

Subsanar la promesa incumplida de la educación para todos¹

Conclusiones de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela Resumen ejecutivo

PREFACIO

La educación representa las esperanzas, sueños y aspiraciones de los niños, las familias, las comunidades y las naciones de todo el mundo, el medio más seguro para salir de la pobreza y un camino fundamental para contar con ciudadanos más sanos y productivos, y sociedades más sólidas. Por eso, no debe sorprender que cuando se pide a la gente que enumere sus prioridades, la educación ocupe el primer lugar en todas las encuestas.

A todos los niveles —desde las familias más pobres en las aldeas más remotas, hasta los dirigentes que están trazando los futuros objetivos de desarrollo del mundo— existe un consenso: la educación es importante. Este consenso se ha traducido en acciones concretas, y ha llevado a las aulas a millones de niños que antes no recibían una educación. En los 15 años que han pasado desde que se presentaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio —que establecieron la meta de lograr que todos los niños terminaran un ciclo completo de enseñanza primaria para 2015— los últimos datos muestran que el número de niños y niñas en edad de asistir a la educación primaria que se encontraban fuera de la escuela descendió en un 42 por ciento, siendo este porcentaje para las niñas solamente de 47 por ciento, pese al rápido crecimiento de la población.

¿Por qué hay entonces todavía 58 millones de niños de todo el mundo, entre los 6 y los 11 años aproximadamente, que se encuentran fuera de la escuela? Cada uno de estos niños constituye un recordatorio riguroso de la promesa

incumplida de lograr la educación primaria universal en la fecha límite original de 2015.

Subsanar la Promesa Incumplida de la Educación para Todos, un informe producido por el Instituto de Estadística de la UNESCO y UNICEF, no podía ser más oportuno. En un momento en que el mundo renueva su compromiso para avanzar hacia que todos los niños tengan su derecho a la educación, el informe explora por qué los progresos mundiales se han estancado desde principios de la década de 2000, cuando millones de niños llenaron las aulas de todo el mundo, y ofrece los datos y el análisis necesarios para avanzar y llegar a cada uno de los niños y niñas excluidos de la educación.

Con su interesante combinación de datos y análisis, este informe proporciona una evaluación de por qué algunos niños nunca llegan a un aula escolar; por qué hay niños que empiezan a estudiar mucho más tarde que otros; y por qué hay algunos que tienen más probabilidades que otros de abandonar los estudios antes de completar su educación. Nos recuerda, si es que necesitamos que nos lo recuerden, la necesidad crítica de obtener buenos datos que sirvan de base a las políticas educativas destinadas a reducir los obstáculos que siguen interponiéndose entre los niños y su derecho fundamental a la educación.

Este informe describe algunas de estas políticas y estrategias. Incluye una mayor atención a la mejora de la calidad de la educación para aumentar la probabilidad de que los niños vayan a la escuela y permanezcan en ella si la educación que se ofrece en las aulas se ajusta a

1 Por la importancia del documento y de los datos que presenta para la investigación educativa, se reproduce el informe: Instituto de Estadística de la UNESCO y UNICEF (2015), *Subsanar la promesa incumplida de la Educación para Todos. Conclusiones de la Iniciativa Mundial sobre los Niños Fuera de la Escuela*, Montréal, Instituto de Estadística de la UNESCO. DOI: <http://dx.doi.org/10.15220/978-92-9189-165-8-sp>

sus propósitos. Además, dado el número alarmantemente elevado de adolescentes fuera de la escuela —63 millones en todo el mundo en 2012— aboga por establecer una educación secundaria universal sobre la base de las lecciones aprendidas desde 2000 en la educación primaria universal, y a partir de ellas.

Finalmente, este informe nos muestra a los niños más allá de las cifras. El pequeño que todos los días empuja una carretilla en un bazar de Kirguistán para ayudar a la manutención de su familia. La niña yemení que se vio obligada a retirarse de la escuela para casarse en contra de su voluntad. El niño que sufrió humillaciones en su escuela, en Sri Lanka, por no llevar unos zapatos en buen estado, y que dejó de estudiar cuando lo quisieron pasar a un curso inferior. El niño en Namibia que, a causa de una deficiencia auditiva no diagnosticada,

lucha afanosamente para sacar adelante sus estudios. El niño refugiado de Siria que no es admitido en ninguna escuela debido a que todas están desbordadas en su capacidad.

A medida que la comunidad internacional renueva y amplía sus compromisos como parte del programa de desarrollo post-2015, debemos centrarnos en estos niños y en los millones que luchan para lograr el derecho a una educación y para cumplir sus sueños de un futuro mejor. Trabajando juntos y promoviendo una mayor inversión, podemos y debemos dismantlar los obstáculos que se interponen en su camino, uno por uno, y, al hacerlo, contribuir a cumplir nuestra promesa de educación para todos.

Irina Bokova, Directora General, UNESCO
Anthony Lake, Director Ejecutivo, UNICEF

INTRODUCCIÓN

Harish, un niño de 16 años de Polonnaruwa, contó que en varias ocasiones lo castigaron por asistir a la escuela sin los zapatos adecuados, pues sus padres carecían de los medios para comprarle unos nuevos. Como no le iba bien en sus estudios, el director quería bajarlo de curso. Sin embargo, con 14 años en ese momento, Harish prefirió abandonar la escuela a estudiar en un curso inferior.

Estudio sobre Sri Lanka de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela

(UNICEF E INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA UNESCO, 2013A).

Las cifras se conocen, los datos se analizaron y las conclusiones son claras: a pesar de los grandes logros en matriculación escolar durante los últimos 15 años, el objetivo de la educación primaria universal no se cumplirá

en 2015. La imposibilidad de alcanzar un objetivo que parecía realista y viable representa una promesa incumplida para millones de niños y niñas a los que se les continúa negando su derecho fundamental a la educación primaria.

Es verdad que se registraron considerables avances en la matriculación en el nivel primario, particularmente a comienzos de la década de 2000, impulsados en gran parte por los esfuerzos relacionados con los ODM y los objetivos de la Educación para Todos. Como resultado, el número de niños fuera de la escuela en edad de asistir a la primaria se redujo un 42 por ciento entre 2000 y 2012 en todo el mundo. Pero el informe *Fixing the Broken Promise of Education for All: Findings from the Global Initiative on Out-of-School Children (Subsanar la promesa incumplida de la Educación para Todos: conclusiones de la Iniciativa Global por los Niños Fuera de la Escuela)* confirma que millones de niños no se han beneficiado de esos progresos, que los avances no han sido equitativos y que se han estancado.

El informe *Fixing the Broken Promise of Education for All* se basa en estudios nacionales respaldados por los gobiernos de un diverso grupo de países que participan en la Iniciativa Global por los Niños fuera de la Escuela, puesta en marcha en 2010 y dirigida por UNICEF y el Instituto de Estadística de la UNESCO. Este informe reúne una amplia gama de fuentes de datos —cuantitativos y cualitativos— y revela información crucial sobre la escala y la magnitud de este problema, al tiempo que proporciona un análisis minucioso de los obstáculos para alcanzar la educación y las posibles soluciones de política. Participar en esta iniciativa significa para muchos países no sólo una oportunidad sin igual para llamar la atención sobre los niños que permanecen invisibles y que carecen de voz, sino también para dar a conocer los rostros humanos que hay detrás de las cifras.

CONCLUSIONES PRINCIPALES

El informe muestra que a pesar de los progresos conseguidos en lo que se refiere a matriculación en educación primaria, en todo el mundo hay 58 millones de niños y niñas en edad de asistir a ese nivel educativo (entre los 6 y los 11 años, aproximadamente) que no lo están haciendo (Instituto de Estadística de la UNESCO e Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, 2014). De continuar las tendencias actuales, probablemente dos quintas partes de estos niños —es decir, 15 millones de niñas y 10 millones de niños— no conocerán jamás un aula escolar. En efecto, la mayoría de los 30 millones de niños y niñas que se encuentran fuera de la escuela en África Subsahariana nunca entrarán a una escuela.

Desde hace mucho tiempo se ha considerado que la educación primaria es esencial para el pleno desarrollo de los niños; sin embargo, cada vez se reconoce más que el primer ciclo de la enseñanza secundaria es decisivo para la adquisición de las habilidades necesarias para una vida sana y productiva, y para acceder a trabajos decentes. Existe un claro

consenso en la comunidad internacional sobre la importancia de convertir la educación secundaria universal en un objetivo clave de la Agenda para el Desarrollo Post-2015. Pero en este punto el informe también señala que no se ha progresado lo suficiente, ya que 63 millones de adolescentes en edad de cursar el primer ciclo de secundaria están fuera de la escuela; esto es, 5 millones más que los niños en edad de cursar la primaria, aun cuando el número de estos últimos niños es el doble a nivel mundial.

Además, el progreso se ha estancado y prácticamente no se han registrado cambios en la tasa mundial ni en el número de niños que no asisten a la escuela desde 2007. Si bien el acceso a la enseñanza se elevó notoriamente a comienzos de la década de 2000, ha habido muy poco o ningún cambio en el número de niños sin matricular en todo el mundo desde 2007. La tasa global de niños en edad de primaria fuera de la escuela se ha estancado en cerca de un 9 por ciento durante los últimos siete años —más o menos 60 millones de niños— mientras que la tasa para los niños en edad de asistir al primer ciclo de la escuela secundaria sigue cercana a 18 por ciento (Gráfico E1). En estos dos grupos de edad, las niñas siguen teniendo más probabilidades que los niños de no estar escolarizadas.

La situación

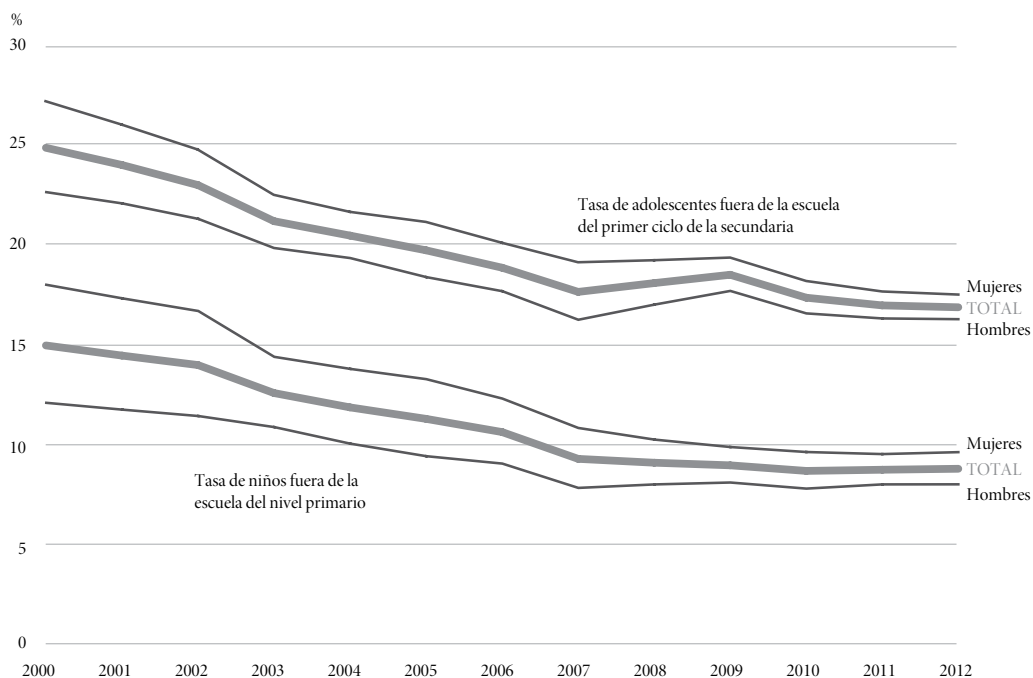
- 58 millones de niños en edad de cursar la primaria estaban fuera de la escuela en 2012. De ellos:
 - Un 23 por ciento asistió anteriormente a la escuela, pero la abandonó.
 - Un 34 por ciento es probable que ingrese a la escuela en el futuro.
 - Un 43 por ciento probablemente no ingresará nunca al sistema educativo.
- 63 millones de adolescentes en edad de cursar el primer ciclo de la educación secundaria se encontraban fuera de la escuela.

Un tercio de todos los niños en edad de cursar la primaria que están fuera de la escuela viven en África Occidental y Central, la región con la tasa más alta de niños no escolarizados. Aquí, más de uno de cada cuatro niños (31 por ciento de todas las niñas y 23 por ciento de todos los niños varones) no va a la escuela; es decir, mucho más que en cualquier otra región. En África Oriental y Meridional y en Asia Meridional, otros 11 millones y 10 millones de niños, respectivamente, están fuera de la escuela. En términos relativos, la situación de Asia Meridional, sin embargo, era mucho mejor que la de África Subsahariana, porque 94 por ciento de sus niños en edad de estudiar en la escuela primaria estaban matriculados, en comparación con el 85 por ciento en África Oriental y Meridional y el 73 por ciento en África Occidental y Central. Las tasas de niños fuera de la escuela eran menores en Asia Meridional y América Latina y el Caribe (6 por ciento); en Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes (ECE/CEI) y en Asia Oriental y el Pacífico (5 por ciento); y en Europa Occidental, América del Norte y Australasia (4 por ciento).

En el plano mundial, el número de adolescentes fuera de la escuela es similar al de los niños en esa condición, aun cuando en 2012

había casi el doble de niños en edad de asistir a la escuela primaria (650 millones) que de adolescentes en edad de cursar el primer ciclo de la educación secundaria (374 millones) (Tabla E1). Es decir, pese a que el número de adolescentes es mucho menor, su probabilidad de estar fuera de la escuela es casi el doble que la de los niños en edad para la primaria (17 y 9 por ciento, respectivamente). Más de 40 por ciento de todos los adolescentes que no asisten a la escuela viven en Asia Meridional, y un tercio en África Subsahariana. Aun cuando en Asia Meridional se registraba un mayor número de adolescentes que no están escolarizados, África Occidental y Central tenía, en 2012, la tasa más alta de adolescentes fuera de la escuela del primer ciclo de la secundaria, seguida de África Oriental y Meridional (27 por ciento) y Asia Meridional (26 por ciento). En Oriente Medio y África del Norte, 12 por ciento de todos los adolescentes en edad de estudiar en el primer ciclo de la enseñanza secundaria no estaban matriculados. Al igual que en la primaria, los porcentajes más bajos de adolescentes que no están escolarizados se encontraron en Europa Occidental, América del Norte y Australasia (3 por ciento), y en la región de ECE/CEI (5 por ciento).

Gráfico E1. Tasas promedio mundiales de niños fuera de la escuela con edades de asistir a la escuela primaria y al primer ciclo de la educación secundaria, 2000-2012



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, agosto de 2014.

Tabla E1. Niños en edad de primaria y adolescentes en edad de cursar el primer ciclo de la educación secundaria que se encuentran fuera de la escuela, 2012

Región	Niños en edad de asistir a la escuela primaria fuera de la escuela						Adolescentes en edad de asistir al primer ciclo de la secundaria fuera de la escuela					
	Porcentaje			Número (en millones)			Porcentaje			Número (en millones)		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
Europa Occidental, América del Norte, Australasia	3.5	3.6	3.4	2.2	1.2	1.1	2.7	2.6	2.8	1.0	0.5	0.5
América Latina y el Caribe	6.3	6.5	6.1	3.8	2.0	1.8	7.5	7.7	7.3	2.8	1.5	1.3
ECE/CEI	4.7	4.7	4.8	1.0	0.5	0.5	5.2	5.1	5.5	1.2	0.6	0.6
Asia Oriental y el Pacífico	4.6	4.6	4.6	6.9	3.6	3.2	8.4	8.6	8.2	7.4	4.0	3.4
Asia Meridional	5.8	5.7	5.9	9.8	5.1	4.8	26.4	26.3	26.4	26.3	13.7	12.6
Oriente Medio y África del Norte	9.3	7.6	11.1	4.3	1.8	2.5	11.7	9.4	14.1	2.9	1.2	1.7
África Oriental y Meridional	15.1	13.6	16.6	11.0	5.0	6.0	26.9	24.2	29.5	8.5	3.8	4.6
África Occidental y Central	27.1	23.1	31.2	18.8	8.1	10.7	39.7	37.0	42.4	12.5	5.9	6.6
Mundo	8.9	8.1	9.7	57.8	27.3	30.5	16.8	16.2	17.5	62.9	31.3	31.6

Notas: los datos se refieren a la clasificación por regiones que utiliza UNICEF. La categoría que engloba Europa Occidental, América del Norte y Australasia no es una región oficial de UNICEF, pero se utiliza para agrupar a todos los países que no pertenecen a otras regiones de UNICEF; se refiere a países de ingresos altos y medio altos localizados en Australasia, Europa y América del Norte en los cuales no actúa UNICEF. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, agosto de 2014.

Las causas de la inasistencia escolar son variadas, complejas y a menudo interrelacionadas, pero este informe encuentra que hay un denominador común: los sistemas educativos, y los entornos en los cuales están inmersos, contribuyen con frecuencia a que algunos niños estén en desventaja. Por consiguiente, los progresos no han sido equitativos; de hecho, los niños y las niñas menos favorecidos siguen marginados, pese a los esfuerzos que se han realizado para lograr la educación para todos.

LOS DESAFÍOS

Los tambaleantes progresos mundiales hacia la educación primaria universal han puesto en evidencia diferencias significativas entre los países. Algunos todavía tienen que recorrer un largo camino antes de acercarse a la matriculación universal en la enseñanza primaria y a la conclusión (Gráfico E2, basado en el Atlas electrónico de la UNESCO sobre los niños fuera de la escuela).¹ El 50 por ciento de todos los niños fuera de la escuela a nivel mundial pertenecen a un pequeño número de países, muchos de los cuales se caracterizan por la inestabilidad, los conflictos y la pobreza extrema. Sin embargo, pese a necesitar proporcionalmente más ayuda, estos países enfrentan grandes dificultades para acceder a los servicios de expertos externos y a apoyo financiero. La ayuda externa que han recibido países como Nigeria y la República Democrática del Congo, donde viven alrededor de 11 millones

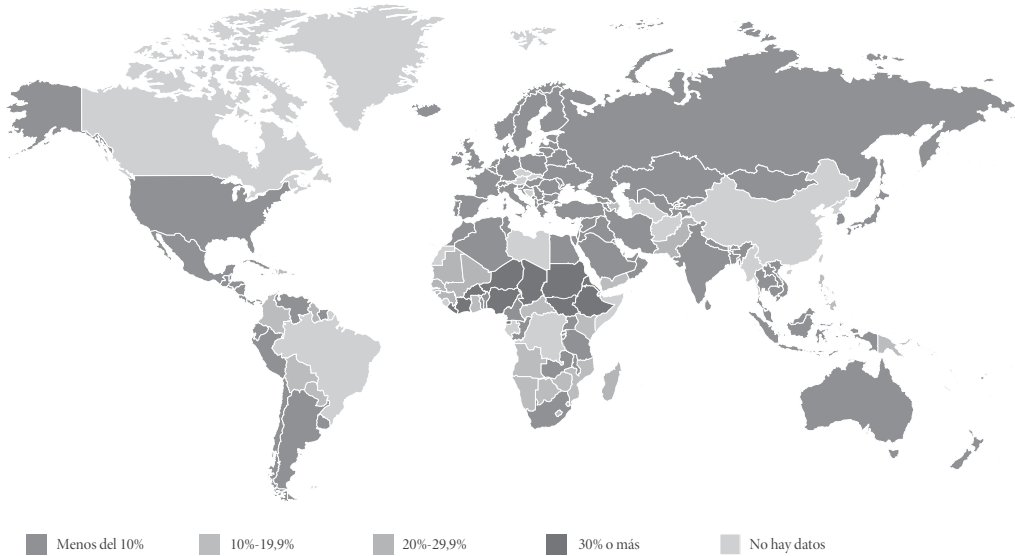
de niños en edad de asistir a la escuela primaria pero que no están escolarizados, ha sido desproporcionadamente baja.

Una situación similar se observa a nivel regional, donde un número relativamente pequeño de países tiene un porcentaje desproporcionadamente alto de niños fuera de la escuela (Gráfico E3). En Oriente Medio y África del Norte, tres cuartas partes de los niños no escolarizados se encuentran en dos países, Sudán y Yemen. En Burkina Faso, Chad, Ghana, Malí, Níger y Nigeria, países de África Occidental y Central, la proporción es la misma. Datos de encuestas de hogares indican que aproximadamente la mitad de los niños fuera de la escuela de África Oriental y Meridional viven en Etiopía, Kenya, la República Unida de Tanzania y Somalia. A su vez, en Asia Meridional, más de 50 por ciento de los niños fuera de la escuela viven en Pakistán.

En otros países ha habido progresos tan asombrosos en materia de acceso a la educación que ya se encuentran en la “recta final” hacia la educación primaria universal. Pero precisamente en estos países los niños más desfavorecidos —“el último 10%”, como se les conoce— no se han beneficiado de esos resultados positivos. Estos países enfrentan un conjunto diferente de desafíos; de esta manera, podrían estar prestando una creciente atención a la educación preescolar y secundaria antes de concluir la labor relacionada con la enseñanza primaria para asegurar así un derecho fundamental para todos los niños.

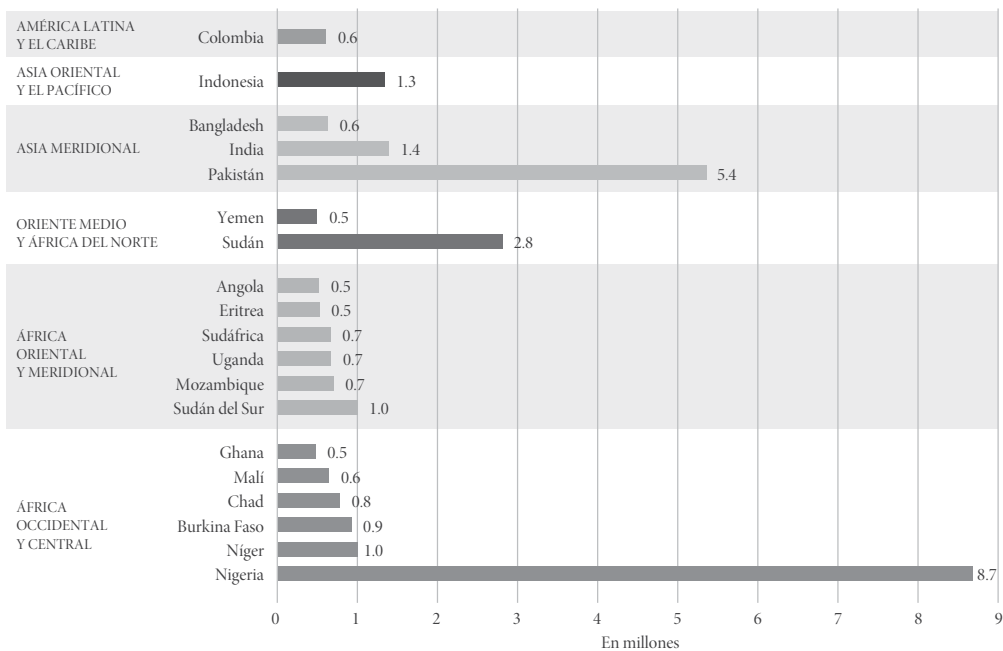
1 Disponible en: <http://on.unesco.org/oosc-mapES>

Gráfico E2. Porcentaje de niños en edad de asistir a la educación primaria que se encuentra fuera de la escuela



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (<http://on.unesco.org/oosc-mapES>).

Gráfico E3. Países seleccionados con más de 0.5 millones de niños fuera de la escuela en edad de asistir a la educación primaria, por regiones, 2012 o el último año con datos disponibles



Notas: los datos de Ghana corresponden a 2013; los datos de Angola, Chad, India, Sudán, Sudán del Sur y Uganda, a 2011; y los datos de Bangladesh y Nigeria, a 2010. Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO, agosto de 2014.

Los niños fuera de la escuela que son más difíciles de alcanzar requieren medidas de política más complejas y, a menudo, más costosas. Aun cuando puedan representar sólo un pequeño porcentaje de toda la población infantil, su número puede ser todavía sumamente alto. En Brasil, por ejemplo, una tasa de niños fuera de la escuela de apenas 2.4 por ciento en 2009 significa que más de 730 mil niños en edad de asistir a la escuela primaria y al primer ciclo de la enseñanza secundaria siguen sin estar escolarizados (UNICEF e Instituto de Estadística de la UNESCO, 2012).

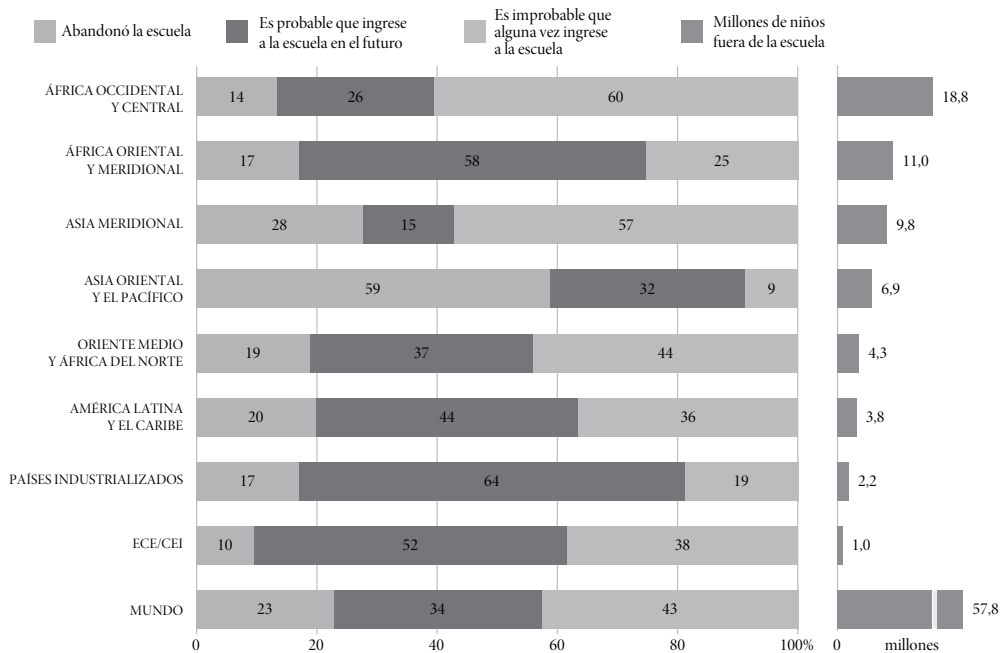
En el informe se subraya no sólo la importancia de identificar y ubicar a los niños fuera de la escuela, sino también si han asistido alguna vez a la escuela y si es probable que lo hagan en el futuro (Gráfico E4). El apoyo y el tipo de programas educativos que se requieren en países como Nigeria y Pakistán —donde la mayoría de los niños no escolarizados nunca accederán a la escuela— son muy distintos de los que se necesitan en países como India o Indonesia, donde la mayoría de estos niños ingresaron a la escuela pero la abandonaron antes de concluir los estudios. En otros países como Bolivia, Camboya y Etiopía, la mayoría de los niños que actualmente no están en la escuela empezarán a estudiar tarde, pero correrán un riesgo mayor de abandonar la escuela debido a que serán estudiantes con sobreadad.

Una mirada más profunda a los datos también revela la medida en que las desigualdades en aspectos como, por ejemplo, el nivel

de ingresos familiares o el lugar de residencia, pueden incidir en una mayor marginación de los niños fuera de la escuela. En muchos países, estas tasas son significativamente más altas entre los niños de familias pobres del medio rural que entre los niños de las familias más ricas del medio urbano. Pero la verdadera magnitud de esta disparidad se aprecia aún más al tomar en consideración los datos sobre la exposición a la escuela de estos diferentes grupos. Es previsible que los niños de familias urbanas ricas que actualmente no asisten a la escuela comenzarán a hacerlo en algún momento, incluso si la abandonan prematuramente. En cambio, los niños pobres que viven en las zonas rurales suelen tener muy pocas probabilidades de ingresar alguna vez en su vida a un aula escolar. En Nigeria, por ejemplo, dos tercios de los niños en edad de cursar la enseñanza primaria, y pertenecientes a las familias más pobres, no están escolarizados. De ellos, es probable que cerca de 90 por ciento nunca llegue a matricularse en la escuela (UNICEF e Instituto de Estadística de la UNESCO, 2012f). Por el contrario, sólo 5 por ciento de los niños más ricos se encontraba fuera de la escuela, y se prevé que la mayoría ingresen a una en el futuro. Para dar una idea de la magnitud de estas disparidades, este informe viene acompañado de una herramienta interactiva de exploración de datos en línea que presenta la información más reciente de los países que participan en la Iniciativa Global por los Niños fuera de la Escuela.²

² Véase: <http://on.unesco.org/oosci-globalES>.

Gráfico E4. Exposición escolar de niños fuera de la escuela en edad de cursar la educación primaria, por regiones, 2012



Notas: los datos se refieren a la clasificación por regiones que utiliza UNICEF. La categoría que engloba Europa Occidental, América del Norte y Australasia no es una región oficial de UNICEF, pero se utiliza para agrupar a todos los países que no pertenecen a otras regiones de UNICEF; se refiere a países de ingresos altos y medio altos localizados en Australasia, Europa y América del Norte en los cuales no actúa UNICEF. *Fuente:* Instituto de Estadística de la UNESCO, agosto de 2014.

El informe *Fixing the Broken Promise of Education for All* va más allá de las cifras para explorar los obstáculos que priven a los niños de la oportunidad de educarse. En primer lugar, pone de relieve la situación de los niños en los países afectados por conflictos, que representan sólo 20 por ciento de los niños en edad de cursar la primaria a nivel mundial, pero 50 por ciento de los niños fuera de la escuela en todo el mundo. En segundo lugar, explica que los arraigados roles asignados a cada género *con frecuencia* determinan si el niño o la niña se matricula —y permanece— en la escuela. En tercer lugar, la necesidad que tienen

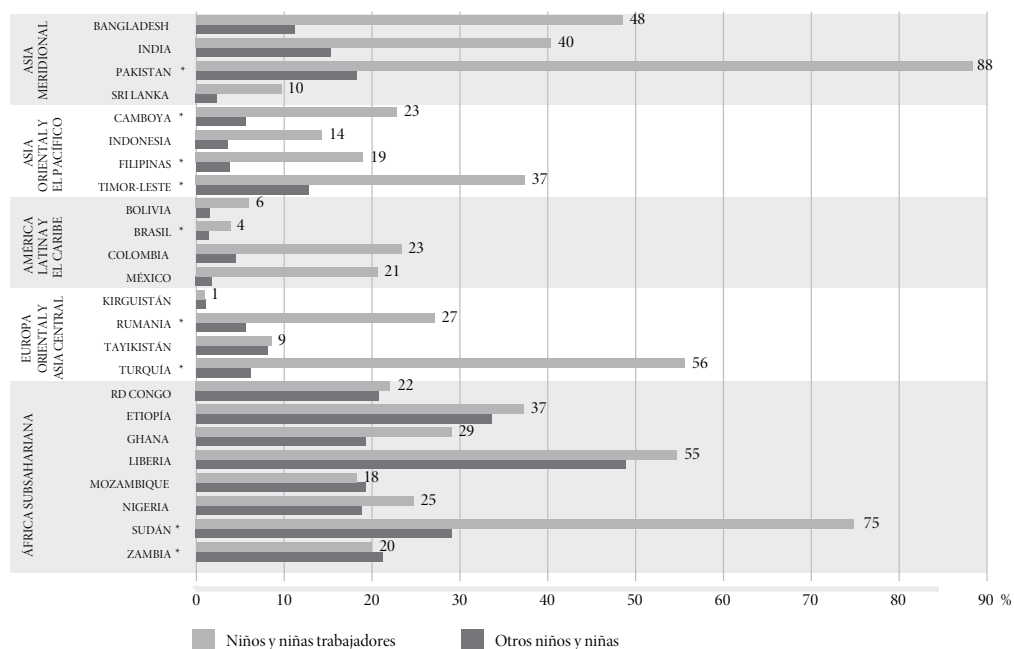
las familias de que los niños trabajen compete con la aspiración de que se eduquen (Gráfico E5). En cuarto lugar, demasiados niños quedan marginados de la educación debido a que las clases se imparten en idiomas que no hablan o no comprenden. Por último, los niños con discapacidades afrontan una multitud de obstáculos —desde la ausencia de una educación inclusiva hasta aulas totalmente inaccesibles— que les impiden gozar de su derecho a la educación. Los problemas son resultado de la combinación de factores que retrasan o restringen el acceso a la educación, o que hacen imposible la escolarización.

Recuadro E1. Explorar los datos

Los niños a los que es más difícil atender aún siguen fuera de la escuela. Son pobres, viven en las zonas rurales y usualmente son niñas. No obstante, la situación es diferente en cada país. El explorador interactivo de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO ilustra la multiplicidad y superposición de las barreras a la educación en los 27 países que participaron en la Iniciativa Global por los Niños fuera de la Escuela. Para conocer más a fondo las razones de la injusta exclusión de estos niños invisibles y carentes de voz, sírvase visitar <http://on.unesco.org/oosci-globalES>

El Atlas electrónico de la UNESCO sobre los niños afuera de la escuela ofrece información adicional: <http://on.unesco.org/oosc-mapES>

Gráfico E5. Porcentaje de niños de 7 a 14 años fuera de la escuela, por situación laboral del niño, en determinados países



Notas: * indica las estadísticas sobre el trabajo infantil que difieren de la definición internacional del trabajo infantil debido a las limitaciones de la encuesta en los hogares o el censo utilizado. Los datos para Timor-Leste, Pakistán y Sudán abarcan niños de 10 a 14 años, y para Turquía de 6 a 14 años. Los datos de Camboya, Filipinas, Pakistán, Rumania y Zambia no incluyen información acerca de las horas dedicadas a las tareas del hogar; la definición del trabajo infantil en estos países se basa sólo en las horas pasadas en el empleo. Los datos de Sudán no incluyen información sobre las horas pasadas en el empleo y en las tareas del hogar; la definición del trabajo infantil se basa sólo en las horas pasadas en el empleo. Los datos para Brasil utilizan la definición internacional, aunque la legislación nacional brasileña no permite el trabajo ligero para los niños de 12 a 14 años.

Fuentes: Understanding Children's Work calculations based on Bangladesh Labour Force Survey, 2005-2006; Bolivia Encuesta de Trabajo Infantil (SIMPOC), 2008; Brazil Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2011; Cambodia Labour Force and Child Labour Survey (SIMPOC), 2012; Colombia GEIH: Módulo de Trabajo Infantil, 2012; DR Congo MICS, 2010; Ethiopia DHS, 2011; Ghana MICS, 2006; India DHS, 2005-2006; Indonesia Child Labour Survey (SIMPOC), 2009; Kyrgyzstan Child Labour Survey, 2007; Liberia DHS, 2007; México Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Módulo de Trabajo Infantil, 2011; Mozambique MICS, 2008; Nigeria MICS, 2011; Pakistan Labour Force Survey 2007-2008; Philippines Labour Force Survey (SIMPOC), 2001; Romania Child Labour Curve (SIMPOC), 2000; Sri Lanka Child Activity Survey (SIMPOC), 1999; Sudan Fifth Population and Housing Census, 2008; Tajikistan MICS, 2005; Timor-Leste Survey of Living Standards, 2007; Turkey Child Labor Survey (SIMPOC), 2006; Zambia Labour Force Survey, 2008.

El informe analiza la disponibilidad y la calidad de los datos de los países participantes en la Iniciativa Global por los Niños fuera de la Escuela, y muestra que la capacidad para responder a los complejos obstáculos a la educación universal se ve limitada por una seria insuficiencia de datos. Según estudios realizados por los países, faltaba información crucial sobre los niños más marginados, o la información era de baja calidad, reafirmando la necesidad de mejorar la recopilación y la selección de los datos, así como también la manera en que se utilizan para orientar las políticas. En las circunstancias actuales, la naturaleza intersectorial de los problemas y las medidas relacionadas con los niños fuera de la escuela implica que la producción de los datos, la presentación de informes y, por consiguiente, la formulación de políticas para este grupo, a menudo carece del compromiso sostenido y coordinado que se requiere para beneficiar a todos los niños.

SUBSANAR LA PROMESA INCUMPLIDA

Hay muchas razones [que explican por qué hay niños afuera de la escuela]. Ante todo, razones económicas. La mayoría de los padres congoleños son pobres e incluso los que trabajan ganan poco y el empleador decide cuándo entregarles el salario. Es difícil arreglárselas; con el salario debes pagar el alquiler, la educación, los gastos médicos, el transporte y todo lo demás. Los padres dicen: no puedo pagar todo y debo elegir a uno o dos de mis hijos [para asistir a la escuela]... los otros deben esperar.

EDUCADOR, REPÚBLICA
DEMOCRÁTICA DEL CONGO
(UNICEF E UIS, 2013B).

Para subsanar la promesa incumplida, los países cuyas poblaciones de niños fuera de la escuela siguen siendo altas deben buscar un equilibrio entre las intervenciones destinadas

específicamente a los niños más marginados y las reformas más amplias en todo el sistema educativo. Por ejemplo, en Eritrea, Nigeria y Sudán del Sur, las políticas focalizadas no pueden compensar, por sí solas, la debilidad de sus sistemas educativos. El hincapié debe recaer en las inversiones orientadas a fortalecer y expandir estos sistemas, a garantizar que haya suficientes escuelas sin costos directos o indirectos para los alumnos, y a prestar especial atención a la inclusión y la calidad de la enseñanza.

Sin embargo, los países que se encuentran en la recta final tienen la urgente necesidad de tomar medidas enfocadas especialmente en la superación de los obstáculos que mantienen fuera del sistema escolar a los niños más inaccesibles. No será posible beneficiar a los niños de países como Brasil, Sri Lanka y Turquía por medio de estrategias que sean “más de lo mismo”, ampliando aún más los sistemas educativos existentes. Más bien, debe buscarse una mayor equidad en la educación, pasando de los sistemas que asignan los recursos uniformemente a uno que permita asignarlos de acuerdo con las necesidades. Este cambio es esencial para garantizar que todos los niños tengan la posibilidad de educarse en condiciones de igualdad.

En todo el mundo, la pobreza familiar se asocia con los obstáculos más persistentes para la educación. Los altos costos directos e indirectos de la escolaridad impiden a los niños realizar su derecho a la educación. En el informe se reseñan diversas intervenciones indispensables para todo el sistema, pues tienen por objeto mejorar la disponibilidad, asequibilidad económica y calidad de la educación para todos los niños. Asimismo, se explica que la pobreza actúa de múltiples maneras, intensificando otras fuentes de desventajas. La doble desventaja de la pobreza ocupa un lugar prominente en las medidas que se exponen en el informe para superar cinco barreras a la educación para todos.

Simenda tuvo que esforzarse al máximo para sacar adelante sus estudios en la escuela secundaria a la que asistía, en una zona rural de Namibia, hasta que no le diagnosticaron un impedimento auditivo. Sus maestros aprendieron estrategias para ayudarlo en sus estudios, como permitirle sentarse donde pudiera oír y verificar que estuviera siguiendo las clases. Su rendimiento escolar mejoró tanto después de dos semestres que llegó a ocupar el octavo puesto entre un grupo de 30 estudiantes.

(UNICEF E INSTITUTO DE ESTADÍSTICA DE LA UNESCO, 2014).

- *Los conflictos.* Es necesario un enfoque de tres componentes para que una educación de buena calidad llegue a formar parte de reformas sociales más amplias tendientes a prevenir los conflictos, posibilitar la continuación de la enseñanza durante los conflictos y garantizar que las reformas educativas posteriores a los conflictos propicien una recuperación económica y social que pueda evitar el resurgimiento de la violencia.
- *La discriminación por razón del género.* La prioridad es conseguir que incluso la niña más vulnerable y desfavorecida tenga acceso a una escuela que no sólo esté ubicada cerca de su hogar, sino que satisfaga sus necesidades básicas en materia de seguridad, privacidad e higiene, que ofrezca la mejor educación posible, y que valore su presencia y sus potencialidades.
- *El trabajo infantil.* Con el propósito de incrementar la asistencia a la

escuela, el trabajo infantil debe reducirse. Teniendo en cuenta los fuertes nexos entre la pobreza y el trabajo infantil, eliminar los costos directos e indirectos asociados con la educación es la manera más efectiva de lograrlo. Hacen falta sistemas educativos más flexibles y sensibles a las necesidades de los niños, al igual que mejores entornos de aprendizaje, para atraer a la escuela a los niños que trabajan y lograr que no abandonen sus estudios.

- *Los problemas relacionados con los idiomas.* Los programas educativos en las lenguas vernáculas de los alumnos tienen mayores niveles de participación, éxito y disfrute, así como también de involucramiento de los progenitores, y menores niveles de repetición y abandono, sobre todo entre las niñas. Las escuelas que imparten la enseñanza en idiomas que los niños entienden permiten a los alumnos participar y demostrar lo que han aprendido, a la vez que favorecen la participación de sus familias.
- Los obstáculos sociales, institucionales y ambientales relacionados con las *discapacidades.* La educación de los niños con discapacidad depende de la eliminación de las numerosas barreras que se oponen a su educación: desde la falta de acceso físico a las aulas hasta el estigma que los mantiene ocultos en sus hogares. También requiere prestarles el apoyo adecuado y comprender sus fortalezas, limitaciones y necesidades, con fundamentación en datos sólidos y comparables.

Recuadro E2. Remediar la insuficiencia de datos

Llegar a los niños que se encuentran fuera de la escuela exige tener una idea clara de quiénes son, dónde se encuentran y por qué no están en las salas de clase. Una base de información de gran amplitud constituye un fundamento sólido para el diseño de políticas efectivas que se traduzcan en un aumento de la matriculación escolar y en apoyo a los niños para que terminen con éxito un ciclo completo de enseñanza básica de alta calidad.

Una manera práctica de identificar a los niños que están fuera de la escuela es hacer un mejor uso de las fuentes de datos que ya existen. Un importante hallazgo de la Iniciativa Mundial por los Niños fuera de la Escuela es que las encuestas de hogares son un recurso insuficientemente utilizado, que proporciona información sobre los perfiles de estos niños por género, lugar de residencia, ingresos familiares, educación de los progenitores y otras características personales y familiares. No obstante, los ministerios de educación de los países raramente utilizan estas encuestas. Una mayor colaboración intersectorial mejoraría el acceso y el análisis de esta valiosa fuente de información para la formulación de políticas educativas. Para tener la seguridad de que las preguntas y los datos sobre educación que se obtienen en estas encuestas son correctos y útiles, durante la elaboración y el análisis de las encuestas de hogares convendría consultar con funcionarios de los ministerios de educación.

Los datos administrativos, con su cobertura relativamente completa de todos los alumnos en todas las escuelas, tienen grandes posibilidades, por ejemplo, de observar con mayor detalle zonas con altas tasas de estudiantes con sobreedad o que dejan la escuela prematuramente, antes de concluir la educación básica. Con las recientes mejoras en los sistemas de información para la gestión de datos sobre educación, los datos administrativos pueden emplearse para identificar a los niños fuera de la escuela.

Uno de los principales resultados de la Iniciativa Mundial por los Niños fuera de la Escuela ha sido el mayor uso de ambas fuentes de datos para el análisis de la situación de estos niños. Lo anterior ha propiciado la reflexión y la acción en los planos nacional e internacional, con vistas a mejorar la cobertura, la precisión y la utilización de los datos sobre los niños que no asisten a la escuela.

Para ponerlo en palabras simples, el optimismo más desbordante no hará que los 121 millones de niños, niñas y adolescentes que hay en el mundo y se encuentran fuera de la escuela puedan acceder a la educación mientras que no se adopten políticas para abordar estos desafíos que se enfrentan.

Ya sea que se trate de expandir los sistemas educativos, de concentrarse en los niños más marginados o de combinar estas dos medidas, los encargados de formular políticas tendrán que encontrar una enorme cantidad de recursos adicionales. El informe *Fixing the Broken Promise of Education for All (Subsanar la promesa incumplida de la Educación para Todos)* no suministra una cifra global en dólares para los recursos que permitirían ofrecer una educación primaria universal. Más bien, se ciñe al enfoque de la Iniciativa Mundial por los Niños fuera de la Escuela, que otorga especial importancia al análisis adaptado al contexto local. En el informe se describen dos estrategias innovadoras de determinación de costos para facilitar a los países la toma de decisiones sobre los niños que no asisten a la escuela. En

la República Democrática del Congo, análisis innovadores de costos centrados en la equidad ofrecen una visión realista de la escala de los recursos que se precisan para que todos los niños fuera de la escuela en este país accedan a la enseñanza: 111 millones de dólares anuales, lo que equivale a una cuarta parte del gasto público total del país en educación en 2011. Además de instar a incrementar los gastos generales, el informe hace un llamado para invertir más en intervenciones de eficacia comprobada. Sostiene que el esfuerzo vale la pena, habida cuenta de los beneficios a largo plazo para el bienestar económico y social de todos los países.

El informe *Fixing the Broken Promise of Education for All* confirma la necesidad urgente de reavivar el interés en los niños fuera de la escuela. Y lo hace, precisamente, en momentos en que la comunidad internacional está definiendo nuevos objetivos y metas, con el argumento de que los niños que no están asistiendo a la escuela deben ocupar un lugar central en el nuevo marco mundial para el desarrollo.

REFERENCIAS

- Instituto de Estadística de la UNESCO e Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo (2014), "Progress in Getting All Children to School Stalls, but Some Countries Show the Way Forward", Documento de política 14 del Informe de Seguimiento, ficha descriptiva 28 del Instituto de Estadística de la UNESCO, París, UNESCO.
- UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO (2014), *Eastern and Southern Africa Regional Report (Informe Regional de África Oriental y Meridional)*, Iniciativa Mundial sobre los Niños Sin Escolarizar, Nairobi, UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO. DOI: <http://dx.doi.org/10.15220/uis-unicef-reg-esar-2014-en>
- UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO (2013a), *Out-of-School Children in Sri Lanka (Niños desescolarizados en Sri Lanka)*, Iniciativa Mundial sobre los Niños Sin Escolarizar, Colombo, UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO. DOI: <http://dx.doi.org/10.15220/uis-unicef-cntry-sri-lanka-2013-en>
- UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO (2013b), *Rapport de l'enquête nationale sur les hors de l'école* [República Democrática del Congo], Iniciativa Mundial sobre los Niños Sin Escolarizar, Kinshasa, UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO. DOI: <http://dx.doi.org/10.15220/uis-unicef-cntry-congo-2013-fr>
- UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO (2012), *Completar la escuela: un derecho para crecer, un deber para compartir. América Latina y el Caribe*, Iniciativa Mundial sobre los Niños Sin Escolarizar, Panamá, UNICEF/Instituto de Estadística de la UNESCO. DOI: <http://dx.doi.org/10.15220/978-92-806-4653-5-sp>