

***Educación y desarrollo sostenible.
Necesidad de principios, valores y un enfoque sistémico
claramente explicitados y una voluntad efectiva de
transformación***

I Foro Internacional

***Las nuevas miradas al desarrollo sostenible:
Agenda de las Naciones Unidas 2015-2030***

Museo de las Américas, Madrid, 30 de septiembre de 2014

**Alfonso E. Lizarzaburu
Consultor Internacional en
Educación de la UNESCO**

"Si buscas resultados distintos no hagas siempre lo mismo".

Albert Einstein

Cuando recibí la invitación a participar en este foro, estaba terminando de releer por enésima vez *Fedro*, el célebre diálogo de Platón. Citaré un breve intercambio entre Sócrates y Fedro, muy pertinente para mi exposición, ciertamente por necesidad y no por pedantería:

SÓCRATES. *Y bien, examinemos lo que nos habíamos propuesto ahora, lo de la causa por la que un discurso hablado o escrito es o no es bueno.*

FEDRO. *De acuerdo.*

SÓCRATES. *¿No es necesario que, para que esté bien y hermosamente dicho lo que se dice, el pensamiento del que habla deberá ser conocedor de la verdad de aquello sobre lo que se va a hablar?*

FEDRO. *Fíjate, pues, en lo que oí sobre este asunto, querido Sócrates: que quien pretende ser orador, no necesita aprender qué es, de verdad, justo, sino lo que opine la gente que va a juzgar; ni lo que es verdaderamente bueno o hermoso, sino solo lo que le parece. Pues es de las apariencias de donde viene la persuasión, y no de la verdad.¹*

Dado que soy funcionario del Ministerio de Higiene Conceptual, cuyo ministro en ejercicio es el filósofo, epistemólogo, físico y humanista argentino-canadiense Mario Augusto Bunge, creo que es importante precisar la naturaleza y el alcance de mi participación en el Primer Foro Internacional "Las nuevas miradas al desarrollo sostenible: Agenda de las Naciones Unidas: 2015-2030".

Desde mi perspectiva, la problemática del desarrollo sostenible va de la mano con la de la equidad, y la educación es uno de los vectores clave para que la resultante en este "paralelogramo de fuerzas" conduzca a respetar los principios y valores que fundan o deben fundar la convivencia entre los aspirantes a seres humanos, tal como se expresa en la **Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada** por la Asamblea General de

¹ Platón, *Fedro*, en *Platón*. Apología de Sócrates. Banquete. Fedón. Fedro, Barcelona: Círculo de Lectores, (Biblioteca Universal, Clásicos griegos), 1995, p. 328.

las Naciones Unidas constituida por sus Estados Miembros (que conste que no digo gobiernos) el 10 de diciembre de 1948.

En su *Preámbulo*, la Declaración Universal de Derechos Humanos dice textualmente lo siguiente:

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

*Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión; [...]*²

Pero quien habla de “derechos universales” también habla de “deberes universales”. No hay derechos sin deberes ni deberes sin derechos. Por eso en la Declaración Universal de Derechos Humanos se enuncia en el Art. 1:

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.³

Es tomando en cuenta estos principios y valores que presentaré los problemas de enfoque, conceptuales y terminológicos que dificultan un adecuado conocimiento de la realidad, condición necesaria –aunque no suficiente– para sustentar, definir, ejecutar, seguir, evaluar y reformular las políticas y estrategias para enfrentar problemas cuya solución no se puede postergar, tanto a nivel nacional, regional como internacional y que demandan que nos demos los medios de nuestras ambiciones, porque “la mejor manera de decir es hacer” (José Martí).

Antes de hacerlo, considero que es necesario dibujar –aunque sea someramente–el contexto internacional en el que nos encontramos para tener una idea de la magnitud y naturaleza de los problemas que enfrenta la humanidad toda y que, por consiguiente, nos concierne a todos. Me serviré como punto de apoyo en una obra de Mario Bunge, **publicada en 1997**, pero que parecería publicada ayer:

Estamos viviendo transformaciones sociales extraordinariamente rápidas, a menudo catastróficas y en escala mundial: globalización de la economía, desplazamiento masivo de la riqueza de unas regiones a otras, formación de nuevos bloques de naciones y desintegración de otros, polarización del poder político, agotamiento de los recursos minerales, endeudamiento fabuloso de Estados y

² Naciones Unidas, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, Nueva York: Naciones Unidas, 1988, p. 5. Cf.: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

³ *Ibidem.*, p. 7.

empresas, bancarrotas de imperios industriales, comerciales y financieros, contaminación ambiental, derrumbe del “socialismo” estatista y dictatorial, ampliación de la brecha entre personas y países ricos y pobres, informatización masiva, desocupación crónica, encogimiento del proletariado industrial y consiguiente decadencia del movimiento socialista, resurrección del fascismo y del nacionalismo, fracaso de las teorías y políticas económicas de inspiración individualista, así como las de inspiración totalista, y comienzo de una nueva ola irracionalista, en particular anticientífica, que contribuye eficazmente a velar la realidad y a debilitar la voluntad de cambiarla.

Abrigo la esperanza de que el enfoque sistémico explícito se afiance y difunda a tiempo para ayudarnos a comprender estas transmutaciones sociales y para ayudarnos a guiarlas a fin de asegurar la supervivencia de nuestra especie. Esta esperanza se funda en el principio sistémico de que los problemas sociales no se dan de a uno sino combinados, por lo cual solo pueden entenderse y resolverse como sistemas. La receta para abordarlos con éxito es: Paso a paso pero todos juntos.⁴ [Subrayado nuestro].

No otra cosa es lo que destaca un documento de las Naciones Unidas publicado poco antes de Río +20:

*Después de la Cumbre para la Tierra se registraron progresos sustanciales, pero los resultados logrados hasta ahora con la aplicación del Programa 21 y en materia de desarrollo sostenible, son decididamente dispares. **De muchas maneras, la idea de sostenibilidad tiene cada vez más aceptación por parte de grandes sectores del público; pero la sostenibilidad se ha asociado frecuentemente con el medio ambiente, sin considerar adecuadamente el desarrollo económico o el desarrollo social.***⁵ [Subrayado nuestro]

En la invitación-presentación de este I Foro Internacional se explicita que:

*La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), que concluyó el 22 de Junio de 2012, se ha considerado una de las conferencias más grandes de la historia de las Naciones Unidas, en la cual los gobiernos renovaron su firme compromiso político con el Desarrollo Sostenible y deberán **fomentar la integración y la coherencia de las políticas para la implementación de acciones en los ámbitos social, cultural, ambiental y político.*** [Subrayado nuestro].

Dadas estas bases, es oportuno y necesario tomar en cuenta que el 20 de enero de 2014 la organización OXFAM –una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan mancomunadamente en más de 90 países– publicó un informe en el que se registran los datos siguientes:

⁴ Bunge, Mario, *Sistemas sociales y filosofía*, 2ª edición, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1999, pp. 8-9.

⁵ Naciones Unidas, *Desde Río hasta Río + 20: Progresos y dificultades después de la Cumbre para la Tierra de 1992*, Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, junio de 2012. Cf.: http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20_FS_RiotoRio_SP.pdf

- Casi la mitad de la riqueza mundial está en manos de sólo el 1% de la población.
- La riqueza del 1% de la población más rica del mundo asciende a 110 billones de dólares, una cifra 65 veces mayor que el total de la riqueza que posee la mitad más pobre de la población mundial.
- La mitad más pobre de la población mundial posee la misma riqueza que las 85 personas más ricas del mundo.
- Siete de cada diez personas viven en países donde la desigualdad económica ha aumentado en los últimos 30 años.
- El 1% más rico de la población ha visto cómo se incrementaba su participación en la renta entre 1980 y 2012 en 24 de los 26 países de los que tenemos datos.
- En Estados Unidos, el 1% más rico ha acumulado el 95% del crecimiento total posterior a la crisis desde 2009, mientras que el 90% más pobre de la población se ha empobrecido aún más.⁶

Tomando como referencia el informe del Foro Económico Mundial –celebrado en Davos en noviembre de 2013–, titulado *Perspectivas de la Agenda Mundial 2014*, en el texto de OXFAM se hace hincapié en una cita de ese informe:

[La desigualdad] está afectando a la estabilidad social en el seno de los países y supone una amenaza para la seguridad en el ámbito mundial”.

Esta preocupación de OXFAM es compartida por otras instancias internacionales. Demos más sustancia a la configuración de nuestra problemática:

[...]. Los 7 mil millones de habitantes del mundo consumen cada año una cantidad de recursos naturales más de 1,3 veces superior a la que la Tierra puede reemplazar. Dado que, según se prevé, la población mundial pasará de 7 mil millones a casi 9 mil millones de personas hacia 2040, y puesto que, según se estima, en los próximos veinte años aumentará en 3 mil millones la cantidad de consumidores de clase media, se prevé un aumento exponencial en la demanda de recursos. Para 2030, el mundo necesitará al menos un 50% de aumento en la cantidad de alimentos, un 45% de aumento en el suministro de energía y un 30% de aumento en el agua que se consume. Al mismo tiempo, siguen viviendo en la pobreza más de mil millones de personas; y está aumentando la desigualdad entre ricos y pobres, tanto dentro de un mismo país como entre diferentes países. Son numerosas las personas que apenas logran mantenerse por encima del límite de pobreza; quienes viven en pobreza son los más vulnerables a las injusticias políticas, la inequidad social y los reveses económicos. Otros factores que han frenado el progreso son la pertinaz desigualdad entre hombres y mujeres, la falta de oportunidades de empleo para los jóvenes y la necesidad de mayores oportunidades educacionales.

*La recesión económica ha causado una enorme disminución en la cantidad y la calidad de empleos a escala mundial. Según el más reciente informe titulado **Tendencias Mundiales del Empleo**, publicado por la Organización Mundial del Trabajo, actualmente hay más de 200 millones de personas desempleadas y en los próximos diez años será necesario agregar más de 600 millones de empleos. Además, un 80% de la población del mundo vive en países donde se está ampliando la brecha en los ingresos. Esto es, simplemente, insostenible.*

⁶ OXFAM, “Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica”, *Informe de OXFAM*, n.º 178, 20 de enero de 2014, pp. 2-3. Cf.: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp-working-for-few-political-capture-economic-inequality-200114-es.pdf>

El cambio climático y el uso excesivo de escasos recursos están suscitando urgentes llamamientos para efectuar una transición hacia un desarrollo más sostenible y economías más respetuosas del medio ambiente. La promoción de “empleos verdes” es fundamental para esta transición. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente define “empleos verdes” como los empleos en la agricultura, la industria, los servicios, la administración, y en muchos otros sectores, que contribuyen a preservar y restaurar el medio ambiente. Es posible crear empleos verdes en todos los sectores y todos los tipos de empresas, en entornos urbanos y rurales y en países a todos los niveles del desarrollo económico.

La transición hacia una economía respetuosa del medio ambiente requiere una modificación con esos fines de la educación, el fomento de las aptitudes prácticas y la formación en el empleo. Para que la economía sea más sostenible también será preciso efectuar una transición justa para quienes actualmente están empleados en industrias contaminantes y con alta densidad de carbono.⁷ [Subrayado nuestro]

Y no es por azar que en el mismo documento se concluya la Hoja de Datos con la siguiente recomendación:

*Entre otras propuestas que figuran en las negociaciones para Río+20 figuran una metodología de medición del progreso que no se limite al producto interno bruto. Algunas propuestas plantean indicadores del desarrollo sostenible que **tomen en cuenta tanto el bienestar de las personas como el uso de los recursos naturales**. También hay propuestas de exhortar a los gobiernos a que formulen y apliquen políticas que refuercen las medidas mínimas de seguridad social, particularmente en beneficio de las poblaciones más vulnerables y para ampliar los medios de acción de las mujeres y los jóvenes en todos los niveles.⁸ [Subrayado nuestro]*

El Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyas orientaciones y políticas son bien conocidas –así como sus efectos– también considera la problemática de la desigualdad como algo muy importante y urgente que enfrentar. En un artículo publicado el 28 de junio de 2012 en el sitio en la Web del FMI titulado “¿Pueden los responsables de la formulación de política detener la desigualdad de ingresos?”, David Coady y Sanjeev Gupta dicen:

El problema del aumento de la desigualdad está ahora en el frente del debate público. Hay una creciente preocupación sobre las consecuencias económicas y sociales del persistente, y frecuentemente agudo, aumento en la parte del ingreso captado por los grupos de más altos ingresos.

Si bien la discusión se concentra en los factores que impulsan el aumento de la desigualdad –incluyendo la globalización, las reformas del mercado de trabajo y los cambios tecnológicos que favorecen a los trabajadores más calificados– la cuestión más urgente es qué se puede hacer frente a esta situación.

En nuestro estudio reciente encontramos que el gasto público y las políticas impositivas han tenido, y muy probablemente seguirán teniendo, un impacto

⁷ Naciones Unidas, *Río + 20: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, el futuro que queremos. Empleos e inclusión social*, Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, junio de 2012, pp. 1-2. Cf.:

http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20_FS_Jobs_SP.pdf

⁸ Naciones Unidas, *Río + 20: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, el futuro que queremos. Empleos e inclusión social*, Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, junio de 2012, p. 3. Cf.:

http://www.un.org/es/sustainablefuture/pdf/Rio+20_FS_Jobs_SP.pdf

decisivo sobre la desigualdad de ingresos tanto en las economías de los países avanzados como en desarrollo.

[The issue of [rising income inequality](#) is now at the forefront of public debate. There is growing [concern](#) as to the economic and social consequences of the steady, and often sharp, increase in the share of income captured by higher income groups.

While much of the discussion focuses on the factors driving the rise in [inequality](#)—including globalization, labor market reforms, and technological changes that favor higher-skilled workers—a more pressing issue is what can be done about it.

In our recent [study](#) we find that public spending and taxation policies have had, and are likely to continue to have, a [crucial impact](#) on income inequality in both advanced and developing economies].⁹ (Traducción nuestra).

En el documento final de la Río + 20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, Brasil, 20 a 22 de junio de 2012), intitulado “El futuro que queremos”, dice en su primera parte “**Nuestra visión común**”:

*1. Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno y los representantes de alto nivel, habiéndonos reunido en Río de Janeiro (Brasil) entre el 20 y el 22 de junio de 2012, con la plena participación de la sociedad civil, renovamos nuestro compromiso en pro del desarrollo sostenible y de la promoción de **un futuro económico, social y ambientalmente sostenible para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras**.*¹⁰ [Subrayado nuestro].

Sin embargo, en las 60 páginas de este documento tan importante, el término ‘**aprendizaje durante toda la vida**’ aparece una sola vez (cf.: p. 50, § 235). [Subrayado nuestro].

Podría decirse que la inequidad siempre existió y que el mundo sigue andando. Pero la globalización le da un nuevo carácter, una nueva magnitud y dinámica, así como inéditas incidencias sobre la vida de los seres humanos y el planeta. La experiencia secular de los procesos de industrialización y modernización a nivel mundial nos muestran que las tendencias predominantes se traducen en una brecha cada vez mayor en términos de concentración de la riqueza y, por consiguiente, del poder económico, político y cultural. Y esta asimetría creciente en el acceso y usufructo de la riqueza y el poder genera condiciones de vida que son más bien de muerte para una gran parte de la humanidad y de malvivir para otra no menos importante, y de destrucción de la *mama pacha* (nombre con el que se denomina en quechua a la *madre tierra*).

Es en este mismo sentido que se pronuncia el Informe del PNUD de 2013 titulado acertadamente ***Humanidad dividida: cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo***:

La desigualdad en la sociedad no es un fenómeno nuevo. Aun así, puede tener consecuencias terribles. Si no se corrige, tal y como se demuestra en el presente informe, puede socavar las propias bases del desarrollo y de la paz.

⁹ Doady, David and Sanjeev Gupta, “Can Policymakers Stem Rising Income Inequality?”, *IMFdirect*, June 28, 2012. Cf.: <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/06/28/can-policymakers-stem-rising-income-inequality/>

¹⁰ Naciones Unidas, Asamblea General, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012, 66/288. El futuro que queremos*, Nueva York: Naciones Unidas, 11 de septiembre de 2012 (A/RES/66/288), p. 1. Cf.: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>.

El mundo es hoy más desigual que en cualquier otro periodo desde la Segunda Guerra Mundial. No obstante, existen indicios claros de que esta situación no puede sostenerse mucho más. La desigualdad ha puesto en peligro el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Ha frenado el progreso en educación, salud y nutrición para grandes sectores de la población, hasta el punto de socavar las propias capacidades humanas necesarias para lograr una buena vida. Ha limitado las oportunidades y el acceso a recursos económicos, sociales y políticos. Y aún es más: la desigualdad ha provocado conflictos y ha desestabilizado la sociedad.

Cuando los ingresos y las oportunidades solo aumentan para unos pocos, cuando las desigualdades perviven a lo largo del tiempo, del espacio y a través de las generaciones, aquellos que están marginados, a los que se excluye sistemáticamente de los beneficios del desarrollo, en algún momento harán frente a ese «progreso» que les ha ignorado. Es más que probable que las cada vez mayores privaciones en tiempos de abundancia y las diferencias extremas entre los hogares acaben deshaciendo el tejido que mantiene a la sociedad unida. Esto resulta especialmente problemático si tenemos en cuenta que, a menudo, son precisamente los marginados quienes suelen pagar el precio más alto por los conflictos sociales. Pero quizá lo más importante es que la desigualdad extrema contradice los principios más básicos de la justicia social, partiendo de la base de que, según reconoce la Declaración Universal de Derechos Humanos, «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos».

[...].

Las causas de la desigualdad excesiva son bien conocidas. Existen aspectos concretos de la globalización –como la integración financiera regulada inadecuadamente o los procesos de liberalización del comercio, cuyos beneficios se han distribuido de manera muy desigual entre los países y dentro de ellos– que han desempeñado un papel importante para determinar la tendencia ascendente observada durante los últimos decenios. Pero también han tenido una gran importancia las decisiones en política interior, como las intervenciones que debilitaron las instituciones del mercado laboral o que provocaron una reducción de las inversiones públicas en sectores clave como la salud, la educación o la protección social. A menudo, diversas barreras económicas, sociales y culturales que dificultan la participación política de varios segmentos de la población han agravado estos procesos. Además, las políticas y actitudes discriminatorias que marginan a la población según el género u otros factores culturales como la etnia o la afiliación religiosa impulsan muchas desigualdades intergrupales.

La complejidad y multidimensionalidad de los factores que fomentan la desigualdad exigen una respuesta compleja y multidimensional. De hecho, tan solo un enfoque realmente global puede abordar por completo los múltiples factores que provocan la desigualdad y crear las condiciones necesarias para lograr una sociedad realmente integrada. Un enfoque de este tipo debe impulsar el crecimiento de manera que los resultados del mercado no incrementen aún más la distancia entre los hogares, sino que ofrezcan una prosperidad compartida. Pero también debe abordar la política fiscal y social de modo que permita a los gobiernos intervenir para reajustar los resultados de los mercados mediante la redistribución cuando sea necesaria y garantizar el acceso universal a los servicios básicos. Ha de reforzar las instituciones democráticas para que existan mecanismos que permitan una participación amplia en la vida pública y política. Y debe revertir las prácticas discriminatorias de manera que nadie sea excluido por ser quien es.¹¹

¹¹ PNUD. *Humanidad dividida: cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo*, Nueva York: PNUD, diciembre de 2013, pp. 1-2. Cf.:

El centro de nuestra presentación, es pues, el papel que la educación está llamada a desempeñar para contribuir a la creación de las condiciones de equidad que hagan posible un desarrollo sostenible, es decir, un mundo diferente, en el que **la vida de todas y cada una de las personas y el pleno florecimiento de sus potencialidades es el valor pivote de todo lo demás, junto con la preservación del medio ambiente**. Lo que está en juego es la cohesión social, la posibilidad misma de vivir juntos libremente, de manera creativa y en paz. Pero la paz es hija de la justicia.

Por eso deseo insistir en la naturaleza y el alcance del enfoque por el que opto para analizar la problemática de las relaciones entre equidad, desarrollo sostenible y educación: **un enfoque sistémico**.

El objeto de análisis es el sistema social, por lo que hay que comprender la naturaleza, la estructura, la dinámica y los mecanismos de las relaciones entre los subsistemas **ambiental, biológico, económico, político y cultural**. Esto quiere decir, desde nuestra perspectiva, que la educación (entendida en el sentido de ‘sistema educativo’) no puede resolver por sí misma los problemas de fondo (del sistema social) de los países y del mundo.

Más aún: tampoco puede resolver sus propios problemas como subsistema de educación. La problemática de la educación trasciende al sector de la educación. Ella sólo se puede abordar, tanto en términos de conocimiento como de acción transformadora eficaz y eficiente, en el marco de un análisis y acción sobre el sistema social que, a su vez, forma parte de sistemas sociales más amplios o supersistemas a nivel regional e internacional. El desarrollo es integral e integrado o no será. Y en este contexto, los subsistemas más dinámicos de la cultura, con una gran incidencia sobre la economía, la política y la ecología son la ciencia (básica y aplicada) y la tecnología.¹²

Hoy se habla y publicita mucho un enfoque –para el que se utiliza la expresión inglesa ‘sector-wide approach to/in education’, que podría traducirse al castellano con el sintagma ‘enfoque sectorial de la educación’– que se emplea tanto para el análisis como para la planificación, tratando de evitar la fragmentación de las reformas y proyectos de educación tanto dentro y entre las instituciones de los países como en relación con la cooperación internacional. Se hace hincapié en **la educación como un instrumento** para la reducción de la pobreza y el empoderamiento; la formulación de los planes no se concibe ya como un ejercicio puramente técnico, sino también como un proceso dialógico entre actores sociales que demanda constantes ajustes y revisión durante la implementación.¹³

A pesar del avance que significa este enfoque, es insuficiente en términos teóricos y prácticos, por lo que hay que dar un fundamental paso adelante y articular la problemática de la educación en el sistema social del que forma parte y, al mismo tiempo, tener en cuenta los supersistemas en los niveles regional e internacional, más aún en la era de la llamada globalización, en la que los países y las personas van constituyendo una comunidad cada vez

http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/Spanish_web_low.pdf

¹² Cf. Bunge, Mario, *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*, México, D.F., Siglo XXI, 1996, pp. 37-41; *Ciencia, técnica y desarrollo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1997, pp. 17-29.

¹³ Véase, a título de ejemplo, IIEP, *Education Sector Analysis and SWAp*, Winhoek (Namibia), 21 November 2002, p. 3.

más interdependiente, por lo que necesitamos –como condición de supervivencia y de buen vivir– pensar y actuar globalmente y localmente.

La democracia es inviable sin la participación ciudadana organizada y bien informada para comprender y afrontar los problemas cada vez más complejos de nuestras sociedades. Educar al ciudadano constituye un imperativo, si lo que realmente queremos es una convivencia pacífica sustentada en la justicia, la libertad, la solidaridad, la integridad, la idoneidad y la participación política plena en la toma de decisiones que nos conciernen a todos. Esta afirmación es válida tanto a nivel de país como de la sociedad internacional. En un mundo globalizado, la convivencia pacífica supone un sentido de pertenencia a la comunidad humana y, por consiguiente, una clara conciencia de ciudadanía universal.

La economía se ve gravemente amenazada por la imposibilidad de asegurar las bases de su crecimiento, expansión y competitividad cuando no cuenta con los recursos humanos capaces de apropiarse, desarrollar y aplicar los conocimientos científicos y tecnológicos, así como las competencias requeridas para garantizar su sustentabilidad y una equitativa distribución de la riqueza generada. La nueva cultura empresarial del mundo posfordista de hoy exige personas con iniciativa, autonomía, espíritu crítico, creatividad, capacidad de cooperación, sentido de responsabilidad individual y colectiva, capaces de comunicarse oralmente y por escrito, de trabajar en equipo, de utilizar las tecnologías de la información y la comunicación, de plantearse y resolver problemas, de tener capacidad de adaptación, que tienen conocimientos científicos y tecnológicos básicos sólidos, etc. Y esto exige una mayor inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I).

En lo que respecta a la I+D+I, la situación en muchos países del mundo es semejante a la descrita en el informe *Innovación para el desarrollo en América Latina. Una aproximación desde la cooperación internacional* (mayo de 2012): el peso de la I+D+I está por debajo de lo que le correspondería según su población, peso económico y nivel de desarrollo. La participación del sector privado (30%) es mucho menor que la del sector público, mientras que en América del Norte el 60% de esas actividades se subvencionan con capitales privados y en Europa un 50%.

De ahí que el informe se insista en que:

[...] *la innovación y el conocimiento son instrumentos fundamentales para erradicar la pobreza, combatir el hambre y mejorar la salud, así como para alcanzar un desarrollo sostenible, integrado, inclusivo y equitativo. Por ello, las políticas de innovación deberían constituir un eje central de las estrategias de desarrollo y estar diseñadas para responder a los principales desafíos económicos y sociales. De ahí surge el concepto de «innovación para el desarrollo»*.¹⁴
[Subrayado nuestro].

La cultura se ve empobrecida y desvitalizada cuando no se recrea para ser la expresión de nuestra creatividad compartida y diversa, a la vez que manifestación de una identidad que hecha sus raíces en la comunidad de pertenencia inmediata, pero que se abre al mismo tiempo a otras influencias, sobre todo en un mundo empequeñecido en el que se multiplican

¹⁴ Botella, Carlos e Ignacio Suárez, *Innovación para el desarrollo en América Latina. Una aproximación desde la cooperación internacional*, Madrid: Fundación Carolina CeALCI, mayo de 2012, p. 3 (Serie Avances de Investigación n.º 78). Cf.: http://www.innovacion.cl/wp-content/uploads/2013/10/innovacion_america_alatina.pdf

las más diversas interacciones debido a la existencia y utilización creciente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, pero también a fenómenos como la emigración creciente, el turismo y la circulación de personas y servicios. Hoy, más que nunca, estamos convocados a ser no solo ciudadanos de un país, sino también ciudadanos del mundo. Nuestros destinos como personas y como pueblos, para bien o para mal, nos guste o no, están inextricablemente unidos. De ahí también la importancia reconocida a la definición e implementación de una genuina política de Educación Intercultural Bilingüe que garantice el pleno desarrollo de las potencialidades creativas de las diversas culturas y lenguas que constituyen el patrimonio común de una humanidad siempre en construcción.

La educación, una dimensión cultural básica, no puede lograr plenamente su misión en un mundo caracterizado cada vez más por la preponderancia del conocimiento como fuente de realización personal y social, así como de generación y distribución más equitativa de la riqueza. Los resultados de las investigaciones realizadas en el mundo entero muestran que cuanto más bajo es el nivel de educación o *clima educacional del hogar* menores son las posibilidades de acceso, permanencia, promoción y aprendizaje efectivo en el sistema de educación y, por consiguiente, en el logro de una educación de calidad. El bajo nivel educacional promedio de la población –medida no sólo en función del número de años de escolaridad, sino de aprendizajes efectivamente asimilados y utilizados en la vida cotidiana– determina, a su vez, las bases sobre las cuales es posible construir o no el aprendizaje de nuevos conocimientos, competencias y actitudes. Cuanto más bajo es el nivel de partida, más difícil resulta el proceso de aprendizaje de nuevos y más complejos conocimientos, competencias y actitudes que requiere el mundo rápidamente cambiante y más complejo en el que vivimos y viviremos. En este sentido, la educación solo puede concebirse como un aprendizaje a lo largo y ancho de toda la vida, por lo cual hay que evitar su reducción a la ‘escolarización’, **que es una gravísima confusión. El sistema educativo debe articular creativamente la educación formal (sistema educativo tradicional) e informal a fin de responder a las necesidades de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, religión, origen étnico, lengua, lugar de residencia, etc.** No hay educación sin aprendizaje. Pero el aprendizaje es siempre individual y social. De ahí la necesidad de crear los entornos necesarios para que todos los actores del Estado y la sociedad civil puedan garantizar el derecho a la educación, incluyendo un sistema educativo que integre todas las modalidades de educación-aprendizaje mediante la creación de pasarelas, gracias al reconocimiento, validación y certificación de las competencias adquiridas de las más diversas maneras, en las más variadas áreas e independientemente de la edad y el sexo.

En síntesis, la existencia y persistencia de los problemas señalados –sin desconocer ni subestimar los avances que se han logrado en diferentes aspectos– tienen una naturaleza histórico-estructural. Afrontarlos lúcida y eficazmente supone determinar cuáles son sus raíces y efectuar las transformaciones necesarias que cancelen las estructuras que aseguran su reproducción y ampliación.

Otro aspecto que es importante subrayar también es el resultado del funcionamiento del sistema educativo que no garantiza la equidad intergeneracional. La poca eficiencia, eficacia, calidad, equidad y pertinencia con la que opera el sistema educativo contribuye a perpetuar la inequidad educativa, distribuyendo injustamente las oportunidades educacionales y el impacto de la educación en la calidad de vida de los países en su conjunto, así como de los diversos grupos y sectores sociales que lo conforman.

El caso más flagrante es el de las poblaciones aborígenes. Cualesquiera que sean los indicadores que se tome en consideración para determinar la situación de estas poblaciones en relación con la educación –así como con otros aspectos fundamentales–, todas ellas muestran la postergación en la que se encuentran en relación con la población no indígena: acceso al sistema educativo; niveles de escolarización; tasas de repetición, abandono y promoción; rendimiento escolar (entendido en términos de aprendizaje efectivo), aprendizaje de la lengua materna y de la segunda lengua, etc. Esta situación se ve agravada porque el sistema de educación no toma en cuenta la cultura y la lengua de las poblaciones aborígenes, produciéndose así un verdadero divorcio entre el mundo escolar y el mundo de los educandos indígenas. La autopercepción, la autovaloración, la motivación y el rendimiento de los educandos se ven afectados significativamente, en la medida en que el sistema de educación no sólo no reconoce e incorpora los elementos propios de la vida y las tradiciones culturales de las poblaciones indígenas, sino que los desvaloriza, generando verdaderos problemas de identidad y autoestima entre los educandos. En este sentido, la escuela es generalmente un instrumento de destrucción de la identidad de la población aborígen.

La situación del sistema educativo tiene estrecha relación con la prioridad que le es asignada a la educación, en general, y a la educación de jóvenes y adultos, en particular, prioridad que se puede medir más realísticamente cuando se examina la asignación efectiva de recursos humanos, económico-financieros, materiales y técnicos por parte del Estado y de la sociedad en su conjunto. Un análisis de las tendencias históricas recientes muestra que en el caso de muchos países del mundo hay una gran brecha entre el discurso oficial y las decisiones. No solo han disminuido significativamente los recursos asignados a la educación y a sus diversos niveles y modalidades en los últimos treinta años, sino que su ineficiente manejo y mala utilización han contribuido a agravar aún más los déficit de la educación. Y esto es más grave aún en el caso de la educación de jóvenes y adultos.

Tomemos el Objetivo 4 de los seis objetivos de la Educación para Todos (EPT). Según el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2013/14*:

Objetivo 4: Apenas ha mejorado la alfabetización de los adultos. *En 2011 había 774 millones de adultos analfabetos, lo que representó una disminución de solo un 1% desde el año 2000. Se prevé que, de aquí a 2015, esa cifra solo disminuya ligeramente, hasta los 743 millones. Casi dos terceras partes de los adultos analfabetos son mujeres. En los países en desarrollo, es posible que no se logre la alfabetización universal de las jóvenes más pobres hasta 2072.* [Subrayado nuestro].

El problema del analfabetismo (cuestionablemente denominado «absoluto» –porque, en rigor, éste sólo existiría en las sociedades ágrafas y no en las sociedades letradas– y «funcional» –porque, por definición, leer no es simplemente descifrar) demanda una acción convergente o estrategia de pinzas: por una parte, hay que dar una educación básica de calidad a todos los niños para cortar desde la raíz la reproducción del analfabetismo y, simultáneamente, hay que brindar una educación de calidad a todos los jóvenes y adultos para que satisfagan sus necesidades de aprendizaje a fin de hacer respetar sus derechos y asumir sus responsabilidades como ciudadanos, trabajadores, miembros de la comunidad, padres de familia, creadores y consumidores de belleza, etc. No se trata de ofrecer simplemente una educación compensatoria, de segunda oportunidad o de rehabilitación para

ciudadanos de segunda clase, sino de una educación de calidad (que implica la pertinencia) a lo largo de toda la vida para enfrentar las nuevas necesidades que aparecen en un entorno cambiante que plantea cada vez nuevas exigencias a la vida personal y en común.

Las investigaciones refuerzan lo que la experiencia ya sugería: padres más y mejor educados contribuyen a garantizar niños y jóvenes con mayores posibilidades de acceso, permanencia, promoción y aprendizaje efectivo en el sistema educativo. La educación de jóvenes y adultos es un vector que refuerza y consolida la eficacia y la eficiencia del sistema de educación.

Esta visión de la sinergia entre educación de niños y educación de jóvenes y adultos constituye una crítica frontal a los prejuicios institucionales e ideológicos de quienes consideran –ya sea en el sector público o privado, o en el seno de organizaciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales, de cooperación bilateral o multilateral– que la alfabetización en el marco de la educación de jóvenes y adultos a lo largo de toda la vida no es una prioridad, y que hay que concentrar los recursos de que se dispone en la educación destinada a los niños (primaria y primer ciclo de educación secundaria).

Esta percepción simplista y economicista del analfabetismo, muy arraigada y difundida a pesar de la «visión ampliada» propugnada en la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, marzo de 1990) que incluye a niños, jóvenes y adultos, ha impedido que se consolide y se avance en el campo de la educación de jóvenes y adultos. Más aún, ha provocado un grave retroceso en relación con una adecuada percepción de su importancia y prioridad en la agenda educacional, tanto de los organismos internacionales como de los gobiernos nacionales. La cooperación internacional no ha contribuido a lograr que se perciba el papel estratégico de la educación de jóvenes y adultos e incluso ha minado cualquier intento serio de alfabetización en una perspectiva de educación a lo largo de toda la vida.

Esta posición pretende pedirle a la alfabetización, en particular, y a la educación, en general, algo que está fuera de su alcance: que generen empleo o autoempleo, cuando a lo más la educación puede contribuir a mejorar la empleabilidad. La educación no genera por sí misma puestos de trabajo. Si las políticas ambientales, económicas, sociales y culturales no son coherentes para hacer frente a los graves problemas de pobreza, marginación y segmentación de la sociedad que están ahondando las tensiones y conflictos sociales, es irracional y absurdo pedirle a la educación lo que ella no puede ni podrá dar.

Esta demanda a la educación es la manifestación de un fundamentalismo economicista que quiere dejar intocadas las políticas económicas propugnadas por la ortodoxia triunfante en algunos organismos internacionales que cuentan con enormes recursos técnicos y financieros que les permiten desempeñar un papel muchas veces determinante en la formulación e implementación de política en los países necesitados de recursos financieros, generando así efectos perversos en el mediano y largo plazos.

En síntesis, la alfabetización concebida en toda su riqueza conceptual es un instrumento para la adquisición y creación de conocimiento, la contemplación y creación de belleza, la búsqueda y la conquista de la verdad en libertad, para trascender el mundo inmediato, para comunicarnos y compartir solidariamente, para convivir y coparticipar, para crear un mundo humano justamente compartido. Es también un instrumento de poder, de autoafirmación y de autonomía, pero también puede serlo de dominación, subordinación y

sumisión. De ahí la importancia de la equidad en cuanto a su distribución como un bien social capaz de propiciar el acceso a otros bienes y servicios que permitan satisfacer nuevas necesidades, posibilitando la realización de una vida cada vez más plena de todas las personas.

Teniendo en cuenta que la alfabetización es un proceso continuo, que tiene principio pero que no tiene fin, es necesario asegurar la consolidación y la progresión del proceso de aprendizaje mediante la definición e implementación de una política renovada de educación de jóvenes y adultos que satisfaga las necesidades de aprendizaje de este sector de la población. Ésta debe tener la prioridad que le corresponde en el esfuerzo nacional de desarrollo y recibir los recursos necesarios por parte del Estado y de la sociedad civil para responder a las exigencias de la evolución del conocimiento científico y tecnológico contemporáneo, así como para contribuir a la construcción de sociedades democráticas capaces de afrontar el desafío de la mundialización de la cultura, la economía y la política mediante la promoción del potencial creativo de todos sus ciudadanos en todas las esferas del arte, la ciencia, la tecnología y la producción, así como de la preservación del medio ambiente. Hoy por hoy, a pesar de los discursos y promesas, es el pariente miserable de la educación.

Un problema central, entonces, es saber qué proyecto de sociedad queremos construir para saber qué tipo de educación necesitamos. El problema de la educación es, nuevamente, un problema político y no simplemente técnico. Ella supone una opción entre quienes viven en común. Y estas opciones suponen principios y valores compartidos, diálogo y consensos mínimos que hagan posible la vida en común. Quien quiere los fines, debe darse los medios pertinentes para conseguirlos.

El mundo contemporáneo plantea nuevos desafíos y necesidades que la oferta tradicional del sistema educativo no está en condiciones de satisfacer. La importancia de la nueva tecnología de la información y la comunicación no puede ser subestimada, sin caer tampoco en la exageración de quienes la presentan como la panacea para todos los males de la educación y la sociedad. Es necesario apropiarse de ella, experimentar, adaptarla y desarrollarla para que satisfaga las necesidades **reales** de sus utilizadores, pero siendo conscientes de que sin cambios estructurales profundos, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación contribuirán a reproducir y a ampliar aún más la enorme brecha existente entre los privilegiados y los pobres y marginados del acceso a la educación, la ciencia, la cultura, la comunicación, la salud, el empleo y la vivienda. De ahí la necesidad de plantearse seriamente reformas educacionales integrales e integradas en el marco de políticas nacionales e internacionales de desarrollo equitativo y sostenible que respondan a los nuevos desafíos y necesidades. Esto significa también que la educación debe desarrollarse a lo largo de toda la vida, ya que la rapidez y complejidad de los cambios exigen respuestas pertinentes. Por consiguiente, asegurar efectivamente el derecho a una educación de calidad para todos a lo largo de toda la vida que contribuya al pleno desarrollo personal y social constituye el gran reto que nuestras sociedades deben afrontar.

En consonancia con lo planteado anteriormente, la experiencia acumulada a nivel internacional ha permitido tomar conciencia de que **la educación no es por sí misma el factor clave o condición suficiente para cancelar las desigualdades y fracturas que caracterizan a nuestras sociedades y asegurar el desarrollo sostenible.** Pero también ha posibilitado tomar conciencia de que **la educación es una condición**

necesaria para superar el actual estado de cosas. En otros términos, se requiere formular y aplicar políticas públicas globales coherentes para afrontar los problemas del desarrollo con equidad de manera eficaz y eficiente, es decir, lograr lo que queremos con el menor costo posible.

En la perspectiva del desarrollo equitativo y sostenible, **el Estado es y debe ser el garante de la equidad** tanto en materia de educación como en todos los otros dominios. Respetar y hacer respetar el derecho a la educación consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Constitución de muchos países **es una responsabilidad de la que el Estado no puede ni debe abdicar**. Lo que está en juego es la cohesión social. Garantizar la convivencia pacífica es, antes que nada, garantizar la equidad para que todas las personas vivan dignamente. La paz es hija de la justicia.

Por otra parte, garantizar el derecho a la educación no es una responsabilidad exclusiva del Estado. La naturaleza y la magnitud de los nuevos retos que plantea la educación del siglo XXI exigen una participación responsable de todos los actores que conforman el Estado y la sociedad civil. Lo que hagamos o dejemos de hacer en materia de educación y desarrollo equitativo y sostenible afectará, más temprano que tarde, al conjunto de la sociedad.

Lo mismo es válido a nivel internacional. Irina Bokova, directora general de la UNESCO lo dice claramente en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo 2013/14*:

[...]. En el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo de 2008 nos preguntábamos: “¿alcanzaremos la meta?”. Cuando faltan menos de dos años para 2015, en el presente Informe se indica claramente que no.

Sigue habiendo 57 millones de niños que no están aprendiendo simplemente porque no van a la escuela. El acceso no es el único problema crítico, la mala calidad limita también el aprendizaje, aun para los niños que logran ir a la escuela. Un tercio de los niños en edad de cursar la enseñanza primaria no están aprendiendo las nociones básicas, hayan estado o no en la escuela.

Para alcanzar nuestros objetivos, en este Informe se pide a los gobiernos que redoblen sus esfuerzos por impartir enseñanza a todos los que enfrentan dificultades, ya sea debido a la pobreza, a cuestiones de género, al lugar en donde viven o a otros factores.

Un sistema educativo es apenas tan bueno como sus docentes. Liberar su potencial es esencial para mejorar la calidad del aprendizaje. Todo indica que la calidad de la educación mejora cuando se apoya a los docentes y se deteriora en caso contrario, lo que contribuye a los alarmantes niveles de analfabetismo entre los jóvenes de que se da cuenta en este Informe.

[...].

Ahora bien, los docentes no pueden cargar con toda la responsabilidad. En el Informe se muestra también que los docentes solo pueden esmerarse en el contexto apropiado, con planes de estudios bien concebidos y estrategias de evaluación que mejoren la enseñanza y el aprendizaje.

Esas políticas tienen un costo. Por ello es necesario que se produzca un cambio radical en la financiación. **El déficit de financiación de la educación básica asciende**

en la actualidad a 26.000 millones de dólares estadounidenses al año, en tanto que la ayuda sigue disminuyendo. En esta etapa, los gobiernos no pueden sencillamente darse el lujo de reducir la inversión en la educación y los donantes no deben incumplir sus promesas de financiación. Esto exige encontrar nuevas maneras de financiar las necesidades urgentes.¹⁵

No es posible concluir una temática como la de la educación, sin señalar el papel fundamental de las instituciones de educación superior, en particular las universidades, así como de las instituciones de investigación.

Durante los últimos 15 años, diversos informes internacionales (PISA-OCDE; Banco Mundial, PNUD, Banco Interamericano de Desarrollo, Unión Europea, CEPALC, etc.) y nacionales han abordado la cuestión del acceso, la permanencia, la promoción, la calidad, el rendimiento y la equidad de los sistemas educativos en el mundo. Los resultados muestran una gran brecha entre los objetivos proclamados y los resultados obtenidos. Estas brechas han sido medidas a partir de instrumentos especialmente concebidos con este propósito. La publicación, difusión y análisis de estos informes ha dado lugar a críticas más o menos sólidas sobre sus fundamentos axiológicos, conceptuales, teóricos, metodológicos, técnicos, etc. y, por consiguiente, sobre su pertinencia y fiabilidad.

Por un lado, se trata de verificar si los resultados de los sistemas educativos están a la altura de los desafíos planteados por los nuevos contextos sociales (local, regional, nacional e internacional) en relación con el aprendizaje y si justifican las inversiones (financieras u otras) hechas por la sociedad (familias, Estado, empresas, etc.) para responder a esas necesidades. Por el otro, saber si los sistemas educativos contribuyen efectivamente a enfrentar la competición internacional en “la sociedad del conocimiento, de la información y la comunicación”.

Este debate alrededor de la pertinencia, la calidad, la utilidad y fiabilidad de estos informes plantea más bien la cuestión de saber qué **quien puede y debe jugar un papel clave en su elaboración, aplicación y perfeccionamiento**. Creo que la respuesta es: las instituciones de educación superior –en particular la universidad–, las instituciones de investigación y las empresas.

► Uno de los factores estratégicos para mejorar el rendimiento de los sistemas educativos destacado por todos los informes es la calidad de los educadores. Ahora bien, ¿quién forma a los educadores? Las instituciones de educación superior. Tanto desde el punto de vista de los contenidos como de las estrategias pedagógicas.

► Si la relación entre educador-educando está en el centro de lo que se denomina “los factores endógenos del éxito en educación”, esto no se puede lograr sin el conocimiento de las características (ambientales, biológicas, económicas, políticas y culturales) de los educandos. ¿A quién le corresponde el estudio de esta problemática para asegurar la pertinencia de la enseñanza? A las instituciones de educación superior, así como a las instituciones públicas y privadas de investigación. Sin excluir a otras instituciones, pero prioritariamente.

► No hay proceso educativo sin recursos pedagógicos adecuados para los diferentes tipos de educandos atendidos por los sistemas educativos: currículo, textos, material didáctico, equipamiento, infraestructura, etc. ¿A quién le corresponde prioritariamente asumir su concepción, elaboración, utilización, evaluación y perfeccionamiento? A las

¹⁵ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14: Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos*, París: UNESCO, p. 3. Cf.: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654s.pdf>

instituciones de educación superior y a las instituciones de investigación, ciertamente sin exclusividad.

► El proceso educativo demanda hoy el conocimiento, la utilización experimental y el perfeccionamiento de las denominadas ‘nuevas tecnologías de la información y la comunicación’ (TIC). ¿Quién puede concebir o evaluar su pertinencia en términos de eficacia y eficiencia, para que devengan instrumentos realmente útiles y no solamente “artificios de moda”? ¿Quién puede concebir y producir –o, en todo caso, ayudar a hacerlo– los soportes lógicos para los diferentes tipos de educandos y aprendizajes? ¿Quién puede enseñar a los educadores a utilizarlos? Una vez más las instituciones de educación superior. Sin exclusividad, pero prioritariamente.

► Dado el ritmo, la intensidad y la amplitud de los cambios ambientales, económicos, políticos y culturales y su incidencia sobre el proceso educativo, ¿quién puede asegurar o contribuir a hacerlo el seguimiento de la incidencia de estos cambios sobre la acción y los resultados de los sistemas educativos en relación con el proyecto de sociedad al que el sistema educativo debe servir en principio? Nuevamente las instituciones de educación superior. Sin exclusividad, pero prioritariamente.

La réalisation des objectifs de l’Education pour Tous dans le cadre des Objectifs du Millénaire (ODM) des Nations unies appelle à un effort de convergence et de synergie entre les acteurs sociaux, aux niveaux personnel et institutionnel. Les institutions d’enseignement supérieur, et en particulier les universités, ont un rôle majeur à jouer en étroite coopération avec les institutions publiques et la société civile. Comment définir les projets et les cadres institutionnels les plus adéquats pour assurer cette convergence et cette synergie et ainsi aboutir à la réalisation des objectifs de l’EPT ?

A modo de conclusión provisional

Lo anteriormente planteado nos permite afirmar ciertas conclusiones, siempre sujetas a revisión y perfeccionamiento.

La descripción y el análisis previo de las tendencias históricas recientes en la gran mayoría de países del mundo nos muestran que hay una gran brecha entre el discurso oficial y las decisiones.

El mundo contemporáneo nos plantea nuevos desafíos y necesidades que los sistemas sociales y los subsistemas de educación no están en condiciones de satisfacer ni eficaz ni eficientemente. De ahí la necesidad de plantearse y realizar seriamente reformas sociales sistémicas y educativas integrales que respondan a los nuevos desafíos y necesidades.

Hacerlo supone actores conscientes, responsables, solidarios y creativos de un proyecto histórico que supone principios y valores que orienten la acción mancomunada, explicitada en una visión y misión compartidas.

Principios y valores

El primer principio es que el desarrollo sostenible solo se puede lograr en un sistema social que garantice la equidad. En este contexto, la educación es un derecho que debe ser garantizado por el Estado y la sociedad para asegurar el desarrollo pleno de toda la persona y de todas las personas. Esto supone sistemas sociales caracterizados por ser democracias integrales, es decir: ambiental, biológica, económica, política y cultural. Ciertamente, se trata

de un horizonte, de un proyecto a construir. Pero, como dice un proverbio chino: “El viento solo sopla a favor de quien sabe a dónde quiere ir”, complementado por este otro: “Incluso para recorrer tres mil kilómetros hay que dar el primer paso”. Y esto supone proyectos de sistemas sociales fundados sobre valores como la verdad, la justicia, la libertad, la solidaridad, la belleza, la integridad, la idoneidad y la paz.

El segundo principio, es que el educando no es una tabula rasa, un objeto de educación, sino un sujeto de su educación. Por consiguiente, los sistemas sociales y sus subsistemas educativos (particularmente las relaciones entre educadores y educandos) deben concebirse y funcionar basándose en el respeto de la persona, de sus raíces culturales, así como de la generación de procesos que le permitan descubrir y desarrollar al máximo posible todas sus potencialidades e identidades mediante un aprendizaje a lo largo de toda la vida. Se trata de un proceso en el que se relacionan sujetos. Por consiguiente, la educación no se reduce a la “escolarización” en sus diversos niveles y modalidades. La educación se da en todos los procesos de la vida diaria de la persona, en los más diversos contextos y situaciones, en las distintas etapas de la vida, dentro y fuera de la escuela, formal e informalmente. Se trata pues de una educación a lo largo y ancho de la vida.

El tercer principio es que toda decisión y acción educativa en la perspectiva del desarrollo sostenible no tiene como determinante fundamental los objetivos explicitados, sino que es más bien el producto de los principios y valores de la persona, así como de las ideologías de la sociedad. De ahí la necesidad de su reconocimiento, explicitación, defensa y cuestionamiento para evitar las ambigüedades (voluntarias o no) de los procesos educativos. Es necesario partir de este hecho y volver a él.

El cuarto principio es que hay que ser plenamente conscientes de que el problema central es saber qué proyecto de sociedad queremos construir para saber qué tipo de educación necesitamos. El problema de la educación es, nuevamente, un problema político y no simplemente técnico. Supone una opción entre quienes viven en común. Y estas opciones implican principios y valores compartidos, diálogo y consensos mínimos que hagan posible la vida en común. Quien quiere los fines, debe darse los medios pertinentes para conseguirlos. La necesidad impostergable de transformar las sociedades y sus respectivos subsistemas educativos para lograr el desarrollo equitativo y sostenible presupone promover cambios fundamentales en la percepción de las relaciones y en el comportamiento del Estado y de la sociedad civil mediante la búsqueda de consenso en aspectos esenciales, de modo que se fomente y facilite la vida en común, se promueva la redefinición de papeles y la asunción de responsabilidades. Esto supone crear los mecanismos y los instrumentos de diverso orden, a nivel nacional e internacional, para posibilitar la formulación de un proyecto de acción convergente, viable, eficaz y eficiente al que todos contribuyan en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y perfeccionamiento constante, que sirva de marco de referencia, pues se trata de un proceso a largo plazo por su naturaleza, envergadura, complejidad, exigencias y la magnitud de los recursos que hay que movilizar.

De la concreción de estos principios y valores dependen nuestras vidas, el patrimonio que le dejaremos a las futuras generaciones y, muy probablemente, la existencia misma del planeta tierra. El desarrollo sostenible es el desarrollo pleno de toda la persona y de todas las personas, o no será.

UNESCO, *Informe Mundial de Seguimiento de la Educación para Todos 2013/4: Enseñanza y aprendizaje. Lograr la calidad para todos. Resumen*, París: UNESCO, 2014. Cf.: <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654s.pdf>

Extractos

Objetivo 1: Atención y educación de la primera infancia Las bases que se sientan durante los mil primeros días de la vida del niño, desde la concepción hasta que cumple dos años, son decisivas para su bienestar futuro. Es pues esencial que las familias tengan acceso a una atención de salud apropiada, y también a un apoyo que les permita tomar decisiones adecuadas para las madres y los bebés. Además, una buena alimentación es la clave del desarrollo tanto de los sistemas inmunitarios de los niños como de las capacidades cognitivas que necesitan para aprender.

Pese a algunas mejoras, un número inaceptable de niños está en malas condiciones de salud: aunque la mortalidad de los menores de 5 años haya disminuido en un 48% entre 1990 y 2012, en 2012 6,6 millones de niños murieron antes de cumplir cinco años. (p. 6)

Los progresos realizados en materia de nutrición de los niños han sido considerables. Sin embargo, en 2012, unos 162 millones de niños con menos de 5 años seguían adoleciendo de malnutrición; las tres cuartas partes de ellos viven en el África Subsahariana y en el Asia Meridional y Occidental. (p. 7).

Los vínculos entre atención y educación de la primera infancia son fuertes, y se refuerzan mutuamente. Los servicios de atención y educación de la primera infancia contribuyen a crear competencias en un momento en que la inteligencia del niño está desarrollándose, lo que acarrea beneficios a largo plazo para los niños de medios desfavorecidos. (p. 7).

La educación preescolar se ha extendido considerablemente desde el año 2000. La tasa bruta de escolarización en la educación preescolar a escala mundial pasó del 33% en 1999 al 50% en 2011, aun cuando solo llegara al 18% en el África Subsahariana. El número de niños escolarizados en centros de enseñanza preescolar aumentó en casi 60 millones durante ese periodo. (p. 7)

En muchas partes del mundo, sin embargo, existen grandes disparidades en la matrícula entre los más ricos y los más pobres (Gráfico 2). Esto obedece en parte a que los gobiernos todavía no se hacen cargo de la educación preescolar: en 2011, los proveedores de servicios privados se encargaban del 33% de todos los niños matriculados, proporción que llegaba al 71% en los Estados Árabes. El costo de los servicios educativos privados es uno de los factores que contribuyen a la desigualdad en el acceso a ese nivel. (p. 8)

Objetivo 2: Enseñanza primaria universal

Ahora que ya solo quedan dos años antes de que se cumpla el plazo de 2015 fijado para la consecución de los objetivos de la Educación para Todos, es probable que no logre alcanzarse, y con mucho, el objetivo de la enseñanza primaria universal (EPU). En 2011, había todavía 57 millones de niños no escolarizados. (p. 8)

Las niñas representan el 54% de la población de niños sin escolarizar en el mundo. (p. 8)

Los niños tienen más probabilidades de terminar su educación primaria si ingresan en ella a la edad apropiada. Sin embargo, la tasa neta de ingreso en el primer grado de la enseñanza primaria solo aumentó muy ligeramente entre 1999 y 2011, pasando del 81% al 86% – y el

aumento fue inferior a un punto porcentual durante los cuatro últimos años del periodo. (p. 9)

La deserción escolar antes de terminar todo el ciclo de la enseñanza primaria no ha cambiado mucho desde 1999. En 2010, el 75% aproximadamente de los que habían ingresado en el ciclo primario alcanzaron el último grado. (p. 9)

Para evaluar si se ha alcanzado la EPU, no hay que tener en cuenta únicamente la participación, sino también si los niños han terminado su educación primaria. De los 90 países para los que se dispone de datos, se ha previsto que, en 2015, solo en 13 países -10 de los cuales son miembros de la OCDE o de la Unión Europea- el 97% por lo menos de los niños habrán llegado al último grado de la enseñanza primaria. (p. 9)

Objetivo 3: Competencias de jóvenes y adultos

De los objetivos de la EPT, el tercero ha sido uno de los más desatendidos, en parte porque no se establecieron metas o indicadores para el seguimiento de los progresos realizados. En el Informe de 2012 se propuso un marco para las distintas sendas que llevan a la adquisición de competencias -a saber, las competencias básicas, transferibles, técnicas y profesionales- que permite un mejor seguimiento, pero la comunidad internacional dista mucho de saber medir la adquisición de competencias de modo sistemático. (p. 9)

Los niños han de terminar el primer ciclo de la educación secundaria para adquirir competencias básicas. Del análisis que aprovecha las encuestas por hogares se desprende que, hacia 2010, las tasas de finalización habían alcanzado apenas el 37% en los países de bajos ingresos. En materia de finalización, las desigualdades son muy grandes: las tasas alcanzan hasta el 61% en los hogares más acomodados, pero solo el 14% en los más pobres. (p. 9)

El número de adolescentes no escolarizados ha disminuido en un 31% desde 1999, y es ahora de 69 millones. Sin embargo, está prácticamente estancado desde 2007, con lo que son muchos los jóvenes que necesitan acceso a programas de segunda oportunidad para adquirir competencias básicas. (pp. 9-10)

Teniendo en cuenta que se ha previsto que la educación universal en el primer ciclo de la enseñanza secundaria se convierta en un objetivo explícito después de 2015, es esencial que se efectúe una evaluación para intentar saber cuál va a ser la situación más probable en el mundo en 2015. (p. 10)

Objetivo 4: Alfabetización de los adultos

La alfabetización universal es indispensable para el progreso social y económico. El mejor modo de desarrollar competencias en lectura y escritura es hacerlo durante la infancia mediante una buena educación de calidad. Pocos son los países que ofrecen auténticas segundas oportunidades a los adultos analfabetos. De ahí que los países en los que ha habido en el pasado un acceso insuficiente a la educación hayan sido incapaces de acabar con el analfabetismo de los adultos. (p. 10)

El número de adultos analfabetos sigue siendo persistentemente elevado: 774 millones, con una disminución que ha sido del 12% desde 1990, pero de solo del 1% desde el año 2000. Casi las tres cuartas partes de los adultos analfabetos del mundo (Gráfico 5) corresponden a diez países. En 2015, según las proyecciones, la cifra habrá disminuido pero seguirá siendo de 743 millones. Las mujeres forman casi las dos terceras partes del total, y no se han realizado progresos en la disminución de esa proporción desde 1990. (p. 10)

La lentitud de los progresos realizados significa que el número de países que han conseguido la alfabetización universal de adultos no ha cambiado mucho. De 87 países, en 2000 el 21% habían logrado la alfabetización de adultos. Entre 2000 y 2011, el número de países que habían alcanzado ese nivel pasó a 24. El 26% de los países, sin embargo, distaban mucho de haber alcanzado ese nivel en 2011. Se ha previsto que, en 2015, el 29% de los países habrán logrado la alfabetización universal de adultos, mientras que el 37% estarán todavía muy lejos de esa meta. (p. 11)

Objetivo 5: Paridad e igualdad de género

La paridad de género -conseguir que la tasa de matrícula sea la misma para niñas y niños- es el primer paso para alcanzar el quinto objetivo de la EPT. La plena realización del objetivo -la igualdad de género- supone también entornos de escolarización apropiados, prácticas no discriminatorias, e igualdad de oportunidades para que niños y niñas puedan realizar su potencial. (p. 11)

Las pautas de las disparidades de género son distintas según el grupo de ingresos a que pertenece cada país. En los países de bajos ingresos, las disparidades suelen ir en detrimento de las niñas: un 20% alcanza la paridad en la enseñanza primaria, un 10% en el primer ciclo de la enseñanza secundaria, y un 8% en el segundo ciclo. Entre los países de ingresos medianos y altos, en los que son más numerosos los países que alcanzan la paridad en todos los niveles, las disparidades van aumentando en detrimento de los niños a medida que se va ascendiendo hacia el primer y segundo ciclo de la enseñanza secundaria. Por ejemplo, en un 2% de los países de ingresos medianos altos hay disparidades en detrimento de los niños en la enseñanza primaria, ascendiendo esa cifra al 23% en el primer ciclo de la enseñanza secundaria y al 62% en el segundo ciclo de dicha enseñanza (Gráfico 6). (pp. 11-12)

Los progresos en materia de paridad de género no significan sistemáticamente que haya más niños escolarizados. (p. 12)

Objetivo 6: Calidad de la educación

La mejora de la calidad y el aprendizaje va a desempeñar probablemente un papel más decisivo en el marco de desarrollo mundial después de 2015. Ese cambio es esencial si queremos mejorar las posibilidades de educación de los 250 millones de niños que son incapaces de leer y escribir o no disponen de competencias aritméticas básicas, de los cuales 130 millones están escolarizados. (p. 13)

La proporción alumnos/docente es uno de los datos que permiten evaluar los progresos realizados para alcanzar el Objetivo 6. La proporción alumnos/docente ha cambiado muy poco, en el plano mundial, en los niveles preescolar, primario y secundario. [...]. De los 162 países sobre los que se disponía de datos en 2011, en 26 había una proporción alumnos/docente en la enseñanza primaria superior a 40 por 1, y 23 de estos países se encuentran en el África Subsahariana. (p. 13)

Sin embargo, son muchos los países en los que el número de docentes ha aumentado rápidamente porque se ha contratado a personas sin la formación necesaria para enseñar. Si bien se logra así que sea mayor el número de los niños que asisten a la escuela, se pone también en peligro la calidad de la educación. En un tercio de los países sobre los que se dispone de datos, menos del 75% de los docentes han recibido una formación de acuerdo con los estándares nacionales. (p. 13)

En la enseñanza secundaria, en 14 de los 130 países sobre los que se dispone de datos, la proporción alumnos/docente es superior a 30 por 1. (p. 13)

De los 60 países sobre los que se dispone de datos sobre la proporción de docentes de la enseñanza secundaria formados, en la mitad de ellos menos del 75% de los que impartían una

enseñanza habían sido formados de acuerdo con los estándares nacionales, mientras que en 11 menos del 50% había recibido formación. (p. 13)

La proporción de los docentes formados con arreglo a los estándares nacionales es particularmente baja en la enseñanza preescolar. Aunque el número de docentes en ese nivel ha aumentado en un 53% desde el año 2000, en 40 de los 75 países sobre los que se dispone de datos menos del 75% de los docentes han sido formados de acuerdo con los estándares nacionales. (p. 14)

En algunos contextos, la presencia de docentes de sexo femenino es un factor decisivo para atraer a las niñas a la escuela y hacer que mejoren sus resultados de aprendizaje. Sin embargo, no hay suficientes mujeres en algunos países en los que las disparidades de género en la matrícula son elevadas, como Djibouti y Eritrea. (p. 14)

Para ser eficaces, los docentes necesitan materiales didácticos de buena calidad, pero son muchos los que no tienen acceso a libros de texto. [...] La deficiencia de las infraestructuras es otro problema para los alumnos de muchos países pobres. Los niños se ven a menudo hacinados en aulas superpobladas, y la situación de los que están en los primeros grados es particularmente desfavorable. (p. 14)

Puesto que hay 250 millones de niños que no están adquiriendo los conocimientos básicos, es esencial fijar un objetivo mundial para después de 2015 que permita comprobar si, para 2030, todos los niños y jóvenes, cualesquiera que sean las circunstancias, han adquirido las competencias básicas en lectoescritura y aritmética. Para responder a esta necesidad es preciso que los países refuercen sus sistemas nacionales de evaluación y velen por que se los utilice para alimentar la formulación de políticas. Faltan muchos sistemas nacionales de evaluación a tales efectos. Los gobiernos consideran con frecuencia que su sistema de exámenes públicos es el equivalente de un sistema nacional de evaluación, aunque se lo utiliza principalmente para promover a los alumnos entre niveles de enseñanza. Las evaluaciones nacionales deberían ser una herramienta de diagnóstico que permita determinar si los alumnos cumplen las normas de aprendizaje previstas para una edad o un grado particulares y la manera en que este cumplimiento cambia con el tiempo para algunos subgrupos de la población. (p. 14)

Las evaluaciones regionales e internacionales son decisivas para el seguimiento de un objetivo mundial de aprendizaje después de 2015. Así como un mejor seguimiento mundial del acceso a la educación ha ayudado a mantener la presión sobre los gobiernos para velar por que todos los niños finalicen la enseñanza primaria, un mejor seguimiento mundial del aprendizaje puede alentar a los gobiernos a procurar que todos los niños no solo vayan a la escuela sino además adquieran las nociones básicas. (p. 14)

A fin de que esas evaluaciones faciliten el seguimiento de los objetivos mundiales de aprendizaje para después de 2015, se deben tomar en cuenta tres principios fundamentales. En primer lugar, al interpretar los resultados es necesario tomar en consideración a todos los niños y jóvenes, no solo a aquellos que estaban en la escuela y participaron en la evaluación. Los niños desfavorecidos pueden estar ya fuera del sistema escolar y, por lo tanto, es poco probable que hayan alcanzado los niveles mínimos de aprendizaje para cuando se efectúa la evaluación. No incluirlos en el cómputo significa que la escala del problema se minimiza. En segundo lugar, es necesaria una mejor información sobre las características contextuales de los alumnos para determinar cuáles son los grupos de alumnos que no están aprendiendo. En tercer lugar, siempre se deberá incluir en las evaluaciones información sobre la calidad de los sistemas educativos. (p. 14)

No dejar a nadie rezagado – ¿Cuánto tiempo tomará?

Después de 2015 quedarán tareas pendientes en relación con los seis objetivos de la EPT y es probable que aparezcan nuevas prioridades. El análisis del tiempo que tomará el logro de la

enseñanza primaria universal, la finalización del primer ciclo de la enseñanza secundaria y la alfabetización de los jóvenes esboza un panorama inquietante. (p. 14)

Aunque se espera que antes de 2030 se logre la finalización universal de la enseñanza primaria para todos los niños ricos en 56 de 74 países de bajos y medianos ingresos, ese objetivo se alcanzará para las niñas pobres ese año únicamente en 7 países, de los que solo uno es un país de bajos ingresos. Aun en 2060, las niñas pobres no habrán alcanzado ese objetivo en 24 de los 28 países de bajos ingresos de la muestra. En el África Subsahariana, si se mantienen las tendencias recientes, se logrará la finalización universal de la enseñanza primaria para los niños más ricos en 2021, pero para las niñas más pobres no se conseguirá ese objetivo antes de 2086 (Gráfico 8). (pp. 14-15)

Asistir durante algún tiempo a la escuela primaria no es garantía de que un niño sea capaz de leer y escribir. De los 68 países sobre los que se dispone de datos, se prevé que la alfabetización universal de las jóvenes más pobres solo se logre en 2072. (p. 15)

La situación es más grave, si cabe, en lo concerniente a la terminación del primer ciclo de la enseñanza secundaria. En 44 de los 74 países analizados, hay una diferencia de por lo menos 50 años entre el momento en que todos los niños ricos finalizarán el primer ciclo completo de la enseñanza secundaria y el año en que lo finalizarán todas las niñas más pobres. Y, si se mantienen las tendencias recientes, esta meta solo se alcanzará entre las niñas de las familias más pobres del África Subsahariana en 2111, 64 años después de que se logre entre los niños de las familias más ricas. (p. 15)

Aunque esas previsiones son sumamente desconcertantes, están basadas en tendencias recientes que pueden modificarse si los gobiernos, los donantes de ayuda y la comunidad internacional de la educación adoptan medidas concertadas a fin de permitir que todos tengan acceso a la educación, comprendidos los marginados. En esas previsiones también se muestra cuán importante será efectuar un seguimiento de los progresos realizados en el logro de esos objetivos de la educación respecto de los grupos más desfavorecidos después de 2015 y adoptar políticas que mantengan y aceleren esos progresos mediante la corrección de los desequilibrios. (p. 15)

El seguimiento de los objetivos mundiales de educación después de 2015

Desde la aprobación de los seis objetivos de la Educación para Todos en Dakar (Senegal) en el año 2000, la falta de metas e indicadores precisos ha impedido que algunas de las prioridades de la educación reciban la atención que merecen. (p. 15)

La concepción de nuevos objetivos para después de 2015 debería orientarse por los principios de defender la educación como un derecho, velar por que todos los niños tengan las mismas posibilidades de acceder a la educación y reconocer las etapas del aprendizaje en cada una de las fases de la vida de las personas. Debería haber un conjunto básico de objetivos que se ajusten a la agenda mundial para el desarrollo, acompañados de un conjunto más pormenorizado de metas que formen parte del marco de la Educación para Todos para después de 2015. Cada uno de esos objetivos deberá ser claro y mensurable para lograr que nadie quede rezagado. Para conseguirlo, deberían seguirse los progresos prestando atención a los logros de los grupos con resultados más deficientes y velar por que se esté reduciendo la disparidad entre estos últimos y los que se encuentran en una situación mejor. (p. 15)

A fin de lograr que, de aquí a 2030, se haya superado la desigualdad, es necesario que en los planes de los países se incluyan metas específicas, de manera que pueda hacerse un seguimiento de la participación de grupos específicos de la población en la educación y el aprendizaje. Actualmente muy pocos planes nacionales contienen metas de ese tenor. (pp. 16-17)

No haber evaluado los progresos de distintos subgrupos de la población en la consecución de los objetivos de la educación durante el último decenio ha ocultado una enorme desigualdad. Su invisibilidad se refleja, además, en los planes de los países, en la falta de objetivos

nacionales para la evaluación de los avances en la reducción de las disparidades en el acceso a la educación o el aprendizaje. Es necesario que entre los objetivos para después de 2015 se incluya el compromiso de velar por que los grupos más desfavorecidos alcancen los valores de los indicadores de referencia establecidos para los objetivos. De lo contrario, es posible que la medición de los progresos realizados continúe ocultando el hecho de que quienes tienen una situación más acomodada son quienes más se benefician. (p. 17)

Seguimiento de los avances en la financiación de la educación

La financiación insuficiente es uno de los obstáculos principales para conseguir la Educación para Todos. El déficit financiero para lograr una educación básica de buena calidad para todos de aquí a 2015 ha llegado a 26.000 millones de dólares, con lo cual el objetivo de que cada niño esté escolarizado dista mucho de alcanzarse. Lamentablemente, parece más probable que los donantes reduzcan su ayuda en los próximos años en vez de aumentarla. A menos que se tomen medidas urgentes a fin de modificar las pautas de la ayuda, la consecución del objetivo de que para 2015 todos los niños vayan a la escuela y aprendan se verá seriamente comprometida. (p. 18)

La financiación insuficiente es uno de los obstáculos principales para conseguir la Educación para Todos. El déficit financiero para lograr una educación básica de buena calidad para todos de aquí a 2015 ha llegado a 26.000 millones de dólares, con lo cual el objetivo de que cada niño esté escolarizado dista mucho de alcanzarse. Lamentablemente, parece más probable que los donantes reduzcan su ayuda en los próximos años en vez de aumentarla. A menos que se tomen medidas urgentes a fin de modificar las pautas de la ayuda, la consecución del objetivo de que para 2015 todos los niños vayan a la escuela y aprendan se verá seriamente comprometida. (p. 18)

Muchos países que están lejos de la EPT tienen que gastar más en educación

En el Marco de Acción de Dakar no se estableció cuánto debían destinar a la educación los países. El hecho de no haber fijado una meta común de financiación respecto de los objetivos de la EPT debería corregirse después de 2015 con el establecimiento de una meta concreta: que los países asignen al menos el 6% de PNB a la educación. De los 150 países sobre los que se disponía de datos, solo 41 destinaban el 6% del PNB o más a la educación en 2011, y 25 países le dedicaban menos del 3%. (p. 18)

Casi todo el mundo admite que los países deberían asignar a la educación al menos el 20% de su presupuesto. Sin embargo, el promedio mundial en 2011 fue solo del 15%, proporción que apenas se ha modificado desde 1999. De los 138 países sobre los que se disponía de datos, solo 25 gastaron más del 20% en 2011, mientras que por lo menos seis países de ingresos bajos y medianos disminuyeron su gasto en educación como parte del gasto público total en cinco puntos porcentuales o más entre 1999 y 2011. (pp. 18-19)

No se prevé que esta situación mejore en los próximos años. De 49 países sobre los que se disponía de datos en 2012, 25 planeaban reducir su presupuesto de educación entre 2011 y 2012. (p. 19)

Para aprovechar el potencial de crecimiento económico que tienen muchos de los países más pobres del mundo, los gobiernos deben ampliar su base impositiva y consagrar una quinta parte de su presupuesto a la educación. Si los gobiernos de 67 países de ingresos bajos y medianos así lo hicieran, podrían recaudar 153.000 millones de dólares estadounidenses más para la educación en 2015. De este modo, el promedio de la parte del PIB que se destina a la educación podría crecer del 3% al 6% para 2015. (p. 19)

Son pocos los países pobres que consiguen recaudar el 20% de su PIB en impuestos, necesario para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Solo siete de 67 países sobre los que se dispone de datos generan el 20% del PIB a partir de impuestos y asignan el 20% recomendado del ingreso a la educación. (p. 19)

En los países más pobres, empero, los ingresos tributarios como parte del PIB están creciendo demasiado lentamente. Al ritmo actual, solo cuatro de los 48 países que actualmente recaudan menos del 20% del PIB en impuestos alcanzarían el umbral del 20% en 2015. (p. 19)

Algunos gobiernos venden concesiones para explotar recursos naturales por menos de su valor real. La República Democrática del Congo perdió 1.360 millones de dólares estadounidenses en negocios con empresas mineras en tres años, entre 2010 y 2012, lo que equivalía a la cuantía asignada a la educación a lo largo de dos años, en 2010 y 2011. (p. 19)

En muchos de los países más pobres del mundo, la evasión fiscal resulta en la creación de fortunas personales por parte de las elites en detrimento del fortalecimiento del sistema educativo en provecho de la mayoría. Si los billones de dólares estadounidenses que según se estima están escondidos en paraísos fiscales estuvieran sujetos a un impuesto sobre las ganancias de capital, y el 20% de los ingresos resultantes se volcara a la educación, se podría añadir entre 38.000 millones y 56.000 millones de dólares estadounidenses a la financiación del sector.

Se calcula que las prácticas tributarias ilegales cuestan a los gobiernos africanos unos 63.000 millones de dólares estadounidenses al año. Si se pusiera coto a esas prácticas y el 20% de los ingresos resultantes se gastara en educación, se recaudarían 13.000 millones de dólares estadounidenses más para el sector cada año.

Un buen sistema impositivo posibilita a los gobiernos prestar apoyo a su sistema de educación con financiación interna. (p. 19)

Si bien son los gobiernos quienes tienen que encabezar el movimiento encaminado a la reforma tributaria, los donantes pueden jugar un importante papel complementario. Con solo destinar un dólar de su ayuda al fortalecimiento de los regímenes impositivos, por ejemplo, es posible generar hasta 350 dólares estadounidenses de ingresos fiscales. Y sin embargo, entre 2002 y 2011 se gastó menos del 0,1% de la ayuda total en apoyo de programas fiscales. Además, los gobiernos de los países donantes deberían exigir transparencia a las empresas registradas en su país. (p. 19)

El equipo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo estima que 67 países de ingresos bajos y medianos podrían acrecentar los recursos para la educación en 153.000 millones de dólares, o sea en un 72%, para 2015 mediante reformas encaminadas a aumentar la proporción entre impuestos y PIB y el gasto público en educación. (pp. 20-21)

En esos 67 países, el gasto por niño en edad escolar, en promedio, aumentaría de 209 a 466 dólares estadounidenses en 2015. En los países de ingresos bajos de este grupo, la cuantía del gasto medio por escolar pasaría de 102 a 158 dólares. (p. 21)

Con estos recursos internos adicionales se podría enjugar el 56% del déficit de 26.000 millones de dólares estadounidenses anuales, en promedio, de financiación de la educación básica en 46 países de ingresos bajos y medianos bajos, o el 54% del déficit de 38.000 millones de dólares estadounidenses de la enseñanza básica y el primer ciclo de la enseñanza secundaria. (p. 21)

Para lograr la Educación para Todos es preciso no solo incrementar los recursos internos destinados a la educación sino también redistribuirlos de modo tal que una parte equitativa llegue a quienes más los necesitan. Sin embargo, es más frecuente que los recursos se desvíen hacia los más privilegiados. (p. 21)

Para aprovechar todo el potencial de las medidas redistributivas, los gobiernos tienen que velar por que esos recursos cubran el costo total de una educación de calidad para los más vulnerables y que mediante reformas de gran alcance se fortalezca la capacidad de los sistemas educativos para aplicar tales medidas. (p. 21)

Tendencias de la ayuda a la educación

Como se ha estancado la disminución del número de niños sin escolarizar, se necesita un empuje definitivo para lograr que todos los niños vayan a la escuela para 2015. Aun antes de la recesión económica, los donantes estaban lejos de cumplir sus promesas de financiación de la educación. Una reducción más reciente de la ayuda a la educación básica acrecienta la dificultad de esta tarea. (p. 21)

La ayuda a la educación aumentó en forma sostenida después de 2002, llegó a su cota máxima en 2010, y ahora está menguando: la ayuda total a todos los niveles de la educación disminuyó un 7% entre 2010 y 2011 (Gráfico 11). La ayuda a la educación básica descendió por primera vez desde 2002, en un 6%, pasando de 6.200 millones de dólares estadounidenses en 2010 a 5.800 millones de dólares estadounidenses en 2011. La ayuda a la educación secundaria decreció un 11% entre 2010 y 2011 desde un nivel que ya era bajo. Todo ello pone en peligro la posibilidad de alcanzar los objetivos de la Educación para Todos y toda esperanza de fijar objetivos más ambiciosos que abarquen la educación secundaria universal a nivel del primer ciclo después de 2015. (p. 22)

Los países de ingresos bajos, que solo reciben alrededor de una tercera parte de la ayuda destinada a la educación básica, sufrieron una disminución de esa ayuda mayor que la de los países de ingresos medianos. La ayuda cayó un 9% en los países de bajos ingresos entre 2010 y 2011, pasando de 2.050 millones de dólares estadounidenses a 1.860 millones de dólares. En consecuencia, la cuantía disponible por niño descendió de 18 dólares estadounidenses en 2010 a 16 dólares estadounidenses en 2011. (p. 22)

Mientras tanto, los donantes deberían dirigir la ayuda hacia las zonas de los países de ingresos medianos bajos donde está concentrada la pobreza para evitar que otra generación de niños de estos países se vea privada de su derecho a la educación. (pp. 22-23)

La ayuda directa a la educación disminuyó algo más que la ayuda general destinada a los demás sectores entre 2010 y 2011, por lo que la parte correspondiente a la ayuda a la educación se redujo del 12% al 11%. Esta mengua obedece al cambio de la estructura de gastos de muchos donantes. El Canadá, los Estados Unidos de América, Francia y los Países Bajos, en particular, recortaron el gasto en educación más de lo que redujeron la ayuda general. Entre 2010 y 2011, 21 donantes bilaterales y multilaterales disminuyeron sus desembolsos en concepto de ayuda a la educación básica. Las mayores disminuciones en cuanto al volumen fueron las del Canadá, España, los Estados Unidos de América, Francia, el Japón, los Países Bajos y la Unión Europea, que en su conjunto representaron el 90% de la reducción de esa ayuda. (p. 23)

Australia, el Banco Mundial y el FMI incrementaron su ayuda general a la educación básica entre 2010 y 2011 pero redujeron su gasto en los países de ingresos bajos. La ayuda del Banco Mundial a la educación básica creció un 13% en general, pero disminuyó en un 23% en los países de esta categoría. (p. 23)

No hay indicios de que la ayuda general deje de disminuir antes de la fecha límite de 2015. De 2011 a 2012, la ayuda total decreció un 4%, reduciendo su aportación 16 donantes del CAD: 13 de ellos rebajaron el grado de prioridad que atribuían a la ayuda disminuyendo su cuantía expresada como proporción del ingreso nacional bruto (INB). Se prevé que los países menos adelantados se lleven la peor parte en estas reducciones, sufriendo recortes de la ayuda bilateral del orden del 12,8% de 2011 a 2012. Se prevé que en 2013, la ayuda disminuya en 31 de los 36 países de ingresos bajos, la mayoría de los cuales están en el África Subsahariana. (p. 23)

Además, se prevé que solo cinco de los 15 miembros de la Unión Europea que acordaron aumentar su ayuda al 0,7% del INB para 2015, mantengan ese compromiso. Si estos países cumplieran sus promesas, recaudarían 9.000 millones de dólares estadounidenses más para la educación en 2015. (p. 23)

La educación en los países afectados por conflictos debería ser una prioridad para los donantes. (23)

Esos países albergan a la mitad de los niños sin escolarizar que hay en el mundo. Actualmente, la educación recibe apenas un 1,4% de la ayuda humanitaria, y dista mucho del 4% que se pide en la Iniciativa Mundial “La educación ante todo”, del Secretario General de las Naciones Unidas (Gráfico 12). En los planes para 2013, es probable que la parte correspondiente a la educación en la ayuda humanitaria general no supere el 2%. (24)

No es solo la cuantía de la ayuda lo que cuenta sino también el que se utilice o no en provecho de los más desfavorecidos. (24)

En 2010-2011, los donantes -principalmente Alemania y el Japón- desembolsaron en promedio 656 millones de dólares estadounidenses anuales destinados a China en concepto de becas y costos imputados a los estudiantes, equivalentes a 77 veces la cuantía de la ayuda prestada al Chad para educación básica durante el mismo período. La financiación total en concepto de costos imputados a los estudiantes y becas recibida anualmente por Argelia, China, Marruecos, Túnez y Turquía fue equivalente a la cuantía total de la ayuda directa a la educación básica proporcionada a los 36 países de ingresos bajos en 2010- 2011, en promedio. (24)

La ayuda también se puede prestar en condiciones desfavorables para los países más pobres: el 15% reviste la forma de préstamos que los países tienen que reembolsar a tipos de interés preferenciales. Sin la financiación de los donantes bilaterales, los países más pobres corren el riesgo de volverse dependientes de esos préstamos, contrayendo una deuda que podría restringir sus posibilidades de financiar la educación con sus propios recursos. (pp. 24-25)

Suprimiendo los desembolsos en concepto de costos imputados a los estudiantes, becas y préstamos, Alemania descendería del primer al quinto lugar como donante de ayuda directa a la educación; el Banco Mundial pasaría del tercer lugar al decimocuarto. En cambio, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América subirían de la sexta y la séptima posición a la primera y la segunda, respectivamente. contrayendo una deuda que podría restringir sus posibilidades de financiar la educación con sus propios recursos. (25)

La información sobre todas las modalidades de financiación de la educación -con inclusión de la ayuda, los recursos internos y el gasto de los hogares- suele ser insuficiente y fragmentaria, por lo que solo ha habido análisis y diagnósticos parciales de cuánto dinero se necesita y dónde. Un nuevo análisis de siete países revela que los hogares sufragan hasta el 37% del gasto en educación primaria y hasta el 58% del relativo a la educación secundaria, lo que supone una particular carga para los hogares más pobres. (25)

Estas conclusiones ponen de relieve la importancia de crear un sistema de contabilidad integral en materia de educación a nivel nacional, que podría basarse en la experiencia adquirida en el sector de salud. (25).

Para evitar que otra generación de niños se vea frustrada por la falta de recursos después de 2015, es preciso exigir a los gobiernos nacionales y los donantes de ayuda que cumplan sus compromisos y proporcionen los recursos necesarios para alcanzar los objetivos pertinentes en materia de educación. Teniendo en cuenta los análisis presentados en los informes de seguimiento de la EPT en el mundo a lo largo de los años, el equipo del Informe propone que se fije la meta de que los gobiernos nacionales asignen a la educación al menos el 6% del PNB de sus respectivos países. Las metas para los gobiernos y los donantes deberían incluir también el compromiso de destinar por lo menos el 20% de sus presupuestos a la educación. Fijar estas metas, y velar por que los gobiernos y los donantes las cumplan, será una contribución importante a la posibilidad de que los niños y los jóvenes reciban educación en el futuro. (25)

Un signo... quiero un signo

León Felipe

Yo no sé muchas cosas, es verdad.

Digo tan solo lo que he visto.

Y he visto:

que la cuna del hombre la mecen con cuentos,

que los gritos de angustia del hombre los ahogan con cuentos,

que el llanto del hombre lo taponan con cuentos,

que los huesos del hombre los entierran con cuentos,

y que el miedo del hombre...

ha inventado todos los cuentos.

Yo sé muy pocas cosas, es verdad,

pero me han dormido con todos los cuentos...

y sé todos los cuentos.