correspondiente a los alumnos de países con ingresos bajos o medios alcanzó un 40%.

Los alumnos de zonas rurales y familias desfavorecidas en el plano social y económico son especialmente vulnerables. La relación entre los resultados escolares y la condición social y económica de los alumnos –generalmente evaluada por el nivel de instrucción de sus padres– es sumamente instructiva. Un estudio realizado en 12 países por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) demostró, por ejemplo, que en Cuba se daban los más altos niveles de aprovechamiento escolar de los alumnos y las variaciones más leves en los niveles de educación de los padres. Los resultados escolares de los alumnos de países de ingresos medios son inferiores al promedio de los alumnos de los países de la OCDE de condición socioeconómica equivalente, y en varios países importantes –por ejemplo, Indonesia– hasta los alumnos procedentes de las familias más acomodadas obtienen resultados inferiores a los alumnos de los países de la OCDE de orígenes sociales más desfavorecidos. Esto pone de manifiesto que el sistema escolar no es eficaz en sí.

Garantizar la calidad y ampliar el acceso

¿Se puede establecer una relación entre las TNE y las puntuaciones obtenidas en los tests? No parece que haya un efecto de compensación recíproco entre ambas. El problema fundamental estriba en saber cómo lo han logrado los países que combinan la cantidad con la calidad. Las regiones en las que el acceso a la enseñanza primaria se limita a una fracción de la población –África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y algunos Estados árabes– necesitan políticas holísticas para reconstruir sus sistemas escolares, mientras que los demás países pueden dedicarse a tratar aspectos específicos de las políticas de educación, en particular el aprovechamiento escolar o el acceso a la enseñanza de grupos desfavorecidos.

Merendando y haciendo los deberes en casa (Wuxi, China).



© J.M. CHARLES / RAPHO

Mejorar las oportunidades: atención y educación de la primera infancia

Desde 1998 han sido lentos los progresos realizados en la ampliación del acceso a los programas de educación preprimaria. En la mayoría de las naciones pertenecientes a las regiones del África Subsahariana, los Estados Árabes, Asia Central y Asia Meridional y Occidental, el nivel de escolarización en este tipo de educación es muy bajo, y en algunos países muy endeudados ha disminuido entre 1998 y 2001. Por término medio, un niño nacido en África sólo puede esperar 0,3 año de escolaridad en preprimaria, en comparación con 1,6 año en América Latina y el Caribe y 2,3 años en América del Norte y Europa Occidental. Aunque la incidencia de la disparidad entre los sexos sea menos considerable en la Atención y

Educación de la Primera Infancia (AEPI) que en la enseñanza primaria, la diferencia entre la participación de los niños y la de las niñas sigue siendo todavía considerable en algunos países – por ejemplo, Marruecos y Pakistán – donde su TBE sólo alcanza los tres cuartos de la de los varones, o incluso menos. Pese a que los niños de los medios

Pese a que los niños de los medios sociales más pobres son los que más se benefician de los servicios de AEPI en materia de cuidados, atención sanitaria y educación, siguen siendo los que corren más riesgo de verse privados de esos servicios.

sociales más pobres son los que más se benefician de los servicios de AEPI en materia de cuidados, atención sanitaria y educación, siguen siendo los que corren más riesgo de verse privados de esos servicios, que se suelen ofrecer prioritariamente a los habitantes de las zonas urbanas y a las familias más acomodadas.

Es difícil – tanto en el plano teórico como en el práctico – evaluar la calidad de los servicios de AEPI, y además no se ha prestado suficiente atención a este problema en el plano mundial. La mayoría de las encuestas que tienen por objeto apreciar los resultados en este ámbito evalúan el impacto de la escolarización preprimaria en la progresión del niño en primaria y en la terminación de sus estudios en este nivel de enseñanza. Por lo que respecta a la proporción alumnos/maestro en los programas de AEPI, el África Subsahariana registra la cifra más elevada (25/1 o más, en casi la mitad de los países), mientras que en Europa Central y Oriental y Asia Central se observa la proporción más reducida (menos de 15/1 en tres países de cada cuatro). Los datos de los países de ingresos medios o elevados indican que las exigencias en materia de calificación

profesional son las mismas para el personal de preprimaria que para los maestros de primaria. En cambio, en los países con bajos ingresos a una gran cantidad del personal de preprimaria sólo se le contrata en régimen de precariedad, se le remunera con salarios bajos y se le imparte una formación escasa o nula.

Alfabetización: una ardua lucha en nueve países

En el mundo hay casi 800 millones de adultos analfabetos, o sea un 18,3% de la población adulta del planeta.⁴ Casi los dos tercios de esos analfabetos (64%) son mujeres. El analfabetismo es un gravísimo problema en el África Subsahariana, los Estados Árabes y Asia Meridional y Occidental, donde las tasas de alfabetización sólo alcanzan el 60% aproximadamente. Más del 70% de los adultos analfabetos del mundo –562 millones– viven en nueve países, entre los que figuran la India (34%), China (11%), Bangladesh (6,5%) y Pakistán (6,4%). La consecución del objetivo de la EPT relativo a la alfabetización depende de las políticas que se apliquen en esos países. No obstante, los niveles de alfabetización progresaron considerablemente en el decenio de 1990, según los resultados de las estadísticas de que se dispone sobre cinco países muy poblados. En Brasil, por ejemplo, la tasa de alfabetización aumentó en un decenio del 80,1% al 88%, y el porcentaje de mujeres alfabetizadas alcanza el 88,3%.

Las competencias de los adultos en lectura, escritura y aptitudes básicas guardan una relación con los progresos realizados hacia la consecución de la EPU. Un estudio realizado en Níger, la República Democrática Popular Lao y Bolivia ha demostrado que los niños que corren más riesgos de no ser escolarizados son aquellos cuyas madres tienen un nivel de alfabetización bajo. En Níger, no va a la escuela el 70% de los niños en edad de cursar la enseñanza primaria cuyas madres son analfabetas, mientras que el porcentaje de niños no escolarizados cuyas madres declaran saber leer con soltura es de un 30%.

Le tasa de alfabetización de los jóvenes (15-24 años) es un buen indicador de los progresos realizados hacia la consecución de las metas de la EPT y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, ya que refleja en qué medida

4. El Instituto de Estadística de la UNESCO ha efectuado una nueva estimación del número de analfabetos, basándose en las últimas revisiones de datos. El resultado es considerablemente inferior a la cifra de 862 millones de analfabetos suministrada en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*. Esto se debe a diversos factores, en particular la publicación de datos sobre alfabetización procedentes de encuestas y censos recientes efectuados en una serie de países. El censo realizado en China en el año 2000 arroja, por ejemplo, una disminución del número de analfabetos adultos superior a 50 millones.

el sistema educativo ha inculcado con éxito las competencias básicas en materia de alfabetización durante el decenio precedente. Las tasas de alfabetización de los jóvenes superan el 70% en todas las regiones del mundo, y las disparidades entre los sexos son menos acusadas entre ellos que entre las personas más adultas.

Aptitudes para la vida cotidiana: los esfuerzos de evaluación

El objetivo 3 del Marco de Acción de Dakar se refiere a la mejora de las posibilidades de aprendizaje ofrecidas a los jóvenes y adultos, y más concretamente a aquellos que nunca recibieron ninguna educación básica o desertaron la escuela a mitad de camino. Malí, Nepal, la República Democrática Popular Lao y Senegal han emprendido una revisión conjunta de sus políticas en este sector, al que han denominado “desarrollo de competencias”. La revisión comenzó por una evaluación de la demanda de programas de aprendizaje de este tipo sobre la base de factores demográficos y socioeconómicos, y se llegó a la conclusión de que tanto los programas de educación no formal existentes como la enseñanza secundaria profesional no son capaces de satisfacer las necesidades de los individuos y la sociedad. Por regla general, la diversidad de los programas de aprendizaje y de los proveedores de éstos refleja la variedad de la demanda, pero supone un obstáculo para la labor de seguimiento. En muy pocas ocasiones se dispone de datos sobre la cobertura y eficacia de los programas. Se podría llegar a la elaboración de un marco común de seguimiento si la iniciativa de estos cuatro países se extendiese a otros.

Una medición global de los progresos realizados: el Índice de Desarrollo de la EPT

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) se presentó por primera vez en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2003*. Este índice comprende indicadores relativos a cuatro de los seis objetivos establecidos en Dakar: la Enseñanza Primaria Universal (EPU), la alfabetización de adultos, la paridad entre los sexos y la calidad de la educación. Los datos relativos a la AEPI (objetivo 1) y las competencias para la vida cotidiana (objetivo 3) no están suficientemente normalizados para poderlos incluir en el Índice.

Se ha escogido un indicador como medida de aproximación a cada objetivo: la TNE para la EPU; la tasa de alfabetización de la población de más de 15 años

de edad para la alfabetización de los adultos; el índice de la EPT relativo a la paridad entre alumnos y alumnas –es decir, el promedio aritmético de los IPS de la enseñanza primaria, la enseñanza secundaria y la alfabetización de adultos– para la paridad e igualdad entre los sexos; y la tasa de supervivencia en 5º grado de primaria para la calidad de la educación. El índice abarca 127 países para 2001.⁵ (véase el Recuadro *infra*).

Situación de los países en la escala del IDE

- En 44 países (es decir, en un tercio del total) situados en su inmensa mayoría en las regiones de América del Norte/Europa Occidental y Europa Central y Oriental, se han alcanzado o están a punto de alcanzarse los cuatro objetivos.
- En 51 países los valores del IDE oscilan entre 0,80 y 0,94. Prácticamente la mitad de los países de este grupo –la mayoría de los cuales pertenecen a la región de América Latina– están rezagados en el alcance del objetivo de la educación de calidad. Muchos de los niños de estos países que tienen acceso a la escuela la abandonan prematuramente, debido a la pobre calidad de la enseñanza, entre otras causas.
- Los 35 países donde los valores del IDE son inferiores a 0,80 distan mucho de alcanzar los objetivos. Veintitrés de ellos pertenecen a la región del África Subsahariana. En esta categoría figuran también tres países del grupo de países muy poblados: Bangladesh, India y Pakistán. Para lograr la Educación para Todos en los países de esta categoría será necesario afrontar simultáneamente múltiples desafíos.

El análisis de las tendencias en los 74 países sobre los que se dispone de datos relativos a los cuatro indicadores para 1998 y 2001 muestra un avance claro –pero no universal– hacia la realización de la EPT. En el 75% de los países aproximadamente, el valor del IDE ha aumentado. Algunos países con un IDE inicial bajo –por ejemplo, Liberia, Mozambique, Togo y Yemen– han registrado aumentos de un 15% como mínimo entre 1998 et 2001, en comparación con el promedio de progresión global del 2% del índice en su conjunto. Esto demuestra que es posible progresar rápidamente hacia la realización de la EPT, incluso en los países más pobres, a condición de que exista una firme determinación y se apliquen políticas adecuadas. El Yemen ha registrado progresos muy considerables en todos los componentes del IDE. En cambio, se ha producido una disminución del IDE en 20 países a causa de una disminución de la tasa de supervivencia en el 5º grado de primaria. ■

5. El valor del IDE oscila entre 0 y 1. Cuanto más se aproxima un país al valor máximo del IDE, tanto más cerca se halla del cumplimiento de sus objetivos y tanto mayores son sus logros en la realización de la EPT.

Capítulo 4

Políticas para mejorar la calidad

© STEFAN BONESS / PANOS / EDITINGSERVER.COM



Una alumna entusiasta en una escuela de Eritrea.

- Educandos diversos, respuestas integradoras
- Elementos importantes en clase: tiempo lectivo, plan de estudios, libros de texto y lengua
- Prácticas pedagógicas estructuradas y centradas en el niño
- Instalaciones decorosas
- Cultivar el liderazgo, administrar las escuelas
- Reforzar los flujos de conocimientos
- Remuneración y perfeccionamiento profesional de los docentes
- Políticas de calidad: luchar contra la corrupción, responsabilizar y garantizar la apropiación

Teniendo en cuenta el número de niños que no dominan las competencias básicas al finalizar la escuela primaria, hay sobrados motivos para invertir en la mejora del aprendizaje. Alumnos, padres, empleadores y educadores presionan a la mayoría de los gobiernos para que amplíen las posibilidades de educación y hagan funcionar mejor los centros docentes y los programas. Sin embargo, los gobiernos de las naciones de bajos ingresos y de otros países que tropiezan con graves restricciones financieras se ven abocados a opciones difíciles.

Se ha preconizado que los gobiernos inviertan por lo menos el 6% del PIB en la educación, aunque esto de por sí no represente una garantía de calidad. No obstante, incluso con los niveles de inversión actuales, los gobiernos pueden optar por soluciones que pueden influir considerablemente en la mejora de las condiciones de aprendizaje.

En el diagrama del presente capítulo se presenta un marco de política general para mejorar la calidad de la enseñanza y del aprendizaje, teniendo en cuenta los distintos niveles y los protagonistas fundamentales del proceso educativo.



Integrar a todos los educandos

Los educandos ocupan una posición fundamental en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Esto puede parecer obvio, pero no siempre se plasma en los hechos. La pandemia del VIH/SIDA, las discapacidades, los conflictos y la práctica del trabajo infantil hacen que millones de niños se hallen en situaciones sumamente desfavorecidas. En el África Subsahariana, más de 11 millones de niños menores de 15 años han perdido por lo menos a uno de sus progenitores a causa del sida. Sus posibilidades de aprendizaje se ven a menudo mermadas por la necesidad de ocuparse de los miembros de la familia enfermos o de aportar ingresos al hogar. Este tipo de situaciones exige la adopción de políticas que puedan responder a la diversidad de necesidades y circunstancias.

Una salud deficiente y una alimentación escasa afectan a la capacidad de aprendizaje del niño. Muchos países resuelven con éxito los problemas de salud y nutrición mediante programas centrados en la escuela que suelen proporcionar agua salubre, instalaciones de

saneamiento adecuadas, tratamientos contra los parásitos intestinales, comidas en la escuela e instrucción para la adquisición de competencias básicas en materia de salud. En los países donde el VIH/SIDA tiene una alta incidencia, el papel de la educación para prevenir la propagación de la infección es fundamental.

Hay grupos numerosos de educandos potenciales a los que se priva de los beneficios de la educación por el mero motivo de ser diferentes. Se estima que en el mundo hay unos 150 millones de niños discapacitados, de los cuales sólo menos de un 2% están escolarizados. Todavía no se ha zanjado la controversia entre los defensores de un sólido enfoque integrador del sistema educativo común y los partidarios de las escuelas especiales. Como quiera que sea, la calidad de la educación impartida constituye un problema. En algunos países, a los docentes que han recibido una formación especial se les remunera menos de lo normal porque se encargan de un número más reducido de niños. Una buena educación integradora supone gastos para adaptar los programas, formar a los docentes, elaborar materiales y hacer las escuelas accesibles. Habida cuenta de que la educación integradora sigue siendo el objetivo primordial, es posible reconciliar a los partidarios de ambas posiciones mediante la adopción de un modelo "dualista" que permita a los educandos elegir entre esos enfoques, en el marco de una política integradora.

Los niños de países afectados por conflictos o recién salidos de éstos necesitan apremiamente que se les ofrezcan posibilidades de aprendizaje y apoyo afectivo.

Los niños de países afectados por conflictos o recién salidos de éstos necesitan apremiamente que se les ofrezcan posibilidades de aprendizaje y apoyo afectivo. En una encuesta reciente realizada en 10 países en esa situación, se ha podido comprobar que hay más de 27 millones de niños y jóvenes sin acceso a la educación formal. Lo ideal sería que los programas de enseñanza hiciesen hincapié en la nutrición, las instalaciones de saneamiento, la sensibilización al peligro de las minas, las actividades culturales, el deporte y los valores que promueven de la paz. La Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia (INEE)⁶ está elaborando un conjunto de normas mínimas a fin de ayudar a los miembros de la comunidad internacional, así como a otros protagonistas interesados, a lograr que los educandos que se encuentran en esas situaciones puedan beneficiarse de una educación de calidad suficiente.

6. <http://www.ineesite.org>

Algunas alternativas a la educación formal ofrecen más flexibilidad y pueden ser necesarias para llegar a algunos educandos desfavorecidos. En la India, por ejemplo, el estado de Andra Pradesh está llevando a cabo un programa de enseñanza a distancia del que se benefician más de 100.000 participantes, entre los que figuran muchos desertores del sistema escolar, niños de determinadas castas y niños discapacitados. Este programa ofrece una equivalencia con el sistema formal de enseñanza primaria.

Mejorar la enseñanza y el aprendizaje

Los planes de estudio cobran vida con el proceso de enseñanza y aprendizaje. Este proceso determina lo que ocurre en el aula y la calidad de los resultados del aprendizaje. Una buena práctica exige que se preste atención a seis áreas fundamentales de la política educativa que tienen repercusiones directas en la enseñanza y el aprendizaje, así como a los recursos que contribuyen indirectamente a facilitar el proceso.

Áreas fundamentales de la política educativa

Objetivos adecuados

El diálogo sobre la política de educación debe desembocar en un conjunto pertinente y equilibrado de objetivos que describan lo que deben aprender los educandos y por qué deben aprenderlo. El desarrollo de las competencias cognitivas, creativas y sociales es un componente invariable, pero también está la preocupación por los valores de índole universal –respeto de los derechos humanos y del medio ambiente, paz y tolerancia– o de dimensión más local, por ejemplo la diversidad cultural. Muchos países se están esforzando para lograr una combinación adecuada de valores universales y locales, estableciendo nexos entre los planes de estudios y la vida social y económica de las comunidades nacionales y locales. Los datos sobre los planes de estudios de 108 países ponen de manifiesto que en los últimos 20 años se ha producido un leve cambio en las prioridades. Aunque las competencias básicas siguen ocupando una posición preeminente, los valores universales asociados al civismo y la democracia, así como la educación relativa a los derechos humanos, han cobrado más relieve que antes.

Equilibrio entre las materias

En la medida en que los objetivos y finalidades del programa se tienen en cuenta en las materias enseñadas en las escuelas, surge un debate sobre

cómo se han de definir las materias, cuántas se deben enseñar y cuál es el tiempo lectivo que ha de asignarse a cada una de ellas. En la práctica, el número de materias o áreas de materias enumeradas en los planes de estudios oficiales del mundo entero han cambiado relativamente poco en los dos últimos decenios. Sin embargo, su composición sí parece que está cambiando, especialmente con la incorporación de “nuevas” materias relacionadas con la salud, los derechos humanos, el medio ambiente y la tecnología, que se diferencian de las materias “fundamentales”, directamente relacionadas con el aprendizaje de la lectura, la escritura y la aritmética. La enseñanza y el aprendizaje de la lectura y escritura siguen siendo elementos centrales del plan de estudios básico. La alfabetización es un instrumento esencial para dominar las demás materias. También es un buen instrumento para predecir los logros del aprendizaje a largo plazo. Se debe considerar, por consiguiente, que la lectura y la escritura constituyen un ámbito prioritario en los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de la educación básica, en particular por lo que se refiere a los educandos de medios desfavorecidos.

Buena utilización del tiempo

Los trabajos de investigación ponen de relieve la existencia de una correlación positiva constante entre el tiempo de instrucción y el aprovechamiento escolar de los alumnos de primaria y secundaria. Es importante señalar que esta correlación parece ser más estrecha en los países en desarrollo. No obstante, algunos estudios recientes indican que el tiempo anual previsto para la instrucción no ha aumentado en el plano mundial. De hecho, en muchos países se ha reducido, en parte debido a la obligación de satisfacer una demanda mayor en un contexto de serias restricciones financieras. Algunas encuestas a pequeña escala han mostrado que una gran parte del tiempo dedicado a la instrucción se pierde por el absentismo de docentes y alumnos, la escasez de aulas, la falta material de aprendizaje, y la relajación de la disciplina. Aunque haya un amplio consenso para considerar que la norma ha de ser un total de 1.000 horas “efectivas” de escolaridad por año, son muy pocos los países que se atienen a ella. Una mejor gestión de las escuelas y estrategias de aprendizaje más eficaces pueden contribuir a contrarrestar los efectos de esta tendencia.

Enfoques pedagógicos destinados a mejorar el aprendizaje

En muchos países, los estilos y métodos pedagógicos no están correctamente puestos al servicio de los niños. La mayoría de los especialistas coinciden en señalar que no es deseable aplicar una pedagogía dominada por el

docente que reduzca a los alumnos a un papel pasivo. Sin embargo, este tipo de pedagogía constituye la norma en la gran mayoría de las aulas del África Subsahariana y de otras partes del mundo. En todas las regiones se pueden encontrar programas emblemáticos que fomentan una pedagogía activa centrada en el niño, un aprendizaje cooperativo y un desarrollo del espíritu crítico y de las competencias para resolver problemas. Se pueden citar como ejemplos la Escuela Nueva en Colombia, las Escuelas Comunitarias en Egipto, la Pedagogía Convergente en Malí y las Escuelas del Comité para el Progreso Rural en Bangladesh. Los intentos para adaptar esos métodos innovadores son una característica sobresaliente de la renovación pedagógica en el África Subsahariana, pero los resultados de estos experimentos educativos todavía no son concluyentes y, además, su costo es elevado.

Por lo que respecta a la gama que va de la enseñanza tradicional –en la que el maestro se sirve de su palabra y de la pizarra– a la instrucción “abierta”, muchos educadores propugnan una enseñanza estructurada consistente en una combinación de instrucción directa, práctica guiada y aprendizaje autónomo. Por regla general, los docentes presentan material en pequeñas cantidades, toman el tiempo necesario para asegurarse de que los alumnos comprenden y fomentan su participación activa. Son numerosos los datos que indican que la enseñanza estructurada da mejores resultados que los enfoques pedagógicos de tipo abierto

en el caso de los niños de medios sociales desfavorecidos, los escolares con dificultades para aprender y las clases con gran cantidad de alumnos. Además, esa enseñanza permite crear un entorno centrado en el niño, ofreciéndole posibilidades para el descubrimiento personal.

En las zonas geográficamente aisladas puede ser necesario recurrir a estrategias particulares como el aprendizaje a distancia, las clases itinerantes y las clases con niveles heterogéneos. Los planes de estudios tienen que adaptarse en consecuencia y se debe formar a los docentes para que apliquen métodos pedagógicos adecuados, por ejemplo el aprendizaje mutuo entre alumnos, el aprendizaje en grupo y el autoaprendizaje.

Política lingüística

La lengua materna de unos 1.300 millones de habitantes del planeta –es decir, el 20% de la población mundial– es una idioma “local”. Allí donde se hablan idiomas “locales”, la elección de la(s) lengua(s) utilizada(s) en la escuela reviste una enorme importancia para la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Está demostrado que el hecho de empezar la instrucción en la primera lengua del educando no sólo mejora los resultados del aprendizaje, sino que además resulta más rentable porque reduce las tasas de repetición de curso y de deserción escolar. En los modelos más logrados, después de unos pocos años de aprendizaje en la lengua materna se va efectuando una transición paulatina hacia la segunda lengua.

Zambia ha elaborado su propio modelo de enseñanza bilingüe, que actualmente está bien integrado en las reformas del sector de la educación destinadas a mejorar la calidad. Para la instrucción inicial en las escuelas, Papua-Nueva Guinea utiliza más de 434 lenguas de las 830 que componen su mosaico lingüístico. El programa de reforma de la educación adoptado en 1995 en este país hace de la lengua vernácula la lengua de enseñanza inicial, mientras que el inglés oral se introduce al final del tercer año. La elección de la lengua de

Alumnos trabajando aplicadamente a la luz de las velas en Guatemala.



Está demostrado que el hecho de empezar la instrucción en la primera lengua del educando no sólo mejora los resultados del aprendizaje, sino que además resulta más rentable porque reduce las tasas de repetición de curso y de deserción escolar.

instrucción es una opción en materia de política educativa que influye en el plan de estudios, los contenidos y la pedagogía. Es necesario establecer un equilibrio entre la facilitación del uso de la lengua local para el aprendizaje

y la garantía de acceso a las lenguas más difundidas en el mundo.

Sacar lecciones de la evaluación

Una evaluación periódica, fiable y efectuada a su debido tiempo es un elemento clave para mejorar el aprovechamiento escolar. A nivel de una clase, la evaluación puede ser sumatoria (apreciación del aprovechamiento escolar mediante tests concebidos en el exterior) o formativa (diagnóstico de la forma en que cada alumno aprende mediante la observación). Toda evaluación tiene por objeto permitir que los educandos saquen provecho de la información que proporciona, y también mejorar las prácticas de aprendizaje y enseñanza. En algunos países –por ejemplo, Ghana, Sri Lanka y Sudáfrica– se ha adoptado la evaluación formativa como complemento de los exámenes oficiales. En muchos países, la situación local impide la generalización de esta práctica, ya que exige recursos adecuados, docentes formados en técnicas de evaluación y clases de tamaño relativamente reducido.

Recursos para facilitar la mejora de la enseñanza y el aprendizaje

Políticas nacionales en materia de libros de texto

Aunque no abundan los trabajos de investigación sobre la forma en que los docentes utilizan los libros de texto en las aulas, es obvio que esos materiales influyen en la calidad de la enseñanza y del aprendizaje. La falta de manuales puede ser el resultado de la ineficacia del sistema de distribución, la negligencia o la corrupción. Un estudio realizado en Zambia (2000) ha puesto de manifiesto que ni siquiera el 10% de los libros de texto comprados llegó a las aulas. La reforma del mercado de esos libros ha contribuido a aumentar su disponibilidad y abaratar su precio en muchos países. En Uganda, el precio de los manuales disminuyó en un 50% a causa de la liberalización del mercado. En otros países –por ejemplo, en la Federación de Rusia– la

liberalización benefició a unas regiones más que a otras. Un desarrollo equitativo en materia de libros de texto, comprendido el fomento del sector editorial local, no sólo exige una buena coordinación entre el sector gubernamental –de preferencia por conducto de un organismo nacional especializado en el que participen los ministerios competentes– el sector privado y la sociedad civil, sino también la elaboración de una política nacional de edición libros de texto. Gracias a un fuerte apoyo político, el gobierno de Brasil ha podido suministrar libros de texto a casi todas las escuelas primarias públicas en el marco de su programa nacional de bibliotecas escolares.

Contextos de aprendizaje seguros y acogedores

Para lograr la universalización de la enseñanza primaria, en muchos países se necesita llevar cabo una campaña sin precedentes de renovación y construcción de aulas. Las escuelas deben ser accesibles a los alumnos discapacitados y tienen que contar con instalaciones que garanticen un entorno de aprendizaje sano e higiénico. Es esencial que las escuelas puedan disponer de agua salubre e instalaciones sanitarias apropiadas. Hasta hace muy poco, en el África Subsahariana los proyectos de construcciones escolares sólo prevenían en contadas ocasiones la instalación de letrinas y el abastecimiento de agua. En Mauritania y Chad, por ejemplo, la previsión de estos dos elementos en los proyectos de construcción sólo data de 2001-2002. Pese a que el mantenimiento de las instalaciones es una solución rentable que prolonga la vida y la calidad de los edificios escolares, se suele descuidar este aspecto tanto en los proyectos de ayuda como en los presupuestos gubernamentales. De hecho, el mantenimiento suele correr a cargo de las comunidades, que a veces sólo disponen de recursos para efectuar un mantenimiento mínimamente elemental.

Docentes: una inversión fundamental

Los docentes son un factor esencial en todas las reformas tendentes a mejorar la calidad y representan la inversión más importante en el presupuesto del sector público. Uno de los problemas más importantes de las políticas de educación estriba en saber cómo mejorar su contratación, formación y condiciones de empleo, cuando sólo se dispone de medios limitados.

Replantearse la formación

Para atraer candidatos al ejercicio de la docencia, tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados les seduce la idea de rebajar los criterios de acceso a la profesión docente. Aunque esta opción debe examinarse

con cautela, es posible flexibilizar las distintas vías que abren paso a la profesión docente. Por ejemplo, el talento y la motivación podrían tomarse en igual consideración que un determinado nivel de educación formal.

En los principales modelos de formación inicial, la duración de la instrucción formal puede oscilar entre cero y cinco años, el periodo de prácticas puede ser largo o corto, y los costos por alumno suelen ser relativamente elevados. Los modelos que prevén periodos de prácticas largos necesitan que haya un número suficiente de escuelas con capacidad para entrenar a los futuros docentes. En Cuba, la totalidad de la formación inicial se efectúa en las escuelas. En algunos casos, la formación en las escuelas se puede combinar con el aprendizaje a distancia, a condición de que los futuros docentes reciban el material y apoyo adecuados. En los programas de formación se da una tendencia a subestimar el tiempo que necesitan los futuros profesores para dominar las materias que enseñan. Además, ocurre a menudo que los encargados de la formación no conocen a fondo la realidad cotidiana de las escuelas.

Sierra Leona: la difícil situación de los maestros de primaria

En 2001, al finalizar la guerra civil de once años que desgarró Sierra Leona, se suprimieron los derechos de escolaridad y se ofrecieron comidas gratuitas en todas las escuelas, lo cual trajo consigo un espectacular aumento de la escolarización en la enseñanza primaria. Los efectivos escolares se triplicaron en menos de cuatro años y el número de alumnos por clase superó la cifra de setenta. Un 20% de los maestros de las escuelas de primaria financiadas por el Estado no figuran en la nómina de funcionarios estatales. Muchos de ellos son voluntarios que han recibido una formación profesional escasa o nula. Algunos son remunerados en especie por las comunidades. A finales de 2003, el sueldo medio mensual de los maestros de la enseñanza primaria estatal ascendía a 50 dólares. En valor real, la remuneración de los maestros se ha reducido a más de la mitad desde mediados del decenio de 1990. La mayoría de los maestros tienen que mantener una familia de cuatro a cinco personas con menos de 2 dólares diarios. Además, el abono de los sueldos suele efectuarse con retraso. En las zonas urbanas, los maestros obtienen ingresos suplementarios dando clases particulares. Se dice que algunos maestros no enseñan deliberadamente la totalidad del programa de estudios, obligando así a los alumnos a acudir a las clases particulares. En las zonas rurales, es corriente que los maestros vendan bizcochos o golosinas a los alumnos durante el recreo. Pese a que la desmoralización aumenta entre los docentes, ha disminuido algo su absentismo laboral, que a finales de 2001 alcanzaba un 20%.

Se debe invitar a los encargados de la elaboración de políticas de educación de muchos países a que se replanteen el equilibrio entre la formación inicial y la formación durante el trabajo. Los docentes recién titulados necesitan un gran apoyo, sobre todo durante el primer año de ejercicio de la profesión. Es rentable orientar las inversiones hacia la formación práctica. Las mejores prácticas de apoyo profesional permanente comprenden una estructura incitativa que muestra a los docentes las ventajas que supone una mejora de su competencia profesional y alienta a las escuelas a hacer de la mejora del aprendizaje un elemento medular de su visión de la educación.

Baja de las remuneraciones

En muchos países en desarrollo, la remuneración de los docentes es demasiado escasa para permitirles vivir decorosamente (véase el Recuadro sobre Sierra Leona).

A lo largo del tiempo, las remuneraciones de los docentes han tendido a disminuir con respecto a las de grupos sociales comparables. En 1975, el promedio de los sueldos de los docentes de primaria en los países en desarrollo era seis veces superior al PIB por habitante, pero en 2000 esa proporción se había reducido casi a la mitad. Esta tendencia es particularmente acusada en el África de habla francesa, donde esa proporción sólo alcanza hoy un tercio de su anterior nivel (véase el Cuadro 4.1).

En algunos países de ingresos elevados o medios, la remuneración de la mayoría de los docentes aumentó en valor real en el decenio de 1990, mientras que en algunos países de bajos ingresos disminuyó en más de un 20% en valor real. En muchos países africanos, los sueldos de los docentes en valor real en el año 2000 eran inferiores a los del decenio de 1970.

Cuadro 4.1: Proporción entre el sueldo medio de un maestro de primaria y el PIB por habitante, por región (1975-2000)
(países con un PIB por habitante inferior a 2.000 dólares en 1993)

	1975	1985	1992	2000
Todos los países con un PIB por habitante inferior a 2.000 dólares	6,6	4,6	4,3	3,7
África	8,6	6,3	6,0	4,4
Países de habla inglesa	4,4	3,5	3,6	4,2
Países de habla francesa	11,5	8,0	6,3	4,8
Sahel	17,6	11,8	8,2	6,4
Asia	3,7	2,7	2,5	2,9
América Latina	2,7	2,9	2,3	2,3
Oriente Medio y África del Norte	5,6	2,8	3,3	3,3

Fuente: Véase el Capítulo 4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

Las medidas tendentes a reducir el nivel medio de remuneración de los docentes no sólo pueden crear tensiones peligrosas, sino que además pueden mermar gravemente la calidad de la educación. La carga de los sueldos se puede aliviar con otras medidas como la creación de clases con más alumnos –cuando sea posible– y la enseñanza a niveles heterogéneos o en clases alternas, con tal de que esas medidas se apliquen con el debido cuidado en un contexto apropiado.

Atraer docentes

Para conseguir la EPU hacen falta muchos más maestros. En los países donde ha aumentado recientemente el número de niños escolarizados, el número de alumnos por maestro es de 60 o más. Varios países de África y Asia contratan por periodos cortos a docentes auxiliares, otorgándoles remuneraciones y prestaciones inferiores a las de sus colegas titulares. Los gobiernos se hallan ante el dilema de apoyar a los auxiliares sin agravar las condiciones de empleo de los titulares.

Es necesario establecer un marco nacional bien definido para dotar a todas las escuelas con docentes. Puede redundar en perjuicio de la calidad la asignación de docentes a puestos de trabajo en escuelas rurales de zonas cuya lengua no dominan con soltura. Puede ser necesario crear incentivos –por ejemplo, ofrecer la posibilidad de efectuar más estudios u otorgar subsidios de vivienda – para que los docentes vayan a trabajar a zonas rurales apartadas y lograr así que todas las escuelas cuenten con profesores calificados.

Mejores escuelas

En todo el mundo va cobrando mayor predicamento la idea de que es preferible mejorar la escuela en su totalidad, en vez de reforzar determinados aportes y procesos. Esta idea se plasma en una serie de modelos distintos – aunque conexos – que han recibido diversas denominaciones: *mejora de la escuela*, *desarrollo global de la escuela* y *escuela amiga del niño*. La aplicación de estos modelos supone a menudo que se dé a las escuelas más autonomía. Los argumentos en favor de ésta son convincentes, ya que otorgar más libertad puede conferir más independencia a los docentes, reducir la burocracia y hacer que los poderes de decisión estén más cercanos del lugar donde se plantean los problemas. No obstante, hasta la fecha no se dispone de suficientes datos sobre las repercusiones de la autonomía de las escuelas en los resultados del aprendizaje. Está ampliamente admitido que para mejorar la calidad de la enseñanza deben

reunirse determinadas condiciones. Esas condiciones comprenden: un gobierno central fuerte y dispuesto a prestar apoyo; estrategias orientadas hacia el fortalecimiento de capacidades; apoyo profesional a las escuelas; y mayor transparencia. Otros elementos esenciales son: contar con una estructura central de seguimiento; y velar por que las escuelas reciban información basada en el rendimiento.

En estas tareas, los directores de escuelas tienen una importancia fundamental, ya que la índole de su liderazgo puede influir muy considerablemente en la calidad de los centros docentes. En muchos países desarrollados hay instituciones especializadas para adquirir competencias en materia de dirección de centros docentes. No suele ser así en los países de escasos ingresos, donde se puede ascender a los maestros sin impartirles ninguna formación complementaria. No obstante, la tendencia a conceder una mayor autonomía a las escuelas supone que se pueda exigir a los administradores de éstas la ejecución de tareas de gestión más complejas. Sudáfrica está empezando a aplicar una política de fortalecimiento de la dirección de las escuelas y en Kenya se han perfeccionado las competencias administrativas de 16.700 docentes gracias al Primary School Management Programme (PRISM). En toda reforma destinada a otorgar una mayor autonomía a las escuelas, se debe definir claramente la obligación de rendir cuentas. Sin una política nacional firme y bien coordinada, se corre un gran riesgo de que aumenten las disparidades de rendimiento de las escuelas.

En muchos países en desarrollo, la organización de la educación exige la adopción de decisiones difíciles para encontrar medios que permitan sacar el mejor partido de los escasos recursos de que se dispone, sobre todo allí donde el número de niños escolarizados en primaria ha aumentado rápidamente sin que la financiación haya progresado en consecuencia. La enseñanza en clases alternas, si bien es una solución que permite aumentar el número de plazas en las escuelas utilizando eficazmente los recursos existentes –edificios, instalaciones, libros de texto y docentes–, somete a una presión enorme a todos los que se encargan de la gestión de las escuelas y entraña una posible pérdida de calidad de la enseñanza. Esta solución exige una programación metódica y estructuras de gestión adecuadas.

En todo el mundo va cobrando mayor predicamento la idea de que es preferible mejorar la escuela en su totalidad, en vez de reforzar determinados aportes y procesos.

Apoyar a las escuelas, informar la política educativa

El acceso a los conocimientos que permiten saber lo que sirve verdaderamente para mejorar la calidad de la educación puede revestir una gran importancia. Las personas e instituciones dedicadas a la tarea de crear esos conocimientos y hacer que se compartan constituyen la infraestructura nacional de conocimientos sobre la educación. Para incrementar la pertinencia de la investigación sobre la educación, algunos países como la República Unida de Tanzania y Sudáfrica han creado entidades que agrupan a los encargados de la elaboración de políticas, profesionales, universitarios y representantes de las ONG y los organismos de financiación. La investigación orientada hacia la acción puede acortar la distancia que media entre la teoría y la práctica y conducir a una aplicación más amplia de las soluciones locales. En muchos países se han aplicado estrategias para prestar apoyo con asesoramiento profesional, entre las que figuran la creación de Centros de Recursos Pedagógicos donde se suministra material educativo a los docentes y se fomenta el aprovechamiento compartido de ideas entre profesores, especialistas en educación y encargados de elaborar políticas. Las inversiones en redes e innovaciones destinadas a crear y compartir conocimientos sobre la educación pueden ser muy rentables, al facilitar el aprendizaje mutuo entre las escuelas y una mejor utilización de los recursos limitados de que se dispone. Además, permiten crear una cultura de la mejora de la calidad basada en conocimientos y datos pertinentes.

Las políticas de reforma

Se han logrado realizar con éxito reformas de la educación en contextos políticos muy diferentes y en sociedades con niveles de riqueza muy desiguales.

Toda modificación o reforma de las políticas de educación supone costos, pero antes de abordar esta cuestión es necesario que haya un consenso nacional sobre la calidad. Una vez cumplida esta condición política primordial, es posible formular prioridades en el marco de un enfoque amplio. Se han logrado realizar con éxito reformas de la educación en contextos políticos muy diferentes y en sociedades con niveles de riqueza muy desiguales. Entre los elementos que tienen una influencia directa en la cuestión de saber si las reformas destinadas a mejorar la calidad pueden tener repercusiones importantes, hay tres que merecen una atención especial: la creación de asociaciones con los

docentes y otras partes interesadas, el reforzamiento de la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

Posibilidades de consulta

Habida cuenta de la importancia fundamental de los docentes en la mejora de la calidad, es esencial su participación en calidad de cuerpo profesional, en particular por conducto de sus sindicatos y asociaciones profesionales. El grado de participación de los sindicatos de docentes en la negociación de las condiciones de empleo es muy variable en función de las regiones y países. En América Latina, el advenimiento de gobiernos democráticos ha mejorado considerablemente la situación del conjunto de la región, mientras que las naciones que están consolidando la democracia –por ejemplo, los países de Europa Oriental y Sudáfrica– tienen que enfrentarse con el desafío complementario de edificar una cultura del diálogo. Los Estados Árabes y algunos países de Asia son los que tienen que recorrer un camino más largo. Es necesario apoyar la capacidad de las organizaciones de docentes para realizar una labor de investigación. En el plano internacional, se está entablando un diálogo prometedor –aunque frágil todavía – entre los proveedores de fondos, las organizaciones de docentes y las ONG. Una ilustración de esto es el examen emprendido por el Banco Mundial sobre la participación de los sindicatos en la elaboración de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza en 23 países.

Rendición de cuentas mutua

Los códigos de conducta pueden promover la calidad de la educación al establecer normas éticas y enunciar principios de rendición de cuentas mutua. Los códigos suelen referirse a cuestiones como la admisión en las escuelas, las condiciones de empleo de los docentes y otras categorías de personal, los exámenes, los procedimientos de evaluación y la movilización de recursos. Algunos abarcan el conjunto del sistema educativo, mientras que otros se centran en los docentes. Por regla general, son los ministerios de educación quienes se encargan de su aplicación. Para que sean eficaces, no sólo es necesario que los códigos se preparen en cooperación con los profesionales de la docencia y se difundan ampliamente, sino también que existan mecanismos sólidos de interposición de recursos. Cuando los códigos se aplican con discernimiento, pueden mejorar el contexto escolar e incrementar el grado de dedicación de los docentes.

Lucha contra la corrupción

Varios estudios realizados en el último decenio han destacado las nefastas repercusiones de la corrupción en el desarrollo. Es necesario efectuar una distinción

entre fraude y corrupción. El fraude es una infracción relativamente menor de las reglas establecidas que suele ser producto de la necesidad, por ejemplo el caso de un docente mal pagado o retribuido a destiempo que a veces no acude a clase porque trata de obtener ingresos suplementarios en otra parte. La corrupción es mucho más grave. La descentralización, la privatización y la contratación exterior de prestaciones han creado nuevas posibilidades de corrupción. Las prácticas corruptas pueden comprender defraudaciones y estafas en la construcción de escuelas y el suministro de libros de texto, el abultamiento de las nóminas, los sobornos para obtener plazas en las escuelas o buenos resultados en los exámenes, y el nepotismo en el nombramiento de los docentes. Entre las medidas y estrategias de probada eficacia contra la corrupción figuran: la adopción de reglamentaciones, acompañada de un reforzamiento de la capacidad institucional para imponer su cumplimiento; y una mayor apropiación del proceso de gestión. Se puede alentar a las comunidades a que ejerzan presiones sobre las autoridades.

Muchos de los ámbitos de la política de educación tratados en el presente capítulo reflejan prácticas del mundo entero. Los conceptos clave son la comprensión de la diversidad de las necesidades de los educandos y el apoyo a las reformas centradas en la mejora de la enseñanza y los resultados del aprendizaje (contenidos pertinentes, tiempo lectivo suficiente, enseñanza estructurada en clases centradas en los niños y evaluación). Es fundamental apoyar a los docentes y garantizar una buena administración de las escuelas. Estas estrategias no sólo deben integrarse en una visión a largo plazo de la educación que sea sólida, coherente e inspirada por un conjunto común de conocimientos, sino que además tienen que apoyarse en una firme determinación política y recursos suficientes. ■

**Es fundamental
apoyar a los
docentes y
garantizar
una buena
administración
de las escuelas.**

Estudiando en una escuela al aire libre en Pakistán.



Cumplir nuestros compromisos internacionales



© Ahmad Masood / REUTERS

- ➔ La ayuda dista mucho de ser suficiente
- ➔ Evaluar la eficacia de la ayuda
- ➔ ¿Se centra la ayuda en la calidad?
- ➔ El costo que supone tratar con múltiples proveedores de fondos
- ➔ Esfuerzos de armonización
- ➔ Tercer año de la Iniciativa de Financiación Acelerada

La restauración del sistema educativo es uno de los cimientos básicos de la reconstrucción de una sociedad (Afganistán 2002).

El doble desafío que plantean la mejora de la calidad y la ampliación equitativa del acceso a la educación exige un nivel de inversiones sostenido que no está al alcance de muchos países. En este capítulo se hace un balance de la ayuda, se analizan los esfuerzos realizados para mejorar la coordinación entre los proveedores de fondos y con los gobiernos, y se examinan los datos relativos a la eficacia de la ayuda a la educación.

Panorama de conjunto

La ayuda total al desarrollo ha mostrado síntomas de recuperación en 2002, ya que los desembolsos netos alcanzaron unos 60.000 millones de dólares, es decir

Si se cumplieren todos los compromisos contraídos en Monterrey, la ayuda aumentaría de aquí a 2006 en 16 mil millones de dólares por lo menos.

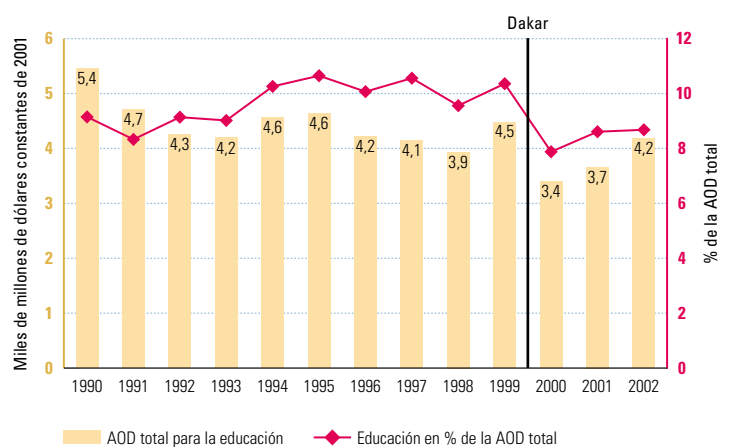
el nivel más alto registrado desde 1992. Esta mejora refleja el crecimiento de la ayuda bilateral y puede atribuirse en parte a los compromisos contraídos en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002). Si se cumplieren todos los compromisos contraídos en Monterrey, la ayuda aumentaría de aquí a 2006 en 16.000 millones de dólares por lo menos, es decir en un 30% en valor real. Aunque esta cifra sea alentadora, es muy inferior sin embargo a la cantidad suplementaria de 50.000 millones de dólares anuales que se necesita para alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio (ODM). Además, no se tiene la certidumbre de que los fondos suplementarios se asignen a objetivos de desarrollo humano como la Educación para Todos.

Ayuda bilateral: síntomas de recuperación

La ayuda bilateral a la educación va progresando lentamente:⁷ en 2002, los compromisos superaron los 4 mil millones de dólares por primera vez desde 1999 (véase el Gráfico 5.1). Esto representa aproximadamente un 9% del total de los compromisos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y cabe esperar que este porcentaje aumente, habida cuenta de los compromisos

7. Este cálculo excluye los fondos que los organismos suministran por conducto de la ayuda general a los programas y de la ayuda intersectorial, de los cuales una parte se asigna a la educación. El sistema de información del OCDE/CAD no calcula la parte que se asigna a la educación en la ayuda general a los programas y en la ayuda multisectorial.

Gráfico 5.1. Compromisos de ayuda bilateral con la educación (1999-2002)



Notas y fuentes: Véase el Capítulo 5 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

contraídos en favor de la educación después de Dakar. En 2001 y 2002, ocho países⁸ se comprometieron a entregar cada uno un promedio de 100 millones de dólares como mínimo en beneficio de la educación. La ayuda prestada por esos países representa el 85% de la ayuda bilateral a la educación. La mayor parte de esa ayuda se destina esencialmente al África Subsahariana (30%), Asia Oriental y el Pacífico (27%) y los Estados Árabes (18%).

Es posible analizar la prioridad relativa que los donantes conceden a la educación,⁹ aunque es necesario tener bien presente que los procedimientos internacionales en materia de comunicación de información pueden subestimar la ayuda a la educación, sobre todo a causa de la tendencia consistente en suministrar ayuda a los presupuestos generales y a los proyectos que abarcan más de un sector. En cabeza de la lista de donantes figura Nueva Zelandia, que otorga a la educación una prioridad 3,5 veces mayor que el promedio de todos los países del OCDE/CAD. Por lo que respecta a los Estados Unidos, cabe señalar que conceden una prioridad relativamente escasa a la educación en el conjunto de la ayuda que suministran. Entre los ocho donantes principales, son Alemania, Canadá, España y Francia los que conceden a la educación una prioridad particularmente elevada.

8. Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido.

9. El indicador mide la proporción de la ayuda que cada donante asigna a la educación con respecto al promedio del OCDE/CAD. Todo valor superior a 1 significa que el donante concede a la educación más importancia que la que le otorgan por término medio todos los organismos donantes en su conjunto.

La ayuda bilateral a la educación básica alcanzó en 2001-2002 la cifra de 900 millones de dólares anuales, es decir el 29% del conjunto de la ayuda bilateral a la educación. Entre los ocho donantes más importantes, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido asignan a la educación básica más del 70% de su ayuda global a la educación, mientras que los tres países que más ayuda prestan a la educación—Alemania, Francia y Japón— tienden a dar prioridad a la enseñanza secundaria.

Organismos multilaterales: pocos cambios

Los organismos multilaterales —exceptuado el Banco Mundial— asignaron 660 millones de dólares a la educación en 2001-2002. Esta cifra representaba entonces un 17% aproximadamente del total de la ayuda bilateral a la educación y suponía una disminución con respecto a los 800 millones de dólares asignados en 1999-2000. Aunque la Comisión Europea siga siendo el donante preeminente en la ayuda multilateral, su ayuda a la educación disminuyó en un punto porcentual y pasó a representar un 4% de la ayuda total que proporcionó en 2001-2002.

El Banco Mundial sigue siendo el más importante apoyo externo de la educación. En efecto, el porcentaje del sector de la educación en el total de sus préstamos fue aumentando paulatinamente desde un 3% en el decenio de 1960 a un 7% en el decenio de 1990, si bien disminuyó luego levemente para situarse en torno a un 6% en los primeros años del decenio en curso. En el transcurso de los años noventa, la composición de los préstamos del Banco Mundial a la educación ha evolucionado: la educación básica sigue representando el sector más importante, pero el apoyo a la educación general aumentó considerablemente¹⁰.

Adicionar los compromisos

El total de la ayuda bilateral y multilateral a la educación básica ascendió a 1.540 millones de dólares en el periodo 2001-2002, una suma muy levemente superior al total registrado en el bienio 1999-2000. Es evidente que el déficit de financiación seguirá siendo importante, aun cuando se cumplan los nuevos compromisos de incrementar la ayuda. Si los proveedores de fondos aportan efectivamente una ayuda complementaria al desarrollo de 16 mil millones de dólares, tal como prometieron en Monterrey, la ayuda a la educación

básica aumentará en 400 millones de dólares anuales, suponiendo que el reparto de fondos por sector permanezca inalterable. La International Finance Facility —un mecanismo de financiación propuesto por el Reino Unido, que consiste en utilizar los mercados mundiales de capitales para contribuir al alcance de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio de aquí al año 2015— generaría una suma suplementaria de 1.240 millones de dólares anuales para la educación básica. El total de los recursos anuales destinados a la educación básica alcanzaría en ese caso la cifra de 3.200 millones de dólares, es decir el doble de la ayuda actual, pero aún así se estaría muy por debajo de los 5.600 millones de dólares anuales de recursos adicionales que se estiman necesarios para lograr tan sólo la EPU y la paridad entre las niñas y los varones escolarizados.¹¹

Mejorar la vida de los pobres

La eficacia de la ayuda y el grado en que ésta contribuye a mejorar los resultados del aprendizaje es un elemento crucial. De hecho, una buena utilización de la ayuda a la educación hoy en día podría representar un incentivo para incrementar los compromisos en el futuro.

Con el advenimiento de una alianza mundial firmemente determinada a alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, hay cada vez un mayor consenso para considerar que el indicador clave de la evaluación de la ayuda es una mejora duradera de la vida de los pobres. Van abriéndose paso tres principios fundamentales en materia de prácticas idóneas a nivel internacional: la importancia de las políticas de desarrollo con sólidas bases, que los países hagan verdaderamente suyas; la concordancia estrecha de la ayuda de los donantes con las prioridades nacionales de los gobiernos; y la armonización de las prácticas de los donantes. Está cada vez más demostrado que la existencia de políticas nacionales con sólidas bases, encaminadas a la erradicación de la pobreza, es un elemento que los

Con el advenimiento de una alianza mundial firmemente determinada a alcanzar los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, hay cada vez un mayor consenso para considerar que el indicador clave de la evaluación de la ayuda es una mejora duradera de la vida de los pobres.

10. Para el Banco Mundial la educación básica comprende la enseñanza preprimaria y la primaria, así como la educación no formal y los programas de alfabetización de adultos. La educación general comprende los proyectos que abarcan más de un subsector de la educación.

11. Esta serie de hipótesis se formulan con una finalidad exclusivamente ilustrativa. Es probable que no todos los donantes se asociarían a esta iniciativa y que las contribuciones proporcionales serían variables.

organismos de financiación tienen cada vez más en cuenta a la hora de determinar a dónde van a encauzar su ayuda.

La ayuda a la educación debe contemplarse en este contexto, y si una buena política nacional es el punto de partida de una utilización eficaz de la ayuda, es evidente que no faltan planes nacionales para el sector de la educación. De los 138 países estudiados, un 76% cuentan con un plan sectorial o subsectorial para la educación y un 83% están elaborando planes nacionales de EPT. Cincuenta y ocho países (40%) cuentan con Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), ultimados o provisionales. No obstante, estos datos deben examinarse con cautela. En efecto, cabe preguntarse si los planes sectoriales y los planes de EPT son los mismos. Además, los datos sobre la forma en que se aplican estos planes son fragmentarias. Algunos de ellos son a todas luces declaraciones de intenciones, redactadas en algunos casos para responder a las exigencias internacionales.

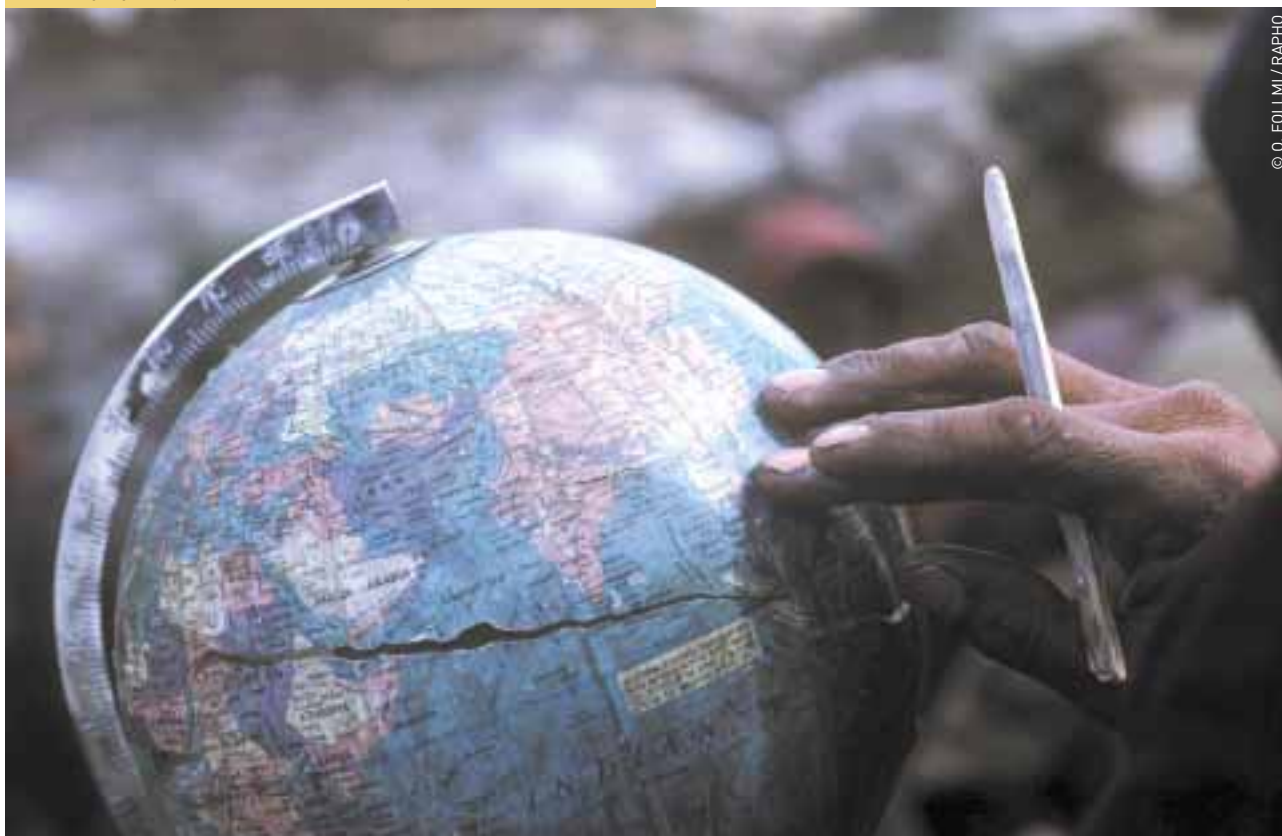
Evaluaciones de la ayuda a la educación

Se han realizado recientemente varias evaluaciones sobre la calidad de la ayuda a la educación. Un estudio sobre la ayuda de la Comunidad Europea a la educación realizado en algunos países de África, del Caribe y del Pacífico entre 1993 y 2000 ha llegado a la conclusión de que la coordinación de los donantes alcanzaba su

máximo grado de eficacia cuando existían “enfoques sectoriales globales” (distintos de la financiación de proyectos específicos) y que esos enfoques eran “óptimos” para la ayuda a los programas de educación.

La *Evaluación conjunta del apoyo externo a la educación básica en los países en desarrollo* fue encargada por 13 organismos bilaterales y multilaterales en asociación con Bolivia, Burkina Faso, Uganda y Zambia. En el estudio se señalan los tenues nexos existentes entre la concepción de los programas y los elementos que dan resultados positivos en el plano local, sobre todo en lo que atañe a la formación de los docentes, los planes de estudios, los materiales y métodos pedagógicos. Los estudios piloto se traducen pocas veces en programas de mayor envergadura. Lo que falta sobre todo es “la voluntad y determinación para mejorar la educación básica mediante soluciones autóctonas... que se construyan partiendo de la situación local y no aplicando planes maestros y esquemas elaborados en el plano internacional”. El estudio concluye señalando que las asociaciones bien estructuradas son un elemento fundamental para una utilización eficaz de la ayuda a la educación básica. Los factores que influyen en la calidad de las asociaciones comprenden: el grado de compromiso de los donantes y los ministerios; las inversiones en capacidades administrativas y técnicas; el acuerdo sobre la definición de las funciones y responsabilidades; y la pertinencia de la ayuda con respecto al contexto.

Clase de geografía para niños de comunidades pastorales de Ladakh (India).



© O. FOLLMI/RAPHO



Impactos de bala: un recordatorio de la guerra civil que ha desplazado a unos dos millones de personas en Angola.

Una tercera evaluación estudió la ayuda a la enseñanza primaria suministrada por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido en Bangladesh, Ghana, India, Indonesia, Kenya y Malawi desde 1998 hasta 2001. Esta evaluación pone de manifiesto las tensiones que se dan entre los esfuerzos encaminados a lograr una apropiación máxima en el plano local y los esfuerzos por incrementar la participación de los donantes en la política y la gestión. Asimismo, en esta evaluación no sólo se señalan las dificultades con que se tropieza para lograr la participación de varios ministerios y administraciones gubernamentales de diverso nivel, sino también la falta de datos completos o precisos.

Las tres evaluaciones concluyen señalando que, si bien se da una tendencia positiva hacia un planteamiento

más coherente y coordinado de la ayuda a la educación, la elección efectiva del instrumento debe efectuarse con tacto y tiene que ser adecuada al contexto. Los planteamientos sectoriales contribuyen a que los países hagan suyas las políticas y estrategias de fomento de la educación y ofrecen a los donantes la posibilidad de tratar de una manera global el problema de la calidad. Además, el abandono progresivo de los planteamientos centrados principalmente en los proyectos ha hecho que cobren más importancia el diálogo sobre políticas y la imposición de condiciones por parte de los donantes. Estas dos tendencias pueden cuestionar la apropiación a nivel local, incrementar la necesidad de coordinación y hacer más lenta la aplicación, sobre todo allí donde la gestión financiera del gobierno sea endeble. En este contexto, la creación de capacidades se convierte en un elemento fundamental.

Ayuda y calidad: establecer nexos

Sólo unos pocos estudios han tratado de establecer un nexo entre la ayuda y la mejora de los resultados del aprendizaje. En Ghana, por ejemplo, se ha demostrado que el apoyo del Banco Mundial a la enseñanza primaria con el suministro de libros de texto y la mejora de las infraestructuras escolares ha contribuido directamente a mejorar el aprovechamiento escolar y los resultados de los alumnos.

Algunos países están estableciendo sus propios indicadores básicos para medir los progresos realizados. En Uganda, un país en el que más del 50% del presupuesto de la enseñanza primaria se financia con recursos externos, el ministerio encargado de la educación utiliza indicadores para examinar la calidad de la enseñanza primaria. Esos indicadores comprenden: la calificación de los docentes, la proporción de alumnos por maestro y el porcentaje de alumnos del sexto grado de primaria que son capaces de dominar una serie de competencias básicas definidas en el plano nacional. Los progresos se evalúan mediante revisiones periódicas realizadas conjuntamente con los proveedores de fondos. Por su parte, Etiopía ha establecido seis indicadores de calidad relacionados con las calificaciones de los docentes, la proporción de alumnos por maestro y el aprovechamiento escolar.

Estos ejemplos muestran que, para evaluar las repercusiones de la ayuda en la calidad, en vez de recurrir a los objetivos específicos de cada uno de sus

Sólo unos pocos estudios han tratado de establecer un nexo entre la ayuda y la mejora de los resultados del aprendizaje.

programas como instrumento de medida de los progresos realizados, algunos organismos proveedores de fondos están utilizando cada vez más los indicadores básicos establecidos por los gobiernos.

Aunque las repercusiones de la ayuda en la calidad sean difíciles de evaluar sistemáticamente, hay varios indicadores intermedios importantes que pueden ser útiles. Esos indicadores comprenden datos que corroboran la existencia de políticas correctas en educación caracterizadas por su coherencia y realismo. Esas políticas tienen posibilidades de establecer objetivos claros por lo que respecta al acceso a la educación, así como a su equidad y calidad, con destinatarios e indicadores bien definidos que se convierten en elementos de referencia importantes para los gobiernos y los organismos donantes en el momento de evaluar los progresos. A este respecto, reviste especial importancia la atención prestada a la realización de actividades periódicas de seguimiento y evaluación.

Programas de ayuda fragmentados

También se puede calibrar la eficacia de la ayuda, examinando si un donante determinado distribuye sus recursos entre un grupo de países reducido o amplio. Los resultados de un estudio sobre veinte donantes importantes de ayuda bilateral y 149 naciones beneficiarias de ésta muestran que los proveedores de fondos asignan su ayuda a un promedio de 63 países. Con compromisos contraídos para prestar ayuda a los sistemas educativos de más de 100 países, Alemania, Francia y Japón se sitúan a la cabeza de los donantes, mientras que Grecia ocupa el último puesto con una prestación de ayuda a ocho países solamente. Las tres cuartas partes de los compromisos bilaterales contraídos en favor de la educación beneficiaron a 38 países. La dispersión de la ayuda entre un número elevado de países beneficiarios tiene repercusiones considerables en el costo de las transacciones. La calidad del apoyo sería mucho mejor si se redujese sustancialmente el promedio de países que reciben ayudas para la educación, pero esta cuestión trasciende ampliamente los límites del sector de la educación.

Una de las consecuencias de esta situación es que los países beneficiarios tienen que tratar con un promedio de siete a once proveedores de fondos a la vez, lo cual supone que los costos de transacción son elevados, a no ser que la ayuda se coordine bien. En los países sumamente dependientes de la ayuda externa, el número de donantes tiende a ser mayor. Zambia –una nación cuyo presupuesto se financia en un 43% con

aportaciones exteriores– tiene que tratar con unos 20 proveedores de fondos. A finales del decenio de 1990, este país aceptó un programa básico de inversión subsectorial, en virtud del cual los fondos de ayuda tenían que agruparse para que los administrase el ministerio de educación, pero en la práctica hubo que plegarse a diversas exigencias en materia de financiación planteadas por los organismos donantes. En Mozambique –un país cuyo presupuesto se financia en un 28% con aportaciones exteriores– se aprobó en 1998 un plan estratégico para el sector de la educación que ha desembocado en un ciclo común de planificación y seguimiento, en el que el gobierno asume un importante papel de dirección.

La Iniciativa de Financiación Acelerada: una asociación internacional

La Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA) representa una respuesta particular en el plano internacional al desafío planteado por la armonización y el alineamiento de los donantes a la hora de prestar apoyo a las políticas nacionales. Esta iniciativa se concibió como una asociación internacional para impulsar de aquí a 2015 los avances hacia la consecución de la Enseñanza Primaria Universal (EPU). Fue el Comité de Desarrollo conjunto del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional quien puso en marcha en 2002 esta asociación, en la que participan actualmente más de 30 bancos regionales de desarrollo y organismos multilaterales y bilaterales.

En 2004, los organismos asociados adoptaron un marco para orientar la aplicación de la IFA (véase el Recuadro *infra*), que se define actualmente como una asociación mundial abierta a todos los organismos de financiación y países de bajos ingresos interesados. Ese marco define seis objetivos y cinco principios destinados a servir de guía para las actividades de la IFA.

Objetivos de la IFA	Principios de la IFA
<ul style="list-style-type: none"> ■ Ayuda más eficiente a la enseñanza primaria ■ Incremento sostenido de la ayuda a la enseñanza primaria ■ Políticas sectoriales sólidas en el ámbito de la educación ■ Financiación interna adecuada y duradera de la educación ■ Mayor rendición de cuentas con respecto a los resultados sectoriales ■ Aprendizaje mutuo, a nivel mundial, de lo que funciona 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apropiación nacional ■ Definición de criterios ■ Apoyo vinculado al rendimiento ■ Disminución del costo de las transacciones ■ Transparencia

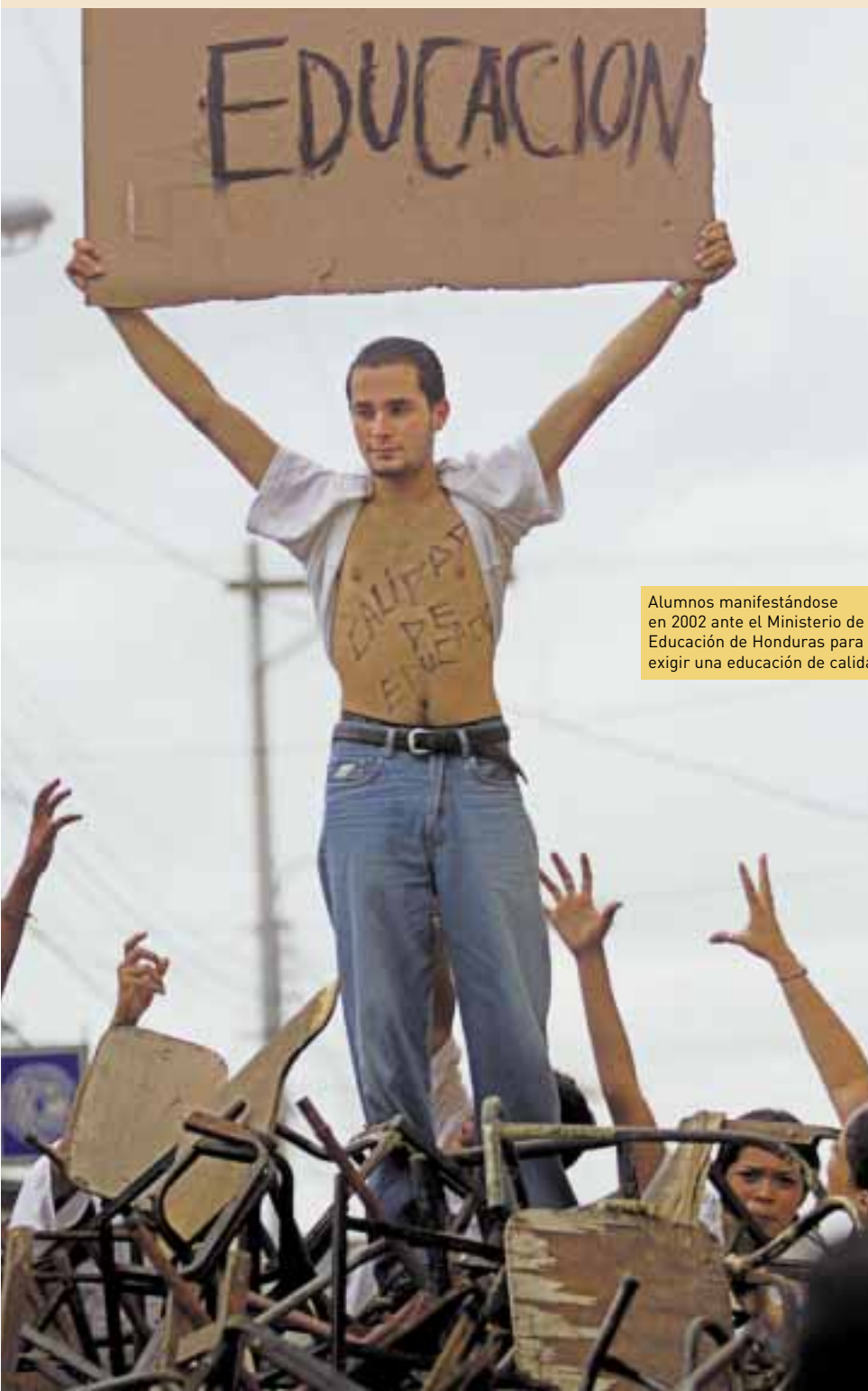
Aunque el acuerdo sobre ese marco de orientación es un exponente de que se han realizado progresos satisfactorios, sigue planteándose toda una serie de interrogantes con respecto a la IFA. El primero se refiere a la cuestión de saber en qué medida esta iniciativa es un mecanismo de financiación directa. En abril de 2004, el "Fondo Catalítico EPT-IFA" había recibido un total de 236 millones de dólares entregados por cuatro donantes, pero esta cantidad no basta ni siquiera para satisfacer las necesidades de los primeros países invitados a participar en la IFA.¹² El segundo interrogante se refiere a la cuestión de saber en qué medida la participación en la IFA estará condicionada a la observancia de los criterios enunciados en el Marco Indicativo del Banco Mundial sobre la Realización de la EPU con respecto a las políticas relativas a las remuneraciones de los docentes y la financiación de los sistemas educativos. En principio, cuando a los donantes presentes en un país les satisfaga el plan del sector de la educación por estimar que aborda las cuestiones fundamentales, se debería considerar que ese país puede ser admitido a beneficiarse de la IFA. Sin embargo, no está claro que el Banco Mundial y otros organismos proveedores de fondos acepten verdaderamente esta idea. El tercer interrogante –tal como se señaló en las anteriores ediciones del Informe– se plantea con respecto al hecho de que la admisión a la IFA se subordine a criterios específicos, ya que esta circunstancia podría dar como resultado que quedaran excluidos de sus beneficios algunos países donde la realización de la EPT es mucho más problemática. Por último, cabe señalar que es necesario centrarse más en la integración de los planes relativos a la enseñanza primaria en las reformas de índole más general que atañen al conjunto del sector de la educación y a la lucha contra la pobreza.

Aunque se hayan realizado algunos progresos en la coordinación de las actividades de apoyo a la EPT, todavía distan mucho de estar a la altura del desafío que representa la consecución de los objetivos fijados en Dakar. Lo más urgente es galvanizar la voluntad y el compromiso políticos de la comunidad internacional. La probable insuficiencia de los recursos hace aún más importante la tarea de garantizar que la ayuda se utilice con la mayor eficacia posible y se destine a los países que más la necesitan. Una mejor coordinación entre los donantes, una elección correcta de los medios de financiación y un seguimiento regular de la calidad de la educación son factores fundamentales para mejorar el rendimiento de los sistemas educativos. ■

12. Por lo que respecta a los diez primeros países admitidos a beneficiarse del apoyo de la IFA, se ha estimado que el déficit de financiación ascenderá a 204,5 y 231,5 millones de dólares en 2004 y 2005, respectivamente.

Capítulo 6

Hacia la Educación para Todos: el imperativo de la calidad



Alumnos manifestándose en 2002 ante el Ministerio de Educación de Honduras para exigir una educación de calidad.

© Daniel Leclair / REUTERS

Sólo examinando en qué medida un sistema educativo alcanza sus objetivos se puede determinar si es de alta o baja calidad. Aunque puede ocurrir que los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los docentes, las familias y los educandos no vean esos objetivos de la misma manera, casi todos estiman que comprenden por lo menos dos elementos: la mejora de las competencias cognitivas y la promoción de las actitudes y los valores que se consideran imprescindibles para ser buenos ciudadanos y participar efectivamente en la vida de la comunidad.

La calidad debe medirse también por el rasero de la equidad. Un sistema educativo caracterizado por la desigualdad entre los sexos o la discriminación contra determinados grupos por motivos étnicos o culturales no puede ser un sistema de buena calidad. Todo paso adelante hacia la equidad representa de por sí una mejora de la calidad de la educación.

Tal como se destaca en el presente informe, la calidad de la educación desempeña un papel importante en las perspectivas de realización de toda una serie de objetivos de las personas y de metas del desarrollo social, desde la mejora de la salud hasta la obtención de ingresos más elevados y el alcance de un mayor potencial económico.

Si se hace hincapié exclusivamente en la realización de objetivos cuantitativos – por ejemplo, la universalización de la enseñanza primaria –, no se conseguirá la EPT. Desde el punto de vista de las políticas de educación, uno de los motivos fundamentales para no centrarse sólo en el aspecto cuantitativo estriba en el hecho de que en muchas regiones del mundo se

Cuadro 6.1: Indicadores cuantitativos y cualitativos de la participación en la escuela primaria

Estudio	País	Cohorte	% de niños escolarizados alguna vez (6-14 años de edad)	% de niños que sobrevivieron hasta el 5° grado	% de niños que adquirieron un mínimo de competencias	TEN en primaria durante el periodo anterior a la prueba
SACMEQ (1995)						
Grado 6 Prueba de lectura	Malawi	100	91	31	7	69
	Mauricio	100	99	98	52	99
	Namibia	100	97	74	19	84
	R. U. de Tanzania	100	87	70	18	54
PIRLS (2001)						
Grado 4 Prueba de lectura	Colombia	100	98	60	27	87
	Marruecos	100	99	77	59	81
PASEC (mediados del decenio de 1990)						
Grado 5 Prueba de francés	Burkina Faso	100	35	25	21	28
	Camerún	100	88	45	33	73
	Côte d'Ivoire	100	65	45	38	49
	Guinea	100	48	32	21	36
	Madagascar	100	78	31	20	63
	Senegal	100	48	42	25	51
	Togo	100	82	49	40	66

TEN: Tasa Neta de Escolarización.

Notas y fuentes: Véase el Capítulo 6 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005*.

da una discrepancia enorme entre la cifra de alumnos que finalizan la enseñanza primaria y el número de éstos que han logrado adquirir el dominio de un mínimo de competencias cognitivas.

En el Cuadro 6.1 se puede comprobar la magnitud de este problema en distintos países de África y América Latina. En efecto, a pesar de las TNE elevadas que se dan en muchos de los países considerados, sólo una proporción reducida de los alumnos que acaban sus

estudios en la escuela alcanza los niveles mínimos de dominio de conocimientos exigidos a nivel nacional.

Por término medio, en todos los Estados considerados, menos de un tercio de los niños alcanza un nivel mínimo de dominio de competencias en los grados 4° y 6° de la enseñanza primaria, a pesar de que el promedio de la TNE es de un 65% en esos países. Una política orientada exclusivamente a alcanzar una TNE del 100% no tendría en cuenta las necesidades de aprendizaje de los niños ya escolarizados y haría perder a una mayoría sustancial de éstos los beneficios más importantes de la escolarización.

Los gobiernos resueltos a mejorar los resultados del aprendizaje tienen que afrontar dilemas difíciles de resolver, sobre todo en los países de escasos ingresos donde el número de niños por clase es excesivo y donde los maestros han recibido una educación formal apenas mayor que la de sus alumnos. Un enfoque a este respecto consiste en determinar un conjunto mínimo de elementos básicos con los que pueden contar cada alumno y cada escuela. No obstante, la adopción de este

Alumnas conversando con su maestra en la India.



© O. FOLLMI / RAPHO

enfoque puede entrañar el riesgo de que, al centrarse en una serie de normas mínimas, pongan trabas las actividades de carácter más innovador.

En el presente informe se presentan políticas que no tienen por qué estar fuera del alcance de los países con recursos más limitados. Esas políticas empiezan por centrarse en el educando y en la dinámica de la enseñanza y el aprendizaje, apoyándose en un conjunto de trabajos de investigación sobre los factores que hacen que las escuelas y los docentes sean más eficaces. Se hace hincapié en algunos factores como el plan de estudios, el tiempo lectivo y las estrategias y materiales pedagógicos. Es fundamental invertir en los docentes y en su perfeccionamiento profesional, como ha puesto de manifiesto la experiencia de los países que han conseguido un alto nivel en los resultados del aprendizaje. Para crear una cultura de la calidad, son también esenciales: el liderazgo de las escuelas, las posibilidades de aprendizaje mutuo y el aprovechamiento compartido de experiencias.

Los nexos entre los distintos elementos de la educación pueden contribuir a mejorar la calidad. La estructuración compartimentada de los poderes públicos suele ocultar o ignorar a menudo la existencia de esos nexos. Los programas de atención y educación

de la primera infancia facilitan la ulterior adquisición de conocimientos en la escuela y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Por otra parte, la alfabetización, además de ser deseable en sí misma, refuerza el compromiso de los padres con la educación de sus hijos. Por último, las políticas que tienen en cuenta la igualdad entre los sexos contribuyen directamente a mejorar la calidad y los resultados de la educación.

El éxito de las reformas relativas a la calidad de la educación exige que los gobiernos las impulsen con vigor. Aunque la ayuda externa pueda incrementar el nivel de los recursos y contribuir a la gestión de los sistemas escolares, en ningún caso puede compensar la inexistencia de un proyecto de la sociedad encaminado a la mejora de la educación, y ese proyecto no se puede organizar ni aplicar desde el exterior. El proceso político interno es el único factor que puede garantizar el éxito de la reforma educativa en última instancia. Si ese proceso propicia el cambio, las posibilidades de que la ayuda externa facilite la evolución hacia una enseñanza universal de mejor calidad se reforzarán considerablemente. ■

Las políticas que tienen en cuenta la igualdad entre los sexos contribuyen directamente a mejorar la calidad y los resultados de la educación.

Orden de pedido del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo

El Informe se halla también a la venta electrónica en: <http://unesco.org/publishing>

Deseo encargar ejemplares de **Educación para Todos – EL IMPERATIVO DE LA CALIDAD**
Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005 (ISBN: 92-3-303976-5)
 Precio unitario: 24€ x =
 Gastos fijos de correo por envío: 4.57€
 Total

Dirección postal

Apellidos: _____ Nombre: _____
 Dirección: _____
 Ciudad: _____ Código Postal: _____ País: _____

Medio de pago

Cheque* Tarjeta Visa Tarjeta Eurocard Tarjeta Mastercard

Número de la tarjeta: _____ Fecha de caducidad: _____

*Los cheques deben extenderse en euros a nombre de "UNESCO Publishing" con cargo a una cuenta abierta en un banco con sede en Francia

Envíe la presente orden de pedido a:

UNESCO Publishing, 7 place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia

Dirección Internet: www.unesco.org/publishing

Correo electrónico: publishing.promotion@unesco.org

Fax: +33 1 45 68 57 37

Resumen

La calidad es un elemento medular de la educación que no sólo tiene repercusiones en lo que aprenden los alumnos, sino también en su manera de aprender y en los beneficios que obtienen de la instrucción que reciben. La búsqueda de medios para lograr que los alumnos obtengan resultados escolares decorosos y adquieran valores y competencias que les permitan desempeñar un papel positivo en sus sociedades, es una cuestión de plena actualidad en las políticas de educación de la inmensa mayoría de los países. Los gobiernos que en estos momentos se están esforzando por desarrollar la educación básica tienen que enfrentarse con el siguiente desafío: lograr que los alumnos permanezcan en la escuela el tiempo suficiente para terminar sus estudios y pertrecharse con los conocimientos necesarios para afrontar un mundo en rápida mutación. Las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto que esto no se está logrando en muchos países. En este Informe se examinan las conclusiones de los trabajos de investigación sobre los múltiples factores que determinan la calidad de la educación, y se exponen cuáles son las políticas fundamentales para mejorar el proceso de enseñanza y aprendizaje, especialmente en los países de bajos ingresos. El Informe también efectúa un seguimiento de la ayuda internacional a la educación y de los progresos realizados hacia la consecución de los seis objetivos de la Educación para Todos, que más de 160 países se comprometieron a alcanzar en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado el año 2000 en Dakar.

Foto de la portada

Un niño de la escuela de Tintihigrene (Malí), donde hay 65 alumnos por maestro.

© CRISPIN HUGHES / PANOS / EDITINGSERVER.COM

5

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005

