

Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EPT EN EL MUNDO 2009

Es innegable que los acuerdos internacionales en materia de educación son un marco de acción no siempre alcanzado, pero ineludible para los países del mundo. En ese sentido, la iniciativa de Educación para Todos (EPT) de la UNESCO demanda a los países miembros planes y estrategias para el cumplimiento de sus seis objetivos: atención y educación de la primera infancia, enseñanza primaria universal, atender las necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida, alfabetización de los adultos, paridad e igualdad entre los sexos y calidad de la educación.

Así, las metas planteadas guían después los planes nacionales de educación, las iniciativas y encuentros regionales, el financiamiento internacional y la inversión por país, etc. En última instancia, inciden también en el quehacer de las personas dedicadas a la investigación educativa al convertirse en un marco de referencia o un factor de intervención en su objeto de estudio.

Las seis primeras entregas de este reporte anual se dedicaron a los temas contenidos en los objetivos de equidad de género, calidad, alfabetización, primera infancia, entre otros. No obstante, el informe 2009 introduce un concepto nuevo que se discutirá a lo largo de este año: la gobernanza, el cual se refiere no sólo a las cuestiones de política y reforma educativa, sino a las de financiamiento, planificación y toma de decisiones. Involucra, entonces, a todos los actores de la educación: gobierno, organismos, docentes, alumnos.

Estas razones nos han parecido suficientes para publicar parte del resumen de este informe, pues creemos que es un material útil como fuente de consulta, pero también como objeto de análisis y discusión para académicos e investigadores. Por cuestiones de formato y extensión de la revista transcribimos aquí sólo los apartados tres y cuatro de dicho resumen donde, además, se expone ampliamente el concepto de gobernanza. Para consultar las versiones completas del informe en varios idiomas sugerimos visitar la página www.efareport.unesco.org

MEJORAR LA CALIDAD Y AUMENTAR LA EQUIDAD: POR QUÉ ES IMPORTANTE LA GOBERNANZA¹

En materia de educación, la buena gobernanza no es un concepto abstracto. Consiste en garantizar a los niños el acceso a escuelas adecuadamente financiadas que respondan a las necesidades locales y empleen a docentes formados y motivados. La gobernanza atañe a la distribución del poder de decisión en todos los niveles del sistema educativo, desde el ministerio de educación hasta las escuelas y comunidades. Este apartado se centra en la manera en que los gobiernos aplican las políticas y reformas en cuatro ámbitos esenciales de la gobernanza: la financiación de la educación; la elección de escuela, la competición entre escuelas y la “escucha” en la escolarización; los docentes y el seguimiento; y la planificación de la educación y las estrategias de reducción de la pobreza. También trata de determinar si –y de qué forma– la gobernanza de la educación está mejorando la calidad y reduciendo las desigualdades.

GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN: EL MARCO DE ACCIÓN DE DAKAR Y MÁS ALLÁ

La reforma de la gobernanza es un elemento importante del programa de la EPT. El Marco de Acción de Dakar estableció principios generales que comprendían, entre otros, el de la creación de sistemas educativos con capacidad para responder a las necesidades, sentido de la rendición de cuentas y espíritu de participación. Pese a que no preconiza un modelo único de gobernanza, el Marco de Acción de Dakar promueve la descentralización e incita a la participación en la toma de decisiones hasta el nivel de base, con vistas a lograr que los sistemas de educación sean más equitativos.

La experiencia de los países en lo referente a las reformas de la gobernanza es muy va-

riada y los datos empíricos muestran que los resultados son contrastados. Se ha podido determinar la existencia de dos problemas generales: una tendencia a aplicar modelos que no se adaptan a las condiciones locales y una atención insuficiente a la equidad. Además, se puede comprobar a menudo una incapacidad para hacer que la reducción de la pobreza y la desigualdad sea una parte integrante esencial de las reformas. Para que los países aceleren sus progresos hacia la consecución de la EPT, es necesario que den más peso a la equidad en la reforma de la gobernanza.

En su análisis de los cuatro aspectos de la gobernanza y de la manera en que se está afrontando el problema de la desigualdad, el Informe saca cuatro conclusiones principales:

- *Financiación de la educación:* la descentralización es importante, pero los poderes públicos centrales deben seguir desempeñando un papel de primer plano en la distribución equitativa de los fondos destinados a la educación.
- *Gobernanza de las escuelas:* la transferencia de responsabilidades a las comunidades, los padres y los proveedores privados de servicios educativos no puede reemplazar la tarea de restablecer el buen funcionamiento de los sistemas públicos de educación básica.
- *Docentes y seguimiento:* los gobiernos deben incrementar la contratación y motivación de los docentes; crear incentivos para mejorar la rendición de cuentas, la equidad y el aprendizaje; y elaborar políticas de seguimiento que vayan acompañadas de un apoyo a las escuelas.
- *Planificación y reducción de la pobreza:* es necesario que la educación básica se integre en las estrategias más generales de lucha contra la pobreza y la desigualdad extremas.

1 Se transcriben a continuación el capítulo 3 “Mejorar la calidad y aumentar la equidad: por qué es importante la gobernanza” y el capítulo 4 “Incrementar la ayuda y mejorar la gobernanza” del resumen del *Informe de Educación para Todos 2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza*, por ello respetamos el consecutivo de numeración original en gráficos y recuadros.

FINANCIAR LA EDUCACIÓN CON UN PROPÓSITO DE EQUIDAD

Se necesita una financiación adicional, si se quiere que el mundo alcance los objetivos de Dakar. No obstante, ese incremento de los fondos sólo es uno de los elementos de un conjunto más amplio de los desafíos planteados a las políticas de educación. Es preciso que los países mejoren la eficiencia e incrementen los recursos financieros para lograr la EPT. También es necesario que elaboren estrategias para tratar el problema de las desigualdades en la financiación de la educación.

Gasto público en educación

La proporción de la renta nacional dedicada a la educación varía mucho en función de las regiones y de los grupos de ingresos (Cuadro 1). En los países de bajos ingresos del África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental, que concentran 80% de la población mundial sin escolarizar, se da la tendencia a invertir en la educación las proporciones más reducidas del PNB. En el África Subsahariana, 11 de los 21 países sobre los que se dispone de datos dedican a la educación menos del 4% de su PNB. En la región del Asia Meridional, Bangladesh sólo dedica a la educación el 2.6% de su renta nacional, la India el 3.3% y el Pakistán 2.7%. En el grupo de países de bajos ingresos

se dan amplias variaciones: la República Centroafricana dedica a la educación el 1.4% de su PNB, mientras que Etiopía le dedica el 6%.

Después del Foro de Dakar el gasto público aumentó en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos. En algunos países, el fuerte incremento del gasto ha ido acompañado de progresos sustanciales hacia los objetivos de la EPT. En Etiopía, Kenya, Mozambique y Senegal, la proporción del PNB invertida en la educación aumentó muy considerablemente, y en todos estos países se registró una disminución importante del número de niños sin escolarizar.

Sin embargo, entre 1999 y 2006 la proporción de la renta nacional dedicada a la educación experimentó un descenso en 40 de los 105 países sobre los que se dispone de datos. En 12 países, esa proporción disminuyó en más de un punto porcentual. En este grupo de países hay algunos con un número relativamente elevado de niños sin escolarizar, por ejemplo el Congo y la India. En otros países del Asia Meridional y Occidental y del África Subsahariana, el gasto se ha estancado. Habiendo cuenta del escaso nivel actual de sus inversiones, es preciso que esos países aumenten el volumen, la eficiencia y la equidad de su gasto público en educación.

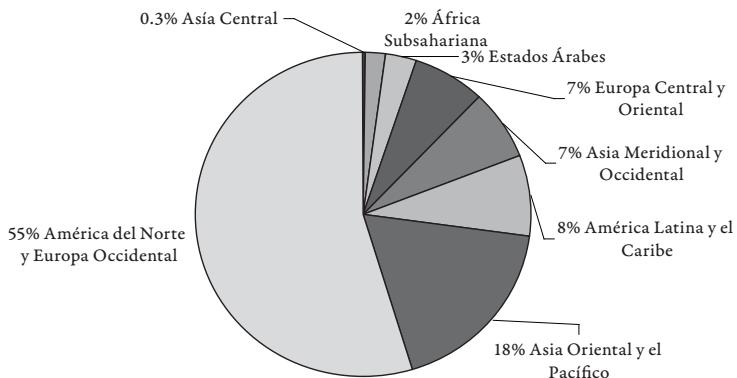
Las desigualdades que se dan en materia de ingresos a nivel mundial se reflejan en las

Cuadro 1. Gasto público total en educación expresado en % del PNB y en % del gasto público total, por región (2006)

Africa Subsa-hariana	Estados Árabes	Asia Central	Asia Oriental y el Pacífico	Asia Meridional y Occidental	América Latina y el Caribe	América del Norte y Europa Occidental	Europa Central y Oriental
Gasto público total en educación expresado en % del PNB							
4.4	4.6	3.4	...	3.3	4.1	5.5	5.3
Gasto público total en educación expresado en % del gasto público total							
18	21	15	15	12	13

Fuente: Véanse el Cuadro 3.2 y el Cuadro Estadístico 11 del Anexo de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009.

Gráfico 9. Distribución del gasto público mundial en educación, por región (2004)



Fuente: Véase el Gráfico 3.4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009.

disparidades en el gasto en educación. En 2006, el gasto por alumno de primaria oscilaba entre menos de 300 dólares en gran parte del África Subsahariana y más de 5 000 dólares en los países más desarrollados (en dólares constantes de 2005). En el África Subsahariana vive el 15% de la población mundial con edades comprendidas entre 5 y 25 años, pero esta región sólo representa el 2% del gasto público mundial en educación. Por su parte, el Asia Meridional y Occidental, que concentra el 25% de la población mundial de ese grupo de edad, sólo representa el 7% del gasto en cuestión (Gráfico 9).

Mejorar la eficiencia y reducir la corrupción

Los aumentos de financiación deben complementarse con mejoras de la eficiencia y un reforzamiento de la gobernanza en el plano financiero. Aunque sea difícil medir comparativamente la eficiencia del gasto en educación en los diferentes países, el cotejo de los aportes financieros con algunos resultados específicos como la escolarización, la terminación de estudios y el aprovechamiento escolar es eloquente. Por ejemplo, Senegal y Etiopía tenían la misma tasa de escolarización en primaria (71%) en 2006, pero el primero de estos países

gastaba dos veces más por alumno que Etiopía. Esto induce a pensar que el sistema educativo etíope era más eficaz a la hora de traducir los recursos en plazas escolares, aunque esto no muestra que se diera una diferencia de calidad de las plazas escolares entre esos dos países.

La corrupción tiene consecuencias profundamente negativas en la educación. En muchos países, la malversación de fondos a distintos niveles hace que una parte considerable de los recursos dedicados a la educación no llegue nunca a las escuelas. Una encuesta realizada en México en 2003 estimó que las familias pagaban unos diez millones de dólares en sobornos –o sea, un promedio de 30 dólares por familia– para que sus hijos tuvieran acceso a la enseñanza pública, declarada gratuita por la ley. A menudo la corrupción se ceba en los más desfavorecidos porque son los que más dependen del sistema educativo público y, además, son los que menos recurren a la protección de la ley y los que tienen menos posibilidades de efectuar pagos “extraoficiales”. Un ejemplo de iniciativa nacional para frenar la corrupción es el Programa de Subvenciones para la Mejora de las Escuelas aplicado en Indonesia, que ha integrado estructuras institucionales para fortalecer la gobernanza y luchar contra la corrupción.

Estrategias para mejorar la equidad de la financiación. El gasto público en educación puede remediar las desigualdades, pero también puede agravarlas. Las regiones más ricas y los grupos favorecidos suelen atraer volúmenes de financiación más elevados que las regiones menos ricas y los grupos más desfavorecidos. En algunos casos, la desigualdad en la financiación coincide con la pertenencia étnica. Por ejemplo, en la ex República Yugoslava de Macedonia las escuelas frequentadas por alumnos de origen albanés reciben un 20% menos de subvenciones por alumno que los centros docentes donde predominan los alumnos de origen macedonio. En las zonas rurales esa desigualdad se cifra en un 37%.

Los gobiernos han adoptado planteamientos diferentes para incrementar la equidad. En varios países del África Subsahariana el gasto ha llegado a ser más equitativo con la supresión de los derechos de escolaridad, que ha facilitado el ingreso de un mayor número de niños pobres en las escuelas. Por ejemplo, en Senegal, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia, la decisión de suprimir el pago de derechos por parte de los usuarios de los servicios de educación y de aumentar el gasto en la enseñanza primaria ha incrementado la equidad del gasto público y ha tenido repercusiones positivas importantes en la escolarización.

Otro enfoque para incrementar la equidad consiste en proporcionar subvenciones a las escuelas transfiriendo fondos de los poderes públicos centrales a las comunidades y escuelas locales. Esas subvenciones pueden reducir las desigualdades al suministrar recursos suplementarios a los alumnos desfavorecidos o vulnerables. En Ghana, un programa de subvenciones a las escuelas ha tenido por resultado un fuerte incremento de las tasas de escolarización, habiéndose registrado en particular un aumento del número de niños ingresados en las escuelas de zonas desfavorecidas.

Descentralización:

un factor potencial de desigualdad

En un número cada vez mayor de países, la responsabilidad y la gestión de los recursos financieros se están traspasando a los niveles inferiores de la administración pública, las comunidades locales y los proveedores de servicios escolares. Se considera que esta descentralización –al hacer que las comunidades estén más cerca del proceso de adopción de decisiones– incrementa la capacidad de reacción de los sistemas educativos con respecto a las comunidades locales y permite a los pobres hacerse escuchar más.

No obstante, las repercusiones de la descentralización en el plano financiero son inciertas en lo que respecta a la equidad. Los datos empíricos sobre un número considerable de países, como China, Filipinas e Indonesia, inducen a pensar que las transferencias de responsabilidades financieras pueden exacerbar las desigualdades, ya que las regiones más ricas están en mejores condiciones para movilizar recursos. En Nigeria, los Estados y regiones más ricas y con un mayor índice de escolarización se llevan la parte del león de los recursos federales. Esa parte llega a ser cinco veces mayor que la de las regiones más pobres. Esta situación se agrava con la escasa recaudación tributaria obtenida en las regiones más pobres. El sistema ha exacerbado las grandes disparidades que se dan en la financiación de la educación.

La solución para evitar situaciones de ese tipo es que el gobierno central desempeñe un papel de primer plano en la redistribución de los recursos a las regiones más pobres y los grupos desfavorecidos. Esto es lo que se ha hecho, en diversa medida, en países como Brasil, Etiopía, Sudáfrica y Viet Nam. La descentralización, de por sí, no es positiva ni negativa para la equidad. Lo fundamental no es saber si se debe descentralizar, sino cómo se va a descentralizar y qué es lo que se tiene que descentralizar. Las estrategias encaminadas a una descentralización equitativa comprenden:

El establecimiento de directrices claras para la movilización de los recursos tributarios descentralizados, por ejemplo prohibir a las autoridades subnacionales que impongan el pago de derechos de escolaridad en la educación básica.

La elaboración de fórmulas de financiación equitativas que ponderen las transferencias de fondos del gobierno central a las autoridades locales, teniendo en cuenta los indicadores relativos a la pobreza, la salud y la educación, así como los costos estimados de la realización de los objetivos nacionales que se refieren a la EPT.

El establecimiento de metas claras en las políticas, que reflejen un sólido compromiso con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y los del Marco de Acción de Dakar.

ELECCIÓN, COMPETICIÓN E IMPORTANCIA DE LOS PADRES Y DOCENTES: LA REFORMA DE LA GOBERNANZA DE LAS ESCUELAS Y LA EPT

¿Cuáles son las funciones respectivas de los gobiernos, los padres, las comunidades y los proveedores privados de servicios educativos en la gestión y financiación de las escuelas? El análisis expuesto a continuación se centra en tres corrientes de la reforma de la gobernanza de las escuelas: el traspaso de poderes a las escuelas y comunidades locales; la expansión de la elección de escuela y la competición entre escuelas; y el desarrollo de las escuelas privadas con derechos de escolaridad poco onerosos. El análisis tiene por objeto determinar si esas reformas hacen que se escuche más a los pobres y aumentan sus posibilidades de elección.

Gestión basada en las escuelas: una amplia gama de enfoques y resultados

La gestión basada en las escuelas comprende una serie de reformas que confieren a los docentes, los padres y las comunidades una mayor autonomía en la toma de decisiones en los centros docentes. Sus partidarios arguyen que este tipo de gestión hace que las escuelas

posean más capacidad de reacción a las necesidades locales, que los padres se hagan escuchar efectivamente y que los docentes participen más, tengan más motivación y rindan más cuentas.

En algunos casos las reformas basadas en este tipo de gestión han mejorado el aprovechamiento escolar y han incrementado la equidad. Por ejemplo, en El Salvador los alumnos de las escuelas EDUCO obtienen en matemáticas y lengua mejores puntuaciones que los de otras escuelas. Sin embargo, las escuelas que participan en programas educativos análogos en Honduras obtienen puntuaciones en los exámenes que no difieren significativamente de las obtenidas por los alumnos del sistema de enseñanza tradicional. En América Latina y otras regiones no se han podido observar cambios dignos de mención en las prácticas pedagógicas.

Los impactos en lo que respecta a la posibilidad de hacerse escuchar efectivamente son también ambiguos. Una toma de decisiones a nivel más local puede acercar a los poderes públicos de los padres y las comunidades por medio de la creación de estructuras formales, por ejemplo las asociaciones mixtas de padres y docentes y los órganos de dirección de las escuelas, pero esto no entraña automáticamente que se superen las desventajas de carácter más general. En Nepal, por ejemplo, los comités de gestión de las escuelas son dirigidos principalmente por hombres de las castas superiores, y en Australia y Nueva Zelanda los grupos minoritarios están insuficientemente representados en los consejos de escuela. Las desigualdades y las condiciones sociales existentes, por ejemplo la pobreza, socavan los intentos de incrementar la equidad mediante la participación.

Elección y competición en los servicios de educación

En casi todos los países es el Estado quien tiene que asumir, en última instancia, la responsabilidad de la educación. Su función puede abarcar desde la prestación directa de servi-

cios educativos hasta la gestión y reglamentación de los prestatarios privados de esos servicios. Se suele considerar que el hecho de que los padres tengan más posibilidades de elegir entre las escuelas es esencial para la mejora de la calidad. En algunos países, las asociaciones entre el sector público y el privado, en las que el gobierno aporta una ayuda financiera a los proveedores privados de servicios educativos, son el vector principal del aumento de las posibilidades de elegir entre las escuelas, así como de la competición entre éstas.

La elección y la competición entre las escuelas son objeto de debates apasionados en los países desarrollados y en desarrollo. ¿La mayor posibilidad de elección por parte de los padres mejora los resultados del aprendizaje e incrementa la equidad? Los datos empíricos a este respecto no son concluyentes. Las evaluaciones del PISA no ponen de manifiesto que la competición entre las escuelas tenga grandes efectos en los resultados del aprendizaje. Tampoco se tiene la certidumbre de que el desarrollo de las escuelas concertadas y el recurso a programas de bonos de educación en los Estados Unidos hayan mejorado el aprovechamiento escolar o reducido las desigualdades. Otro tanto ocurre en Chile, un país donde los resultados del aprendizaje son decepcionantes, pese a que se le suele mencionar como modelo en las reformas de gobernanza relativas a la elección y competición. Las escuelas privadas subvencionadas por el Estado no logran mejores resultados que las municipales, una vez que se han efectuado las rectificaciones correspondientes para tener en cuenta el estatus socioeconómico.

Las experiencias de Chile y los Estados Unidos no proporcionan una prueba categórica en favor de la tesis de que la elección y la competición entre escuelas mejoran la calidad y la equidad de la educación. En cambio, la experiencia de Suecia es más positiva.

Desde principios del decenio de 1990 este país permite a los padres optar por proveedores no estatales de servicios educativos y

beneficiarse al mismo tiempo de la atribución de fondos públicos. Este sistema goza de un amplio apoyo en Suecia, pero las posibilidades de que pueda ser exportado a otros países es objeto de debate. En efecto, cuando se introdujo la competición entre escuelas este país contaba ya con un sistema de educación pública que ofrece a todos los niños la posibilidad de recibir una educación de calidad y que, además, presenta niveles de desigualdad muy bajos. Por otra parte, la capacidad del gobierno sueco para reglamentar y supervisar a los proveedores privados de servicios de educación es muy sólida. Esas condiciones no se dan en muchos países desarrollados, y mucho menos todavía en las naciones en desarrollo.

Si los gobiernos dan más posibilidades de elegir entre las escuelas sin establecer garantías para proteger a los más desfavorecidos, los sistemas educativos pueden convertirse en factores de generación de desigualdades. La prioridad principal –sobre todo en los países pobres– es poner a disposición de todos un sistema de enseñanza pública dotado de recursos financieros adecuados.

Escuelas privadas poco onerosas: un síntoma de la carencia del Estado

En los últimos años, las escuelas primarias privadas que perciben derechos de escolaridad poco onerosos han experimentado un auge rápido en países como Ghana, la India, Kenia, Nigeria y Pakistán. La deficiente calidad de los servicios de educación gubernamentales y la falta de escuelas públicas son factores importantes de ese auge. Aunque la amplitud de su expansión sea variable, las escuelas privadas poco onerosas proliferan al parecer en las zonas donde viven algunos de los grupos de población más desfavorecidos, por ejemplo los niños de las barriadas miserables urbanas.

Algunos estiman que las escuelas privadas poco onerosas representan una alternativa eficaz a la enseñanza pública. Aducen que el hecho de que los padres acepten pagar por

los servicios de esas escuelas constituye una prueba de que responden a una necesidad real, de que son asequibles en el plano financiero y de que ofrecen a los padres una posibilidad de elección real.

Los datos empíricos no respaldan muchas de esas afirmaciones. Con frecuencia, los miembros más pobres de la sociedad no pueden pagar los derechos de escolaridad sin hacer inmensos sacrificios en otros ámbitos. La calidad de la educación de esas escuelas puede ser muy escasa. En algunos casos, la demanda se debe pura y simplemente a la falta de servicios educativos públicos. Por ejemplo, los habitantes de algunas barriadas miserables de la capital de Kenia, Nairobi, no pueden optar por la posibilidad de enviar a sus hijos a las escuelas públicas por la sencilla razón de que éstas son inexistentes.

Se han hecho algunas tentativas para integrar a las escuelas privadas poco onerosas en conciertos del tipo sector público-sector privado. Uno de los ejemplos más notables a este respecto es el de Pakistán. En un contexto en que se daba un bajo índice global de escolarización y grandes disparidades entre los sexos, se empezó a aplicar un programa de bonos de educación y subvenciones a las escuelas análogo a los aplicados en Estados Unidos y Suecia, a fin de apoyar a escuelas privadas poco onerosas. Aunque ese programa ha dado algunos resultados positivos, la escasa capacidad del gobierno y la dependencia de la financiación externa hacen que su perdurabilidad sea problemática. Además, y esto es lo más importante, la mayoría de las familias pobres siguen dependiendo de la enseñanza pública.

La rapidez con que han surgido las escuelas privadas poco onerosas puede responder a una demanda real, pero no es nada evidente que ofrezcan la posibilidad de impartir una educación de calidad accesible y asequible en el plano financiero. La financiación privada y los proveedores privados de servicios educativos tienen un papel que desempeñar y los gobiernos deberían velar por que se integren en

estrategias nacionales que sean objeto de una gestión adecuada. No obstante, en lo referente a la educación básica –sobre todo en los países más pobres– los fondos y servicios privados no pueden reemplazar a los sistemas públicos que ofrecen a todos la posibilidad de recibir una educación de calidad.

REFORZAR LA GOBERNANZA RELATIVA A LOS DOCENTES Y EL SEGUIMIENTO

Muchos sistemas escolares no consiguen ofrecer una educación capaz de cumplir con las normas más elementales de calidad y equidad. Esta situación hace que millones de niños carezcan de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo, incluso después de haber finalizado sus estudios primarios. En el análisis expuesto a continuación se examinan dos elementos fundamentales para la mejora y el mantenimiento de una educación de calidad: los docentes y el seguimiento.

Contratación, distribución y motivación

Garantizar la presencia de un número suficiente de docentes cualificados allí donde más se necesitan es uno de los desafíos más importantes que se plantean a las políticas de educación. En el Informe se examinan cuatro temas de la gobernanza relacionados con los docentes: sus sueldos y nivel de vida, su contratación, su distribución y su motivación.

Sueldos y nivel de vida. Cuando establecen la remuneración de los docentes, los gobiernos se hallan ante el siguiente dilema: crear incentivos para poder contratar maestros y motivarlos y, al mismo tiempo, mantener el equilibrio entre el gasto dedicado a remunerar al personal docente y los gastos asignados a otros ámbitos de la educación.

Algunas encuestas recientes sobre la motivación de los docentes ponen de manifiesto que en algunos países el nivel de sus sueldos no es suficiente para sufragar los gastos básicos de una familia. En una gran parte del África Subsahariana y el Asia Meridional, el nivel de

suelos de los maestros roza peligrosamente el umbral de la pobreza, o incluso se sitúa por debajo de éste. Los sueldos bajos y los retrasos en su pago hacen que sea difícil contratar a personal con buenas cualificaciones profesionales. Asimismo, minan la moral de los docentes y les obligan a ejercer otros empleos para tener de qué vivir, lo cual afecta a la calidad de la enseñanza. El caso de los docentes que dan clases particulares para complementar sus ingresos ha sido ampliamente estudiado en la mayoría de los países del Asia Central.

Docentes interinos: ¿incrementar su contratación a expensas de la calidad y la equidad? Algunos países han tratado de solucionar la escasez de docentes contratando a maestros interinos, evitando así la aplicación de las disposiciones que rigen para los funcionarios. Este sistema ha permitido incrementar su número en muchas partes del mundo, por ejemplo en el África Occidental, donde hay países como Guinea, Níger y Togo en los que una tercera parte del personal docente está constituido por interinos.

Hay datos empíricos que muestran que el recurso a docentes interinos puede tener consecuencias perniciosas. En Togo, un país donde el 55% de los actuales maestros de primaria han sido contratados en calidad de interinos, los alumnos de las clases donde éstos ejercen no obtienen resultados tan buenos como los de los alumnos que tienen maestros pertenecientes a la función pública. En la India se ha recurrido a los maestros interinos para aumentar el número de docentes en las zonas rurales apartadas. Como estos maestros suelen poseer menos cualificaciones profesionales y experiencia que los docentes titulares, la situación creada suscita preocupaciones con respecto a la prestación de una enseñanza de igual calidad en todas las regiones del país.

Desde el punto de vista de la EPT, todo incremento del número de docentes que vaya acompañado de una disminución de los estándares de calidad es un falso ahorro. Sin em-

bargo, el margen de maniobra de que disponen los gobiernos es limitado, habida cuenta de las limitaciones presupuestarias. En los países más pobres puede ser necesario un aumento de la ayuda externa, acompañado de una intensificación de los esfuerzos nacionales, para responder a la necesidad de contratar docentes.

Luchar contra la falta de equidad en la distribución del personal docente. Las zonas apartadas, pobres y habitadas por niños marginados suelen carecer de personal docente cualificado en número suficiente. Allí donde los docentes pueden elegir destino, puede ocurrir que no deseen trabajar en zonas apartadas donde las condiciones de vida sean relativamente difíciles. La escasa proporción de docentes cualificados y experimentados que trabajan en escuelas rurales es un factor de desigualdad particularmente grave. En Namibia sólo un 40% de los maestros de las escuelas rurales del norte del país poseen una cualificación profesional, mientras que en la capital la proporción de docentes cualificados se cifra en un 92%.

Entre las políticas con buenas perspectivas de éxito encaminadas a atraer a los docentes a las zonas apartadas, cabe mencionar las que consisten en ofrecer incentivos financieros y promover la contratación a nivel local, estableciendo en algunos casos cuotas para los grupos que están insuficientemente representados en los cursos de formación de docentes. Las ventajas ofrecidas por la contratación a nivel local son, entre otras, las siguientes: el aumento del número de docentes en las zonas con insuficientes servicios educativos; la mejora de la motivación de los docentes; y la posibilidad de un seguimiento más estrecho de las actividades de los docentes por parte de los padres. Sin embargo, la gestión de la contratación de docentes pertenecientes a grupos escasamente representados puede resultar difícil en la práctica. Los gobiernos de Camboya y la República Democrática Popular Lao han conseguido

acrecentar el número de docentes de grupos étnicos minoritarios que se han beneficiado de una formación, pero han tropezado con dificultades para conseguir que éstos, una vez formados, volvieran a sus regiones de origen para ejercer la docencia. En Brasil, la redistribución de recursos financieros por parte del gobierno central ha servido para impulsar la contratación y formación de docentes en las zonas pobres.

Los Estados frágiles en situación de conflicto tropiezan con problemas especialmente arduos a la hora de asignar puestos de destino a los docentes, como lo muestra el ejemplo de Afganistán (Recuadro 6).

Los límites de la remuneración en función de los resultados. Remunerar a los docentes en función de los resultados obtenidos por sus alumnos es un método que apunta a resolver los problemas de falta de motivación e insuficiente rendición de cuentas de los maestros. Este método suele ser problemático desde el punto de vista de la política educativa y es objeto de grandes controversias. Sus adversarios sostienen que la oferta de incentivos basados en la mejora de los resultados puede tener efectos perversos, por ejemplo una restricción de las disciplinas que deben enseñarse y una

exclusión de los niños que tienen menos posibilidades de conseguir buenos resultados.

Solamente unos pocos países han efectuado reformas a gran escala en sus sistemas educativos para vincular la remuneración del profesorado al aprovechamiento escolar del alumnado, pero los datos empíricos de que se dispone no son concluyentes sobre los resultados de esas reformas, ni en los países desarrollados ni en los países en desarrollo. En los Estados Unidos, los estudios realizados no ponen de manifiesto una clara relación de causalidad entre este tipo de remuneración y una mejora del rendimiento de los docentes. Además, la orientación de la enseñanza en función de los exámenes puede tener consecuencias negativas para la equidad. En Chile, por ejemplo, un programa otorga recompensas a las escuelas que obtienen ya buenos resultados, pero no a las que, sin haber llegado a ese nivel, los están mejorando. Algunos experimentos realizados a pequeña escala en la India y Kenia han mostrado que la mejora de los resultados en los exámenes reflejaba la tendencia del profesorado a formar al alumnado exclusivamente con miras a aprobarlos, a dejar de lado otros elementos del plan de estudio y a ocuparse sobre todo de los mejores alumnos. En el caso de Kenia se ha podido

Recuadro 6: La distribución de los docentes en un Estado frágil: el caso de Afganistán

Debido al aumento masivo de la escolarización en Afganistán y al elevado número de niños que siguen sin estar escolarizados, es fundamental formar rápidamente maestros, contratarlos y distribuirlos, destinándolos a zonas específicas. Para hacer frente a la situación, el gobierno ha creado una estructura que comprende 38 centros de formación de docentes. Sin embargo, la distribución sigue centrada en las zonas urbanas. Más del 20% de los alumnos de los centros de formación de docentes —y cerca del 40% de las alumnas de los mismos— se concentran en Kabul, la capital del país.

En un intento por corregir este desequilibrio, el Ministerio de Educación ha preparado una política que tiene por objeto integrar las escuelas comunitarias en el sistema educativo gubernamental. Una de las tareas más importantes consiste en incluir en la nómina de empleados del gobierno a los docentes anteriormente remunerados por las comunidades, en función de una serie de criterios especiales. La labor colectiva realizada por el Ministerio de Educación y cuatro organizaciones no gubernamentales ha sido esencial en la ejecución de esta tarea.

comprobar que la mejora del aprovechamiento escolar no era duradera.

Recompensar a los docentes con remuneraciones más altas sobre la base de los resultados del aprendizaje es algo complejo, habida cuenta de que son muchos los factores que influyen en la mejora de los resultados de los alumnos. Además, hay otros elementos, como el espíritu de servicio de la función pública y las condiciones de trabajo, que pueden influir en la motivación de los docentes mucho más que los incentivos crematísticos.

Efectuar el seguimiento de los sistemas educativos para mejorar la calidad y la equidad

Son dos las estrategias adoptadas para mejorar el seguimiento de la educación: un mayor recurso a las evaluaciones del aprendizaje efectuadas a gran escala y una reforma de los servicios de supervisión e inspección de las escuelas.

Evaluaciones del aprendizaje: mejor cobertura, pero insuficiente vinculación a la planificación. El reciente aumento del número de evaluaciones del aprendizaje efectuadas a gran escala es un indicio de que cada vez se hace más hincapié en los resultados de la enseñanza. Entre 2000 y 2006, aproximadamente la mitad de los países del mundo –comprendido un número creciente de países en desarrollo– efectuaron por lo menos una evaluación nacional del aprovechamiento escolar.

La mayoría de las evaluaciones del aprendizaje llevadas a cabo recientemente tenían por objeto medir el rendimiento de los sistemas educativos en su conjunto. Otros tipos de evaluaciones –efectuadas a menudo en forma de exámenes de fin de estudios– permiten comprobar el rendimiento de los alumnos y los docentes. Las conclusiones sacadas inducen a pensar que los alumnos de secundaria de los países donde hay exámenes estandarizados de fin de estudios obtienen mejores resultados que los estudiantes de los países donde no hay ese tipo de exámenes.

No obstante, si la preocupación fundamental es maximizar el promedio de resultados de las escuelas, se puede llegar a considerar que los alumnos con peores resultados pueden representar un lastre. Un estudio realizado en Kenia llegó a la conclusión de que la tasa de transición del sexto al séptimo grado disminuía porque a los alumnos con peores resultados se les disuadía de que se presentasen al examen de fin de estudios primarios. Las escuelas no querían que su promedio global –publicado en tablas de clasificación– bajara a causa de los alumnos cuyo aprovechamiento escolar era insuficiente.

Utilizar el seguimiento para mejorar la elaboración de las políticas. Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje efectuadas a gran escala pueden desempeñar un papel importante, proporcionando elementos de información para la concepción de las políticas educativas. Los ejemplos dados a continuación indican algunos ámbitos importantes:

- *Establecimiento de indicadores de referencia para las normas mínimas de aprendizaje.* En Lesotho y Sri Lanka se han utilizado las evaluaciones nacionales del aprendizaje para establecer normas mínimas de aprendizaje, que permiten efectuar el seguimiento del aprovechamiento escolar de los alumnos en cada provincia.
- *Suministro de elementos de información para la reforma del plan de estudios.* En Rumania, los resultados insuficientes obtenidos en las evaluaciones de la Encuesta Internacional sobre Matemáticas y Ciencia (TIMSS) han servido para dar la señal de alerta al gobierno, que ha modificado los planes de estudios de esas disciplinas y ha elaborado nuevas directrices para los docentes y nuevos materiales didácticos.
- *Revisión de políticas.* En Senegal, las evaluaciones realizadas desde 1995 han-

ta 2000 se han utilizado para poner de manifiesto los efectos negativos de las repeticiones de grado en los resultados del aprendizaje en primaria, lo cual ha conducido al gobierno a prohibir la repetición de determinados grados de este nivel de enseñanza.

- *Contribución a la planificación y reforma de la educación.* Los resultados de las evaluaciones del aprendizaje efectuadas por el SACMEQ en el África Subsahariana se han utilizado en Mauricio, Namibia, Zambia, Zanzíbar y Zimbabwe para elaborar reformas del sector de la educación y sus subsectores.

Es necesario que los gobiernos creen y financien adecuadamente sistemas eficaces de seguimiento de los progresos en la calidad y equidad de la educación, y también que plasmen las lecciones sacadas de las evaluaciones en la concepción y aplicación de sus políticas.

Combinar las evaluaciones nacionales con el seguimiento a nivel de las escuelas

Los servicios de inspección escolares, en su calidad de únicos vínculos institucionales directos entre las aulas y los ministerios de educación, son fundamentales para la gestión de los sistemas educativos. Gracias a sus visitas a las escuelas, los inspectores pueden atraer la atención de los encargados de la elaboración de las políticas de educación sobre la situación real de los centros docentes, al mismo tiempo que apoyan y supervisan la aplicación de las medidas oficiales en éstos. Aunque se hayan realizado pocos trabajos de investigación sobre los sistemas de inspección escolares, algunos casos de los que se tiene conocimiento inducen a pensar que esos sistemas están sobrecargados de trabajo y no dan más de sí. Algunos países dan prioridad a las escuelas que más apoyo necesitan. En Chile, en vez de controlar muchos centros docentes, los inspectores centran ahora su trabajo y sus misiones de apoyo en un número mucho más

reducido de escuelas. Para que los inspectores hagan del apoyo el eje central de su labor, se han elaborado nuevas descripciones de sus obligaciones profesionales, se ha desarrollado su capacitación y se han creado nuevos instrumentos de trabajo.

UN ENFOQUE INTEGRADO DE LA EDUCACIÓN Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: EL ESLABÓN PERDIDO

Cuando los gobiernos se reunieron en Dakar el año 2000 pidieron que las políticas de educación se vinculasen con claridad a las estrategias globales de desarrollo y erradicación de la pobreza. Cabe preguntarse en qué medida la educación se ha incorporado a estrategias más vastas de lucha contra la pobreza y la desigualdad, especialmente por intermedio de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP).

Planificación de la educación: un reforzamiento todavía insuficiente

Los gobiernos enuncian en los planes nacionales sus objetivos, prioridades y estrategias, así como los compromisos financieros necesarios para alcanzarlos. Desde el año 2000 la planificación de la educación se ha reforzado en muchos países incorporando más datos mensurables, prioridades estratégicas más claras, enfoques sectoriales más sólidos y planes a medio y largo plazo más numerosos.

Aunque se ha avanzado mucho, siguen subsistiendo problemas sistémicos de planificación en cuatro ámbitos por lo menos. En primer lugar, la vinculación entre las estrategias y los presupuestos suele ser tenue y los planes no se basan en asignaciones presupuestarias reales. En segundo lugar, los documentos de planificación no tienen en cuenta con frecuencia el contexto social o político. En tercer lugar, muchos planes desatienden algunos ámbitos esenciales como la AEPI, la alfabetización y la educación no formal. En cuarto y último lugar, los planes carecen de

una vinculación suficiente con otros sectores que guardan relación con la educación, por ejemplo la salud pública y la nutrición infantil. Todas estas limitaciones hacen que la planificación de la educación tenga pocas probabilidades de alcanzar su objetivo de poner al alcance de todos una educación de calidad.

Estrategias de reducción de la pobreza: nueva generación y viejos problemas

Los DELP definen las prioridades generales de los gobiernos en materia de desarrollo y son parte integrante del marco establecido para la ayuda internacional. Por ahora, son 54 los países que cuentan con DELP operativos. La mayoría de ellos son países de bajos ingresos y más de la mitad pertenecen a la región del África Subsahariana. En el Informe se presenta un análisis de los 18 países que han elaborado sucesivamente un primer y un segundo DELP. A excepción de unos cuantos, la mayoría de los DELP sólo mencionan algunas intenciones, poco entusiastas, de tratar el problema de la educación de los más desfavorecidos. Más concretamente, los DELP presentan carencias con respecto a la educación en cuatro ámbitos principales: la vinculación con el programa de la EPT, la determinación de objetivos específicos, las reformas generales en materia de gobernanza y la integración intersectorial.

Vinculación tenue con el programa de la EPT.

La mayoría de los DELP dan más importancia a la realización del objetivo cuantitativo de la EPU en 2015 que a los demás objetivos de la EPT. Los objetivos más generales de la EPT se minimizan o se desvinculan de un programa más amplio de reducción de la pobreza. La AEPI y la alfabetización necesitan ser coordinadas por múltiples sectores para que se puedan lograr, pero en los DELP las vinculaciones brillan por su ausencia. Un enfoque logrado es el del programa de educación no formal de Madagascar, que combina una estrecha cooperación entre los organismos gubernamentales y los de las Naciones Unidas con la presencia de un só-

lido componente de alfabetización en el DELP nacional. No obstante, la existencia de vinculaciones de este tipo suele ser sumamente rara.

Problemas en la determinación de objetivos específicos.

La determinación de objetivos irrealistas e incoherentes suele ser moneda corriente en los DELP y, además, se suele dar con frecuencia una discordancia entre los objetivos, las estrategias y los compromisos de gastos. En Camboya, por ejemplo, se da una discordancia evidente entre las intenciones manifestadas en lo referente a la planificación y las disponibilidades presupuestarias. Además, sólo un número limitado de países prevén objetivos específicos para efectuar el seguimiento de la equidad en la educación. La determinación de objetivos específicos es más sólida en lo referente a la igualdad entre los sexos, pero lo es mucho menos en otros ámbitos donde las desigualdades predominan, por ejemplo en lo que respecta a la pertenencia étnica o la pobreza.

Separación entre las estrategias de educación y las reformas de la gobernanza.

Los DELP suelen comprender compromisos de los países a favor de reformas de la gobernanza de gran amplitud. Sin embargo, las repercusiones de las reformas en la equidad de la educación se examinan muy pocas veces con detalle, incluso cuando tienen consecuencias potencialmente importantes. La descentralización ofrece un ejemplo muy ilustrativo a este respecto. De manera más general, son escasos los DELP que enuncian estrategias prácticas para garantizar que las reformas de la gobernanza refuerzen los vínculos entre la planificación de la educación y los esfuerzos más vastos encaminados a la reducción de la pobreza.

Ausencia de la educación en los enfoques intersectoriales.

El tratamiento de las desigualdades profundas y persistentes que se dan en los sistemas educativos en relación con factores como la pobreza, el sexo, el lugar de domicilio y la marginación cultural, exige políticas con-

cretas que van mucho más allá del sector de la educación. Los datos empíricos proporcionados por los DELP muestran la inexistencia o la anemia de vínculos con determinados ámbitos en los que las iniciativas externas a la educación son esenciales para hacer progresar la EPT: la igualdad entre los sexos, la malnutrición infantil, la epidemia del VIH/SIDA, las discapacidades, la marginación y los conflictos.

Protección social integrada para los pobres y las personas vulnerables

Aunque los DELP están mostrando, en general, su incapacidad para proporcionar un marco integrado, hay experiencias positivas de las que se pueden sacar lecciones. Los programas de protección social están aportando una contribución importante a la educación, al tratar los problemas relacionados con la salud, la nutrición y el trabajo infantil. En algunos países latinoamericanos como Brasil, Chile, Ecuador y México, las trasferencias de dinero en efectivo a grupos destinatarios específicos están demostrando ser particularmente eficaces. En Brasil, por ejemplo, el programa Bolsa Familia está beneficiando a unos 11 millones de familias, muchas de las cuales figuran entre las más pobres del país. Este programa proporciona sumas de dinero

en efectivo –que pueden alcanzar la cifra de 35 dólares mensuales– a las familias pobres con hijos, a condición de que los mantengan escolarizados y los sometan a exámenes médicos y sanitarios periódicamente. En Sudáfrica, un estudio reciente llegó a la conclusión de que los niños que se habían beneficiado de un programa de asistencia infantil durante la mayor parte de su infancia estaban mejor nutridos. Ese programa también tuvo un impacto importante en la escolarización.

Los programas de este tipo han resultado ser tan eficaces que uno de ellos se ha adoptado en los Estados Unidos a título experimental (Recuadro 7). Hay sólidas razones para contemplar la posibilidad de que aumenten las inversiones públicas y la ayuda destinadas a llevar a cabo programas intersectoriales de este tipo en otros contextos.

Reforzar la planificación participativa en beneficio de los más vulnerables

Alentadas por el Marco de Acción de Dakar y por el hecho de ser partes integrantes del proceso de elaboración de los DELP, las organizaciones de la sociedad civil y sus coaliciones nacionales están ejerciendo cada vez más influencia en la preparación de los planes nacionales de educación. También están desempe-

Recuadro 7: La ciudad de Nueva York aprovecha las enseñanzas del programa mexicano “Oportunidades”

El municipio neoyorquino está aplicando un programa experimental, “Opportunity NYC”, que ha tomado como modelo el programa mexicano “Oportunidades”. Este programa piloto de dos años de duración —que cuenta con un presupuesto de 53 millones de dólares y está financiado por la Fundación Rockefeller y otros donantes privados— beneficia a algo más de 5 000 familias que viven en distritos con altos índices de pobreza y desempleo. Estas familias pueden recibir entre 4 000 y 6 000 dólares como máximo, a condición de que cumplan con determinadas condiciones en lo que se refiere a la salud, la formación para el empleo y la educación. Entre las obligaciones impuestas con respecto a la educación, figuran las siguientes: la asistencia regular de los niños a la escuela, la participación de los padres en reuniones conjuntas con los docentes y la obtención de una tarjeta de lector para acceder a las bibliotecas. El enfoque global del programa consiste en la transferencia de cantidades en efectivo que no están destinadas exclusivamente a hacer frente a dificultades inmediatas, sino que pretenden crear incentivos para el cambio de conductas.

ñando un papel dinámico en la movilización de la ayuda a los pobres y los desfavorecidos, aunque se den limitaciones en el grado en que pueden incluirlos para hacer que se les escuche directamente. En el marco de los procesos de consultas sobre los DELP, se han llevado a cabo en muchos países evaluaciones participativas de la pobreza encaminadas a incluir más directamente a los desfavorecidos. Estas evaluaciones han aportado nuevos esclarecimientos sobre las causas subyacentes de la pobreza y la vulnerabilidad. En Uganda, los datos empíricos acopiados han tenido una influencia directa en el establecimiento de las prioridades nacionales en la lucha por la reducción de la pobreza. También se han hecho esfuerzos para hacer más accesibles los DELP, por ejemplo publicándolos en lenguas nacionales, tal como se ha hecho en Nepal.

Aunque sea encomiable, el proceso de consultas tiene sus límites. El diálogo con los pobres y los marginados tropieza con muchas dificultades. Esto se debe, entre muchas otras razones, a su analfabetismo y su escasa capacidad de organización. Una consulta real, que tenga en cuenta las necesidades de los pobres y las plasme en reformas de las políticas, depende de la existencia de una voluntad política tenaz que vaya unida a un compromiso en favor de la apropiación nacional y la equidad.

Incrementar la ayuda y mejorar la gobernanza

Cuando la comunidad internacional estableció sus objetivos en materia de educación el año 2000, los países en desarrollo se comprometieron a reforzar la planificación de la educación a nivel nacional, luchar contra las desigualdades y mejorar la rendición de cuentas. Por su parte, los países ricos se comprometieron a velar por que ningún plan nacional fiable fracasara por falta de financiación. Es esencial aumentar el volumen y la eficacia de la ayuda para alcanzar los objetivos de la EPT. ¿Están cumpliendo sus promesas los donantes?

En el Informe se examinan los datos más recientes sobre la ayuda a la educación, así como las iniciativas adoptadas por los donantes y los países con vistas a mejorar la forma en que se presta la ayuda.

LA AYUDA A LA EDUCACIÓN

Flujos totales de la ayuda:

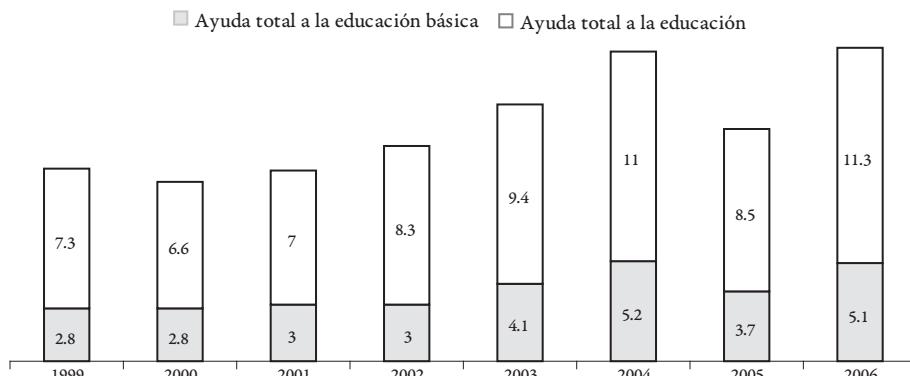
los donantes no cumplen sus compromisos

La ayuda internacional desempeña un papel fundamental en el apoyo a las políticas que contribuyen a ampliar el acceso a la educación, incrementar la equidad de los sistemas educativos y mejorar su calidad. En la República Unida de Tanzania, la ayuda ha apoyado una estrategia del sector de la educación que, desde 1999, ha permitido disminuir en tres millones el número de niños sin escolarizar. En Etiopía, entre 1999 y 2006, la proporción del presupuesto asignada a la educación pasó del 3.6% al 6% del PNB, gracias al impulso de la ayuda externa. En ese mismo periodo, el número de niños sin escolarizar descendió de 7 a 3.7 millones. Sin esa ayuda, habría muchos más niños sin escolarizar o estarían hacinados en aulas atestadas, sin libros y sin pupitres.

Aunque en muchos países la ayuda externa es un factor clave para coadyuvar al logro de los objetivos de la EPT y los ODM más generales, las tendencias observadas a nivel mundial constituyen un serio motivo de preocupación. La mayoría de los donantes no cumplen sus compromisos de incrementar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y sería necesario un aumento sin precedentes de ésta si quieren alcanzar las metas que ellos mismos se han fijado para 2010.

En 2005, cuando la tendencia a la ayuda era ascendente, los donantes se comprometieron a aumentarla para que pasara de un importe estimado de 80 000 millones de dólares en 2004 a 130 000 millones en 2010 (a precios de 2004). Entre 1999 y 2005, la AOD aumentó al ritmo de un 8% anual, llegando a alcanzar la suma de 110 000 millones de dólares. Pero lue-

Gráfico 10. Total de los compromisos de ayuda a la educación y la educación básica (1999-2006)



Fuente: Véase el Gráfico 4.3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009.

go disminuyó durante dos años consecutivos, descendiendo a 97 000 millones de dólares. En una evaluación de informes sobre planes de gastos futuros efectuada por la OCDE, se señala que el crecimiento previsto de la AOD se sitúa muy por debajo del nivel necesario para cumplir las promesas formuladas por los donantes para 2010. Para cumplir los compromisos, sería necesaria una suma adicional de 30 000 millones de dólares (a precios de 2004).

La ayuda a la educación se estanca

Cuando los países desarrollados rubricaron el Marco de Acción de Dakar en el año 2000, se comprometieron a suministrar a los países la ayuda financiera adicional que fuera necesaria para alcanzar los objetivos de la EPT. Estas promesas se han reiterado en varias ocasiones desde entonces. Sin embargo, los datos más recientes indican una desaceleración de la ayuda a la educación, que es más acusada aun en el caso de la educación básica.

Los compromisos de ayuda al conjunto del sector de la educación han seguido *grosso modo* las tendencias observadas en la ayuda global. Los compromisos a favor de la educación aumentaron considerablemente entre 1999 y 2004, pasando de 7 300 a 11 000 millones de dólares, pero en 2005 disminuyeron en un 23%. Con los compromisos en favor de la edu-

cación básica ha ocurrido otro tanto: aumentaron hasta alcanzar en 2004 la cifra de 5 200 millones y en 2005 descendieron a 3 700 millones. Aunque los compromisos aumentaron de nuevo en 2006, se situaron levemente por debajo del nivel alcanzado en 2004 (Gráfico 10). En el Informe de 2007 se estimaba que el importe anual de la ayuda tendría que ascender a 11 000 millones de dólares para que fuese posible alcanzar, tan sólo en los países de ingresos bajos, tres de los objetivos de la EPT: la EPU, las metas relativas a la alfabetización de los adultos y la AEPI. Los compromisos actuales distan mucho de acercarse a esa suma y sería necesario que se multiplicasen por tres para alcanzarla.

Los desembolsos de la ayuda –es decir, las sumas puestas efectivamente a disposición de los países en un año determinado– reflejan los compromisos de los años precedentes. Los desembolsos en favor de la educación ascendieron a 9 000 millones de dólares en 2006, mientras que en 2002 se cifraron en 5 500 millones. Los desembolsos en favor de la educación básica progresaron al mismo ritmo: en 2006 alcanzaron la cifra de 3 500 millones de dólares, mientras que en 2002 su importe fue de 2 100 millones. No obstante, el problema estriba en que el ritmo más pausado de los compromisos observado desde 2004 va a traducirse pronto por un crecimiento más lento

de los desembolsos, o incluso por un estancamiento de éstos.

¿Mejora la equidad asignando la ayuda a quienes más la necesitan?

¿Está beneficiando la ayuda a los países que más la necesitan para alcanzar los objetivos de la EPT? En 2006, el grupo formado por 68 países de ingresos bajos recibió 6 400 millones de dólares de la ayuda destinada a la educación y el 75% del total de la ayuda destinada a la educación básica. Estas cifras son las más altas que se han registrado desde el año 2000, si se exceptúa el año 2004. A pesar de estas tendencias positivas, las dos quintas partes de la ayuda a la educación y más de un cuarto de la ayuda destinada a la educación básica han ido a parar a países en desarrollo de ingresos medios. En cambio, la proporción del total de la ayuda a la educación básica asignada a los 50 países más pobres apenas ha aumentado, ya que pasó tan sólo del 45% en el periodo 2000-2002 al 46 % en el periodo 2003-2005.

Los países catalogados como Estados frágiles son los que más necesitan ayuda para sus sistemas educativos. Sin embargo, en 2006 sólo recibieron 1 600 millones de dólares de ayuda a la educación, de los cuales se asignaron 900 a la educación básica. La proporción de la ayuda a la educación que reciben, con respecto a su población, apenas es superior a la obtenida por todos los demás países de ingresos bajos.

¿Se asigna más ayuda a los países que la utilizan con mayor eficacia? Aunque algunos datos empíricos inducen a pensar que la ayuda se centra cada vez más en los países que más la necesitan y en los que la utilizan con más eficacia, la correlación sigue siendo escasa. Hay, al parecer, razones de peso para incrementar la ayuda a los países que más la necesitan y a los que realizan progresos.

Realizaciones de los donantes: un panorama contrastado

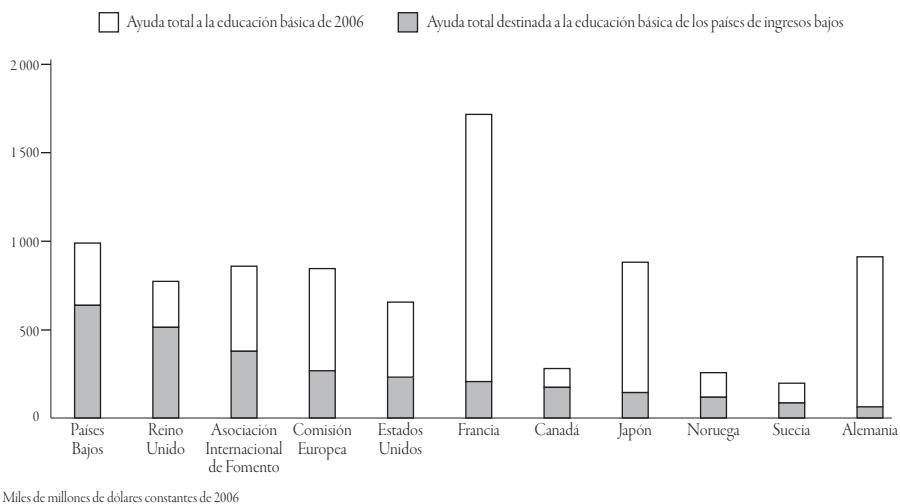
Es insuficiente el número de donantes que otorgan una gran prioridad a los objetivos de

la EPT, tanto en sus programas como en el apoyo prestado al Fondo Catalítico de la Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA). Aunque la ayuda a la educación aumentó entre 2005 y 2006, ese aumento se debió principalmente a la acción de un grupo muy restringido de donantes y no a una intensificación de los esfuerzos de la comunidad internacional.

En 2006, fue muy reducido el núcleo de donantes que destacó en la financiación global de la educación: Francia (1 900 millones de dólares), Alemania (1 400 millones), los Países Bajos (1 400 millones), el Reino Unido (1 200 millones) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial (1 000 millones). Con respecto a la ayuda a la educación básica, cabe señalar que la mitad de todos los compromisos de ayuda emanaron solamente de tres donantes: los Países Bajos, el Reino Unido y la AIF. Los Países Bajos se situaron a la cabeza de los donantes a la educación básica con una suma de 1 100 millones de dólares, que representó casi el cuarto del total mundial de la ayuda a este tipo de educación. Los tres donantes mencionados fueron, además, los que suministraron el 60% de la ayuda a la educación básica asignada a los países de bajos ingresos. En el extremo opuesto se sitúan Francia y Alemania, que sólo otorgan a la educación básica un 17% y un 11%, respectivamente, de su ayuda total a la educación. Estos dos países asignan la mayoría de sus fondos a los estudiantes de la enseñanza superior, descuidando mucho, al igual que Japón, la ayuda a la educación básica en los países de ingresos bajos, que son los que más la necesitan (en el Gráfico 11 se presentan los promedios anuales del periodo 2005-2006).

Aunque la mayoría de los donantes bilaterales haya incrementado su ayuda global a la educación 2006, solamente siete sobre un total de veintiuno han aumentado consistentemente su ayuda a la educación básica. Los aumentos importantes de unos pocos donantes no han bastado para contrarrestar el importante descenso experimentado por la

Gráfico 11. Prioridad otorgada por los principales donantes a los países de ingresos bajos y la educación básica, compromisos (promedio anual 2005-2006)



Fuente: Gráfico derivado del gráfico 4.13 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009.

ayuda en 2005. La concentración de la ayuda a la educación básica en un número reducido de donantes exclusivamente suscita graves interrogantes con respecto a la voluntad de cumplir con los compromisos de Dakar por parte del conjunto de todos ellos.

La educación básica de los países en desarrollo recibe también ayuda de donantes bilaterales que no pertenecen al Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Algunas entidades privadas, por ejemplo las fundaciones Hewlett y Gates, contribuyen con 60 millones de dólares a la mejora de la calidad de la enseñanza primaria y secundaria. Por su parte, la Fundación Dubai Cares ha recaudado 1 000 millones de dólares para la atención y educación de los niños pequeños, en cooperación con organizaciones como UNICEF y Save the Children.

Iniciativa de Financiación Acelerada: resultados inferiores a los esperados

El Fondo Catalítico de la IFA se ha convertido de por sí en una importante fuente de financiación para una serie de países de ingresos bajos. Sin embargo, no ha logrado movilizar

fondos suficientes y tiene que afrontar un déficit de financiación muy considerable. En el periodo 2004-2011, diecisiete donantes prometieron aportar 1 300 millones de dólares, pero la mayoría de esa suma procede de cuatro de ellos solamente: los Países Bajos, el Reino Unido, la Comisión Europea y España. Además, los importes de los acuerdos firmados sólo ascendieron a un total de 329 millones de dólares sobre el total de la suma prometida y, a finales de febrero de 2008, los países beneficiarios de la ayuda tan sólo habían recibido efectivamente 270 millones de dólares. Las cantidades más importantes se asignaron solamente a cinco países y otros trece más percibieron sumas que no superaron la cifra de 10 millones de dólares.

Al ritmo actual, las necesidades previstas no se cumplirán, pura y simplemente. Si se tiene en cuenta que ocho países más van a venir a engrosar las filas de los treinta y cinco admitidos hasta ahora a beneficiarse de la IFA, el futuro déficit de financiación llegará ser de 1 000 millones de dólares para los países que han visto aprobados sus planes hasta la fecha. De aquí a 2010, año en el cual otros trece países

más se habrán unido a la IFA, ese déficit podría haber alcanzado entonces la cifra de 2 200 millones de dólares. Si se parte del supuesto de que el Fondo Catalítico cubriría entre un 40% y un 50% de esa suma, se perfila en el horizonte un déficit de financiación de 1 000 millones de dólares. Si esos déficits se materializan, los flujos de ayuda recibidos hoy por algunos países se agotarán y es posible que otros no lo-gren beneficiarse de ayuda alguna.

GOBERNANZA Y EFICACIA DE LA AYUDA

El volumen de la ayuda es tan importante como las modalidades de su suministro. La imprevisibilidad de la ayuda, la proliferación del número de donantes y la escasa coordinación siguen causando dificultades tanto a los países beneficiarios de la ayuda como a los donantes. Tras haber admitido que formaban parte del problema existente, los donantes han adoptado, junto con los países beneficiarios, un nuevo planteamiento de la gobernanza de la ayuda, que ha sido enunciado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005). En el contexto de ese nuevo planteamiento, cuyos principios básicos son la apropiación, la alineación y la armonización, los miembros del CAD de la OCDE han acordado fijarse una serie de metas para mejorar la previsibilidad de la ayuda, utilizar los organismos y sistemas financieros nacionales y reducir los costos de transacción, gracias a una mejor coordinación entre los donantes.

Los progresos en todos los ámbitos han sido variables. Una encuesta reciente de la OCDE muestra claramente que las relaciones en el ámbito de la ayuda siguen planteando problemas importantes.

Cuatro factores clave de una mejor gobernanza de la ayuda

En el Informe se examinan cuatro ámbitos de reforma de la gobernanza de la ayuda, así como sus repercusiones en la ayuda a la educación.

El paso de proyectos individuales a programas sectoriales. Cuando los donantes cooperan para proporcionar ayuda a programas sectoriales amplios, la apropiación por parte de los países se refuerza y se consiguen resultados sobre el terreno. El objetivo de la Declaración de París es que, de aquí a 2010, la ayuda proporcionada a título de apoyo presupuestario agrupado y suministrada en el contexto de enfoques sectoriales alcance una proporción de dos tercios. En el ámbito de la educación, la proporción de este tipo de ayuda a los programas aumentó del 33% en el bienio 1999-2000 al 54% en el bienio 2005-2006. Esta tendencia ha sido más acusada en los países de ingresos bajos que son los más dependientes de la ayuda. En los demás grupos de países ha sido menos pronunciada. En efecto, los países de ingresos medios suelen ser más proclives a negociar individualmente con los donantes, mientras que los Estados frágiles carecen a menudo de capacidades a nivel gubernamental para conducir negociaciones.

Se han logrado numerosos éxitos con los enfoques sectoriales en el ámbito de la educación, como lo muestran los fuertes aumentos de la escolarización registrados en países que han adoptado este modelo, por ejemplo Burkina Faso, Etiopía, la India, Nepal, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia. No obstante, siguen subsistiendo problemas importantes y el enfoque dista mucho de ser sencillo. Para que los enfoques sectoriales tengan éxito, es necesario que se apoyen en una dirección política sólida y en organismos gubernamentales que cuenten con las capacidades necesarias.

Apropiación a nivel nacional. Una apropiación más fuerte a nivel nacional se basa en una asociación entre los gobiernos y los donantes caracterizada por la reciprocidad. En teoría, los gobiernos son los que adoptan las decisiones en lo que respecta a la elaboración y aplicación de estrategias nacionales de desarrollo, mientras que los donantes respetan el liderazgo de

los países y contribuyen al fortalecimiento de las capacidades. En la práctica, sin embargo, las condiciones del liderazgo gubernamental son variables, como lo demuestra la comparación entre el caso de la India y el de Mozambique. Por ser escaso su grado de dependencia de la ayuda, poseer capacidades gubernamentales de alto nivel y contar con instituciones nacionales sólidas, la India ha controlado con firmeza el establecimiento de las prioridades y la aplicación de su plan nacional destinado a lograr la EPU. En cambio, en Mozambique la guerra civil había dejado una administración debilitada y el país no disponía de las capacidades necesarias para conducir el proceso. La elaboración de su actual enfoque sectorial necesitó más de tres años y puso a prueba la capacidad del gobierno y los donantes para llegar a un acuerdo. A pesar de las frustraciones experimentadas por ambas partes, con el correr del tiempo el enfoque sectorial ha ido aumentando la capacidad del gobierno mozambiqueño para hacerse cargo del programa nacional de educación.

Alineación de la ayuda con las prioridades nacionales y utilización de los sistemas gubernamentales. El nuevo programa de la ayuda exige que los donantes se adapten a las prioridades y sistemas nacionales, y no lo contrario. Aunque no sea fácil de lograr, la alineación de la ayuda con los planes del sector de la educación y los sistemas nacionales de gestión puede dar resultados positivos, a saber: una mayor coherencia sectorial, una mejor supervisión de las actividades de los donantes y una mayor flexibilidad financiera, comprendida una ayuda que cubra los costos de desarrollo y los gastos ordinarios a la vez. En Camboya, con la puesta en marcha del Plan Estratégico de Educación en 2001, se inició una cooperación más estrecha entre el gobierno y los donantes. El plan sirve de vector para la coherencia del sector y ha tenido como consecuencia que el Ministerio de Educación camboyano conozca mejor la acción de los donantes e influya en ella.

En Burkina Faso, la canalización de la ayuda por conducto de las estructuras de gestión gubernamentales no sólo ha incrementado la eficacia en la elaboración de presupuestos e informes financieros del Ministerio de Educación Básica y ha mejorado la previsibilidad de la financiación, sino que con el correr del tiempo ha hecho aumentar también el número de donantes dispuestos a aceptar el acuerdo común de financiación. Para desarrollar las capacidades nacionales, algunos donantes, como Canadá, los Países Bajos y el Reino Unido, están dispuestos a canalizar la ayuda por intermedio de los sistemas nacionales, aun cuando sean conscientes de sus deficiencias. En cambio, otros donantes, como Australia, Portugal y los Estados Unidos, han optado por esperar a que los sistemas nacionales funcionen mejor.

Para administrar la ayuda con eficacia, es necesario que los gobiernos sepan cuántos fondos van a recibir y en qué momento. Los progresos en lo que respecta a la previsibilidad de la ayuda han sido lentos. Aunque la previsibilidad a corto plazo es satisfactoria, la evolución hacia el apoyo presupuestario sectorial no ha contribuido a mejorar la previsibilidad de la ayuda a medio y largo plazo. Esto obedece, en parte, a las deficiencias de las prácticas de gobernanza en los países en desarrollo y, en parte también, a las prácticas de los donantes. Algunas iniciativas recientes, como los contratos ODM de la Comisión Europea y la Millennium Challenge Corporation de los Estados Unidos, tratan este problema con la adopción de compromisos plurianuales.

Mejora de la coordinación entre los donantes. En la Declaración de París se reconoce la existencia de algunas acciones clave para mejorar la coordinación entre los donantes, cuyo objetivo es reducir la ineficiencia y los costos de transacción. Esas acciones son:

- *Aumentar las misiones conjuntas.* El agrupamiento de las misiones de los

donantes en un país determinado disminuye los costos de transacción y permite a los gobiernos utilizar con más eficiencia el personal de nivel superior. En 2007, sólo se llevaron a cabo conjuntamente el 20% de las misiones de los donantes, un porcentaje muy alejado todavía del 40% fijado como objetivo. Sin embargo, el sector de la educación parece haber progresado más que cualquier otro. En Honduras, por ejemplo, el 73% de todas las misiones de los donantes en el ámbito de la educación fueron misiones conjuntas.

- *Crear grupos de donantes.* En muchos países se han constituido grupos de donantes con coordinadores designados para el sector de la educación. En todos los países beneficiarios del Fondo Catalítico de la IFA –menos en uno– se han creado grupos de ese tipo. Sin embargo, los donantes son heterogéneos y no trabajan todos al mismo ritmo. Por ejemplo, los Países Bajos, el Reino Unido y algunos países escandinavos van a la cabeza en lo referente a la armonización de sus prácticas, mientras que otros, como los Estados Unidos y el Japón, prefieren seguir trabajando en estructuras paralelas.
- *Racionalizar el suministro de la ayuda.* Si hay un gran número de donantes que aportan cantidades de ayuda reducidas, los costos de transacción son más altos y la ayuda resulta pura y simplemente ineficaz. Pese a ello, los esfuerzos de los donantes por concentrar mayores volúmenes de ayuda en un número de países más reducido han sido limitados hasta la fecha. En el periodo 2005-2006, dieciocho países tuvieron que tratar con doce donantes por lo menos para la ayuda a la educación básica. Entre 2002 y 2006, la mayoría de los donantes aumentaron el número de países beneficiarios de su ayuda a

la educación básica, al mismo tiempo que incrementaban el volumen de ésta. Varios donantes –por ejemplo, Austria, España, Grecia, Irlanda y el Japón– aumentaron el número de beneficiarios a un ritmo más rápido que los volúmenes de la ayuda, reduciendo así el importe de ésta por país. En cambio, los Países Bajos y el Reino Unido hicieron todo lo contrario: duplicaron sus desembolsos en beneficio de la educación básica y redujeron al mismo tiempo el número de países beneficiarios de la ayuda.

Promover la buena gobernanza mediante la ayuda

Los donantes están invirtiendo más en la “buena gobernanza”. La importancia cada vez mayor que se da a las cuestiones relativas a la gobernanza en los programas de ayuda se puede ver en la cantidad de fondos de que se benefician. En 2006, los donantes asignaron el 9% del total de la ayuda sectorial a la rúbrica “gobernanza y sociedad civil”, o sea, más que a cualquier otro sector.

En 2006 y 2007, varios donantes importantes adoptaron nuevas estrategias en materia de gobernanza. El Banco Mundial y la Comisión Europea mostraron un especial dinamismo en la tarea de promover la buena gobernanza por intermedio de sus programas de ayuda. Esas estrategias se centran en aspectos como la gestión de la hacienda pública, la descentralización, la transparencia y rendición de cuentas, y el empleo en el sector público. Los donantes tratan también de calibrar la situación de los dispositivos de gobernanza de un país, por ejemplo mediante el Country Governance Analysis (Análisis de la Gobernanza de los Países) elaborado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.

¿Ha influido en las políticas y programas del sector de la educación de los países beneficiarios el creciente interés por la gobernanza que están mostrando los países donantes? Un

examen de los recientes proyectos y programas de educación básica del Banco Mundial pone de manifiesto un interés cada vez mayor por la profundización del programa de gobernanza. Las cuestiones de gobernanza están presentes, por no citar más que algunos ejemplos, en la promoción de una mayor participación de las comunidades en las escuelas, en Honduras; en la contratación, distribución y supervisión de los docentes, en Indonesia; y en la gestión basada en la escuela, en Filipinas. Los enfoques sectoriales promueven un programa de gobernanza aún más ambicioso en Bangladesh, Kenia y Pakistán. Algunos de esos enfoques hacen hincapié en los docentes, la mayor participación de las comunidades y la participación del sector privado.

Existe el riesgo de que los propios donantes traten de definir qué es lo que constituye una buena gobernanza en la educación y de establecer un orden de prioridades sobre la

base de los enfoques vigentes en sus países, y no en función de lo que es preferible o pertinente para los países pobres. Aunque la buena gobernanza de la educación debe constituir una prioridad, los donantes no tienen por qué ser los únicos que sepan en qué consiste.

Globalmente, el estancamiento de los niveles de ayuda a la educación básica hace que no se reduzca el déficit de financiación para alcanzar los objetivos de la EPT, y hay pocas probabilidades de que esa reducción se produzca. Es posible que los donantes y los países beneficiarios hayan podido determinar cuáles son los medios para mejorar la gobernanza de la ayuda, pero los progresos son lentos. Una aceleración de los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT será imposible, a no ser que haya un compromiso internacional más firme para aumentar el volumen global de la ayuda e imprimir a ésta una mayor eficacia.

