

Hacer realidad el derecho a la educación para todos

Campaña Mundial por la Educación
Documento de debate sobre la educación
post-2015

Marzo 2013

Campaña Mundial por la

EDUCACION

www.campaignforeducation.org

Resumen Ejecutivo

Este documento se inspira en una amplia consulta realizada a la membresía de la Campaña Mundial por la Educación para definir principios, propuestas y reflexiones sobre las prioridades para la educación post-2015.

La educación es un derecho humano fundamental, que posibilita el acceso a otros derechos humanos, sean estos culturales, sociales, económicos, civiles o políticos, como el derecho a un buen sustento, a la salud y a la participación política, entre otros. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 estableció la finalidad de la educación como “el desarrollo completo de la personalidad humana y... el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales”. Esta visión, avalada por los Estados del mundo, debe ser la que rijan las decisiones políticas y sea parte esencial de la agenda internacional incluyendo objetivos a corto, medio y largo plazo. Garantizar a todas las personas del planeta una educación básica (por lo menos) de buena calidad transformaría a los individuos, a las comunidades y a las naciones. Sin embargo, aun siendo tan importante, falta mucho por conseguirlo.

Todavía hay 131 millones de niños y niñas sin escuela, varios millones más que van a la escuela pero no aprenden y casi una de cada seis personas no sabe leer o escribir. Y no ha sido por la incapacidad de reconocer o entender el problema, sino por falta de voluntad política y de acción eficaz. El fallo está en no admitir y reconocer plenamente que la educación es un derecho humano fundamental, y en no adoptar las medidas políticas necesarias. La financiación ha sido escasa, se ha centrado la atención estrictamente en la inscripción de los niños en la escuela primaria, y la toma de decisiones es exclusiva y le falta transparencia. Es imprescindible que se comprenda y se acepte el derecho a la educación – y la responsabilidad implícita del Estado – como herramienta de progreso.

La CME hace un llamamiento para que se reoriente una vez más la educación y que la calidad, la equidad y el acceso estén inextricablemente conectados al fin educativo: sin el desarrollo de los tres presupuestos no será posible hacer realidad el derecho a la educación.

La educación de calidad y el acceso equitativo destacaron como prioridades abrumadoras en la consulta de la CME,

junto con la financiación y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Para garantizar la calidad será necesario centrarse en los docentes – otra prioridad expresa según las respuestas de la consulta – incluir formación y condiciones y estructurar la profesión a fin de atraer y conservar a los mejores maestros. Habrá que prestar atención a las ratios alumno-maestro capacitado; los planes de estudios y las infraestructuras son asimismo conceptos clave, pero es la escasez de docentes formados lo que en general se perfila como tema más grave. Por lo que respecta al acceso, no debe limitarse a la inscripción y a la primaria, sino que debe incluir el ciclo formativo completo, desde la primera infancia hasta la edad adulta. Y centrarse en la equidad, la inclusión y la no discriminación implicará llegar a los grupos más desamparados e históricamente excluidos, a los que debería darse seguimiento por medio de datos desglosados de importancia.

En las consultas de la CME realizadas hasta el momento, muchos miembros han optado por destacar no sólo lo que queremos conseguir, sino los procesos necesarios para conseguirlo: financiación holgadamente suficiente, bien distribuida, usada de modo transparente, y responsabilidad gubernamental por medio de la difusión transparente de la información, y de políticas, planificación y seguimiento abiertas a la participación de la sociedad.

Por lo que respecta a la determinación de objetivos, debe prestarse atención a qué y cómo lo que consideramos afecta lo que estamos tratando de conseguir. Algunas de las posibilidades a tener en cuenta son los objetivos globales con indicadores locales; los objetivos del proceso que incluyan la participación y la financiación; los indicadores que impulsen la acción en áreas de extrema importancia como la formación de docentes y los entornos de instrucción y aprendizaje de calidad; y los enfoques de cuantificación y evaluación arraigados en el propósito educativo amplio, y poder contar con una gama completa de individuos, desde los estudiantes hasta los maestros, desde los padres hasta los miembros de la comunidad.

Todavía queda mucho por andar para que el derecho a la educación sea una realidad; ahora hay que sacar partido de lo aprendido en los últimos 25 años para resolver el que sigue siendo desafío fundamental del siglo 21: el acceso equitativo a la educación de calidad para todos.

El documento

Este documento se basa en una amplia consulta realizada entre la membresía de la Campaña Mundial por la Educación, un movimiento de la sociedad civil que promueve la educación como derecho fundamental de la humanidad, y que hace responsables a gobiernos e instituciones internacionales del compromiso y el deber de conseguir la educación para todos, y que sea gratuita, obligatoria, pública y de calidad. La membresía de la CME incluye coaliciones nacionales en casi 100 países – formadas por organizaciones de la sociedad civil, ONGs, sindicatos de maestros, activistas por los derechos, asociaciones de padres, organizaciones de jóvenes y estudiantes y organizaciones de las comunidades – así como redes y organizaciones regionales e internacionales.

La membresía de la CME contribuyó a la realización de este documento con sus respuestas a la consulta hecha por medio de una encuesta, en la que vertieron sus opiniones e ideas más de 70 coaliciones, redes sociales y organizaciones de más de 50 países; en algunos casos se hicieron consultas comunitarias a gran escala, en otros se

materializó por medio de discusiones en las redes y en las organizaciones, y también con los debates del fórum político de la Campaña de la Red de África por la Educación Para Todos (ANCEFA), el evento de capacitación regional de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), y una reunión de las coaliciones del Norte de la CME. Las aportaciones han abarcado las prioridades educativas para el futuro, las reflexiones sobre el marco de Dakar para la EPT y los MDGs, y las recomendaciones relativas a los futuros objetivos y estructuras marco.

Este documento de debate presenta los temas e intereses clave que los miembros de la CME consideraron de mayor importancia durante la realización de la consulta. Tras la celebración de las próximas reuniones en Dakar y Bali, se hará una revisión del documento para su posterior discusión en la CME y para mediados de 2013 podremos presentar nuestro posicionamiento definitivo.

Introducción: por qué la educación debe ser punto central en la agenda post-2015

La educación es un derecho humano fundamental, tal como está reconocido en la Declaración Universal de 1948. Es asimismo un derecho potenciador: el acceso a una educación de calidad capacita a las personas para mejor acceder a otros derechos – buenos medios de subsistencia, mejor salud, participación política – que transforman sus vidas y a su vez el bienestar de sus familias, comunidades y países. Al invertir en educación, los gobiernos reducen las desigualdades, mejoran la calidad de la democracia, crean prosperidad y contribuyen al bienestar y empoderamiento de sus ciudadanos. A nivel individual, por ejemplo, los hijos de madres instruidas tienen más posibilidades de estar sanos, bien alimentados y de vivir más de cinco años, y las mujeres africanas educadas tienen entre tres y cinco veces más posibilidades de saber lo básico de VIH y del SIDA que las no instruidas. A nivel nacional, y con tiempo, la inversión en educación y la formación de aptitudes es tres veces tan importante para el crecimiento económico como la inversión en infraestructuras materiales.

La educación es esencial para el logro de la mayor parte de la amplia visión global consagrada en la ya veterana ley de derechos humanos, universalmente aceptada, que también tendrá protagonismo en los debates post-2015, así como hacer frente a los problemas tanto antiguos como nuevos que amenazan a las naciones y a la comunidad internacional. La educación es fundamental para consolidar las democracias, para apoyar la participación política y para construir instituciones de gobernanza más fuertes y más responsables; para fomentar la solución pacífica de conflictos; para superar cualquier forma de discriminación; para hacer frente al desempleo juvenil; para compartir las ventajas de la tecnología de la información y estructurar economías basadas en el conocimiento; para mitigar el efecto y adaptarse al cambio climático; para hacer frente a las desigualdades, también a la desigualdad de género; para detener la difusión de enfermedades infecciosas; para controlar la fertilidad y la transición demográfica por medio de la realización de los derechos sexuales y de salud reproductiva; y para estructurar economías

equitativas y prósperas que dejen atrás la pobreza y la distribución desigual del bienestar y el poder.

Por desgracia, a día de hoy, a pesar del progreso por lo que respecta a la escolarización de los pequeños desde 2000, la realización del derecho a la educación *para todos* sigue estando lejos. El estancamiento en las cifras

de niños sin escolarizar, la falta de educación y capacitación para los jóvenes, la demasiado a menudo espantosa mala calidad de la educación básica y el hecho que casi uno de cada seis adultos en todo el mundo todavía no sabe leer ni escribir, todo ello clama por un renovado enfoque sobre el tema educativo por ser fundamental en la agenda mundial post-2015.

El recorrido hasta 2015: qué hemos aprendido

En 2015, la comunidad internacional contará con mucha experiencia acerca del modo de fijar objetivos y de acordar marcos para la educación, así como con un conjunto de datos útiles para evaluar su éxito. El derecho a la educación recibió reconocimiento formal universal en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establecía que “todas las personas tienen derecho a la educación”, y numerosos pactos y declaraciones internacionales jurídicamente vinculantes y las Observaciones Generales lo reafirmaron con más detalle y consistencia. Mucho más tarde, en la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos en Jomtien en 1990 y en el Fórum Mundial sobre Educación en Dakar en 2000, un amplio grupo de partes interesadas – gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, docentes y expertos en educación – alcanzaron acuerdos sobre las prioridades en educación y lo que significaría la realización de la educación para todos; el fórum de Dakar elaboró un Marco Para la Acción que detalla seis objetivos y compromisos claros de gobierno. Con el pacto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2000, los gobiernos declararon públicamente la importancia de la educación – que pasó a ser el segundo de los ocho objetivos – aunque se reducía la agenda de Dakar a los objetivos de educación primaria universal y la paridad de género en el acceso.

Es innegable que estas declaraciones, acuerdos y procesos han conseguido un avance con vistas a garantizar que todas las personas tengan acceso a la educación. Del mismo modo es innegable que este avance es insuficiente, desigual y que en estos momentos está paralizado.

Por lo que respecta al progreso, sabemos que, de 1999 a 2010, el número de pequeños sin educación primaria se redujo en 47 millones, y el de estudiantes de secundaria en más de 30 millones. La proporción de niñas inscritas en primaria creció del 79 por ciento al 88 por ciento durante el mismo periodo. Y que, en comparación con

los primeros años de la década de los 90, hay 132 millones más de jóvenes y adultos, de los cuales 42 millones están entre los 15 y los 24 años de edad, que saben leer y escribir.

Pero este progreso ha sido limitado: más de 131 millones de pequeños en edad de primaria y primer ciclo de secundaria siguen sin escolarizar, varios millones más de chiquillos no se benefician de educación en la primera infancia y hay un vacío enorme por lo que respecta al segundo ciclo de secundaria y a la formación profesional que afecta a muchos jóvenes. Más aun, el avance no sólo no se completado, sino que se ha detenido: las cifras de niños que no reciben educación primaria no ha variado desde 2008, y en África Subsahariana incluso ha aumentado. La tasa de transición a la escuela secundaria sigue siendo baja y, a nivel mundial, hubo más estudiantes que no recibieron educación del primer ciclo de secundaria en 2010 que en 2008, debido sobre todo al crecimiento de población sin escolarizar en África Subsahariana y Asia Oeste. Las estimaciones mundiales indican que una de cada cinco mujeres en todo el mundo no sabe leer y escribir, y en algunos países esta proporción es de más de cuatro de cada cinco.

Hay otros dos aspectos, esenciales para conseguir la educación para todos, que han padecido especialmente la falta de progreso: la equidad y la igualdad. Las desigualdades en el acceso a la educación son persistentes: las niñas tienen más probabilidades de no poder asistir a la escuela que los niños; los niños de las áreas rurales tienen dos veces más probabilidades de no poder asistir que los de las áreas urbanas; los datos por naciones demuestran que la discriminación racial y étnica lleva a una grave exclusión del sistema educativo; se estima que un tercio de niños sin escolarizar sufren discapacidades; y que los niños del quinto de población más pobre tienen cuatro veces más probabilidades de quedar excluidos que los del quinto más rico.

Las deficiencias respecto a la calidad son también sobrecogedoras: se estima que de los 650 millones de niños en edad de primaria, 250 millones no cuentan ni con conocimientos básicos en lectoescritura y aritmética, por no hablar de las aptitudes sociales, creativas o analíticas que una buena educación debe aportar. Es un escándalo que en muchos países los pequeños lleguen a finalizar dos, tres o incluso más años de educación sin siquiera aprender a leer.

De hecho, la calidad no es el único elemento de la agenda EPT que se ha descuidado: el avance en la alfabetización de jóvenes y adultos, en el aprendizaje continuo, en la educación en la primera infancia y en secundaria ha sido poco menos que inexistente, y

también un entendimiento de la igualdad de géneros que trascienda la paridad en el acceso.

Es importante no tipificarlo como un fallo colectivo para identificar los temas de mayor importancia. Al contrario, los aspectos de la educación que se destacan en la actualidad como más urgentes ya se puntualizaron en Jomtien y no ha dejado de hacerse hincapié en ellos repetidamente. El fallo no es de comprensión o identificación de los problemas; es más bien de acción, de integrar el derecho a la educación en las leyes y la política. La consulta de la CME ha puesto de relieve tres factores concretos que podrían explicar esta falta de acción:

- **Enfoque político:** hay gran consenso acerca de que la simplificación de la agenda EPT a los objetivos de acceso que figuran en los MDGs implicó que la acción política se haya centrado en elementos limitados de lo que es necesario en educación, dirigiendo la atención de los gobiernos y los fondos de los donantes a la inscripción en la escuela primaria, sin un enfoque correspondiente sobre lo que realmente integra o significa la educación, ni tan siquiera en las escuelas de primaria; ya no digamos fuera de ellas.
- **Financiación:** los últimos cálculos de UNESCO indican que hay un desfase de 38 mil millones de dólares entre la financiación aportada en la actualidad y la que hace falta para garantizar una educación de calidad y equitativa en la primera infancia, en la primaria y en el primer ciclo de secundaria. La financiación, tanto en cuestión de asignaciones y gasto nacionales, como de contribuciones de donantes, fue la preocupación más comentada en la consulta de la CME, y en especial como una prioridad de acción de gobierno y como asunto sobre el que debería obligarse a los gobiernos a que rindieran cuentas a nivel internacional. El marco de Dakar para la acción en la EPT incluía promesas de aportación de financiación (pero no destinatarios), sin embargo los MDGs no las incluían.
- **Gobernanza:** otro asunto que apareció con frecuencia en la consulta, en especial con relación a las prioridades de acción política de los gobiernos, es la necesidad de que haya procesos de toma de decisiones mucho más abiertos, transparentes y participativos en el sector de la educación. Cuando las prioridades políticas se deciden a puerta cerrada y sin la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil, es mucho más probable que no aborden las auténticas y urgentes preocupaciones de la población o que se adapten en función de su impacto real. La participación de la sociedad civil fue un parámetro esencial del Marco de Dakar para la Acción, y debe seguir siéndolo en la agenda post-2015.

Lo que subyace tras estos factores es la incapacidad de entender la educación como derecho humano fundamental. Ello ha llevado a una comprensión limitada de la educación – a menudo una versión reducida del amplio fin acordado en los instrumentos de derechos humanos internacionales para la adquisición de aptitudes con vistas al empleo, con efecto sobre planes de estudios, formación de docentes y valoración – y a la abdicación comparativa de la responsabilidad del Estado.

La cada vez más cercana fecha límite del 2015 para la consecución de los MDGs y de la agenda EPT nos da la oportunidad de pedir cuentas a los gobiernos por los compromisos contraídos, y también de revisar qué cuentas queremos que nos rindan. Este documento de debate se sirve del saber y la experiencia colectiva de los miembros de la CME para poder entender qué – y qué no – se ha conseguido bajo los existentes marcos educativos, y también esboza algunos principios y propuestas que se inspiran en este mismo conocimiento.

El derecho humano a la educación es el punto de partida

Muchos miembros de la CME expresan su preocupación por considerar que no se ha conseguido que los objetivos, las políticas y las prácticas educativas arraigaran en el entendimiento de los derechos humanos fundamentales, en especial el derecho a la educación. El derecho a la educación se formalizó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y desde entonces ha sido reiterado y se le ha añadido contenido por medio de numerosos tratados y convenios. La práctica exhaustiva de interpretación, uso y seguimiento de los tratados que incluyen el derecho a la educación ha

resultado en un marco por medio del cual se entiende que el derecho a la educación significa que la educación debe constar de cuatro características interrelacionadas: las “4 As”. La educación tiene que ser adquirible, accesible, aceptable y adaptable.

Los Estados son los encargados responsables de los derechos fundamentales. Estas 4 As, por tanto, además de explicar el derecho a la educación, resumen las responsabilidades del estado con respecto a la educación. Esto implica que los estados deben:

- Garantizar que la educación sea **adquirible para todos** a todos los niveles y aportar la financiación que lo haga realidad;
- Garantizar que la educación sea **accesible para todos**, sin discriminación, eliminando de inmediato los costos que obstaculizan el acceso (matriculación, etc.) por lo menos en los cursos educativos obligatorios y progresivamente en los otros niveles, a fin de conseguir la universalidad; y procurando que la situación geográfica deje de ser un obstáculo;
- Garantizar que la educación tenga por objetivo el desarrollo completo de la personalidad y del civismo, que sus valores reflejen y promuevan los derechos humanos, y que sea de calidad, con maestros capacitados, profesionales y respaldados y entornos escolares seguros, o **adaptables**.
- Garantizar que los contenidos educativos, las infraestructuras y los métodos pedagógicos sean adecuados, inclusivos y sensibles al contexto, o **aceptables**.

El derecho a la educación no es explícito en los MDGs ni en el marco de la EPT (si bien no hay duda que está implícito). Los marcos futuros deben explicitar más claramente que tienen los derechos como base; muchos

miembros de la CME creen que las normas sobre los derechos humanos deberían incorporarse a la legislación y políticas relativas a la educación.

Prioridades de la educación post-2015

Objetivo global: un enfoque que integre el acceso, la calidad y la equidad

Las prioridades sobresalientes de la consulta de la CME, con relación a cómo debería ser la educación post-2015, son que la educación debe ser de gran calidad y debe aportarse equitativamente a todas las personas. Estas prioridades no están contrapuestas, sino que deben considerarse inextricables. En la consulta hubo muchas personas que opinaron que si en el futuro sólo pudiera haber un objetivo sobre educación, éste debería enmarcarse en “el acceso equitativo a la educación de calidad para todos”. Como ya hemos dicho, el Estado es responsable de ello. Es importante que veamos la estrecha conexión de estos elementos:

- el acceso universal sin calidad resulta en escolarización, no en educación (es decir, la educación no es aceptable o adaptable)

- la calidad sin acceso universal resulta en educación de calidad para unos pocos (la educación no es adquirible o accesible)
- no centrarse en la equidad entraña el riesgo de consolidar la situación actual en los lugares donde la población está más marginada, excluida y discriminada – los que viven en la extrema pobreza, las niñas, los discapacitados, los de países inestables, los niños de la calle, los migrantes, los de origen africano y las minorías lingüísticas o étnicas – y que queden excluidos. Estos son los grupos que ya han dejado de obtener el beneficio de la reciente expansión de la educación: esta desigualdad debe corregirse y no consolidarse.

¿Qué exigimos en cuestión de equidad?

Casi todas las respuestas a la consulta de la CME se refirieron a la equidad, y hubo toda clase de comentarios. En la actualidad, la aportación de educación – y en especial de educación de calidad – es muy desigual; los aspectos de género, ingresos, ubicación, etnicidad y otros relativos a la identidad tienen un papel protagonista en la conformación de las oportunidades y experiencias de los individuos. Hay que centrarse en aportar educación a aquellos a quienes es más difícil llegar: muchas niñas, los que viven en extrema pobreza, la gente con discapacidad, refugiados y desplazados internos, minorías y grupos que sufren discriminación, y conseguir que la educación sirva para superar estas formas múltiples de discriminación.

Más específicamente:

- **La educación para mujeres y niñas** sigue siendo un tema del mayor interés; hasta el momento, la igualdad de género en educación se ha considerado en términos de paridad de género en la inscripción.

¿Qué exigimos en cuestión de acceso?

El “acceso” a la educación se usa con demasiada frecuencia muy limitadamente, y se confinan la discusión y el monitoreo del acceso al ámbito de la inscripción en la escuela primaria. Esto se traduce en restricciones en la agenda; incluso los MDGs, con un enfoque comparativamente limitado, incluían un objetivo que no sólo consideraba la inscripción sino la finalización de un ciclo completo de educación primaria, y el Marco de Dakar para la Acción fue más allá. La CME entiende el acceso a la educación – el acceso al que la comunidad mundial debe comprometerse – según los siguientes principios:

- El acceso implica la prestación del servicio: un estado responsable del acceso a la educación es un estado responsable de la aportación. Muchos de los encuestados en la consulta de la CME señalaron la necesidad de centrar el enfoque en la **educación pública universal** como medio clave para garantizar la universalidad, así como para conseguir la equidad.
- Debe haber **acceso continuo** a la educación desde la primera infancia (educación y cuidados en la primera infancia) pasando por todos los estadios hasta la

¿Qué exigimos en cuestión de calidad?

La consulta de la CME resultó en una abrumadora demanda por un mayor enfoque en la calidad de la

Sin embargo, es necesario trascender este aspecto y tener en cuenta las experiencias de mujeres y niñas en las escuelas, la violencia por cuestión de género, los planes de estudios sensibles al género y los estereotipos de género, etc.

- **La educación verdaderamente inclusiva** debe ser una prioridad. Ello implica reconocer – y valorar – la diferencia y la diversidad, desarrollar estrategias que contemplen el acceso – aportación, infraestructura, etc. – y los contenidos, con planes de estudios adecuados y métodos pedagógicos. Debe prestarse especial atención a los estudiantes que sufren discapacidades, muy olvidados y marginados por los responsables políticos.
- **La medición del progreso en educación** debe tener en cuenta a los distintos grupos para constatar quién queda excluido, y para cambiar las políticas en consecuencia; para ello es necesario disponer de datos desglosados.

educación de adultos, e incluir la formación de aptitudes y los programas de alfabetización para los que no recibieron educación. Es importante seguir centrándose en el acceso a primaria, pero ampliándolo a otros niveles, igualmente críticos pero a menudo mucho más desatendidos. Los miembros de la CME hacen un llamamiento para que se dedique más acción a la ECCE, a la alfabetización de adultos y a la educación secundaria; en la consulta de la CME, en cambio, los miembros destacaron la necesidad del acceso a la formación de aptitudes y profesional.

- El acceso debe significar algo **más que inscripción**: los gobiernos tienen que responsabilizarse de conseguir que los niños no sólo empiecen la primaria, sino que la finalicen. Tiene que prestarse mucha más atención a la transición entre niveles educativos: ECCE, primaria, secundaria y progresivamente universitaria. La educación primaria no representa el total de nuestras ambiciones.
- Centrarse en el acceso implica centrarse en los **obstáculos al acceso**, y en particular a los costos. La educación pública tiene que ser **gratuita** en todos los niveles obligatorios y progresivamente en el resto.

educación. La necesidad de que se convirtiera en una prioridad de los gobiernos fue el aspecto educativo más

comentado por los miembros de la CME de todos los continentes. También fue el aspecto mencionado con más frecuencia en relación con cualquier próximo 'objetivo' único en educación, normalmente emparejado con la equidad o como un aspecto prioritario de un objetivo que incorporara la agenda EPT completa.

La membresía de la CME tiene muy claro qué es la calidad y qué precisa, lo cual está relacionado con el entendimiento del objetivo educativo y con lo que implica el derecho a la educación. La educación de calidad incluye la adquisición eficaz de capacidades, conocimientos, valores y aptitudes, conseguidos por medio de "educación de verdad, no sólo exámenes y memorización" citando la frase de un encuestado. Por lo que respecta a aptitudes y conocimientos, la educación de calidad debe incluir por lo menos la lectoescritura y la aritmética, cultura en humanidades, ciencia y arte,

¿Cuáles son las características de la educación universal, equitativa y de calidad?

Las diversas definiciones de educación de calidad – de UNESCO, UNICEF, CME, INEE, y otros – todas coinciden en que los docentes profesionales, capacitados y respaldados son absolutamente necesarios para conseguir una educación de gran calidad. Buenos conocimientos de las materias, conocimientos y aptitudes desarrolladas en pedagogía, y una comprensión exhaustiva de los derechos (de la infancia) y de la educación inclusiva, todos son esenciales para conseguir que niños y estudiantes adultos reciban el tipo de educación de calidad ya descrita, en un entorno seguro. Ahora bien, sólo en educación primaria universal hay un déficit de 1.7 millones de docentes, y un enorme número de maestros no están capacitados. En África, la mitad de los maestros cuentan con poca o ninguna formación, según estimaciones de UNESCO.

La consulta de la CME demuestra la gran preocupación que existe por lo que se refiere al déficit de maestros. La escasez de docentes cualificados, expertos – y el efecto que ello causa en la calidad de la educación – se presenta como un problema prioritario para los miembros de la CME en todo el mundo. Entre los miembros de la CME fuera de Europa y Norteamérica (que se centraron en la actuación de los donantes), la necesidad de mejorar e invertir en docentes cualificados (por medio de contratación, formación, condiciones, etc.) fue la respuesta más común a la pregunta sobre las actuaciones que sus gobiernos deberían priorizar. Junto con la financiación, la calidad y la equidad, la docencia y los docentes fueron de los temas más mencionados en la consulta.

habilidades analíticas y de resolución de problemas basadas en el pensamiento crítico, y habilidades creativas basadas en el fomento de la imaginación. También incluye educación sexual integral, formación práctica y formación profesional que mejoren la salud, las oportunidades laborales satisfactorias y opciones de subsistencia.

En cuanto a los valores y el civismo, la educación de calidad incluye la educación para la emancipación y para la participación en los procesos democráticos. Promociona y celebra la paz, la solidaridad, el diálogo, la cooperación, la tolerancia, la diversidad y la no discriminación, da recursos para combatir los estereotipos y para reducir la violencia de género. Además debería procurar una existencia sostenible, el bienestar y la dignidad.

Algunos de los intereses específicos se refieren a:

- contar con suficientes docentes formados – la ratio alumno-maestro debería ser responsabilidad de los gobiernos
- la dimensión y el carácter de la formación docente – debe ampliarse y mejorarse la formación, también la de docentes especializados, para garantizar la educación de calidad a los niños a menudo excluidos, como los que sufren discapacidades
- promocionar métodos de instrucción innovadores
- transformar la profesión y las condiciones de los docentes para atraer docentes altamente cualificados y elevar los estándares – es preocupante la tendencia de 'desprofesionalizar' la docencia por medio de la contratación de un gran número de maestros con poca o ninguna formación, con salarios bajos, y la estrategia de hacerlos responsables utilizando exámenes de castigo o regímenes de evaluación, en lugar de darles autoridad, por medio de formación y apoyo, para educar de la mejor manera posible, y diseñando evaluaciones encaminadas a mejorar el proceso de instrucción-aprendizaje.

Otros aspectos importantes de la calidad:

- La reforma de los planes de estudios, garantizando que sean adecuados e inclusivos, que tengan en cuenta las necesidades de los distintos alumnos, muchachas y muchachos, niños con y sin discapacidades, distintos grupos étnicos, raciales y lingüísticos, etc.
- Docencia y materiales en lengua materna
- Infraestructuras suficientes y apropiadas.

Proceso: cómo lograremos las prioridades post-2015

Financiación

UNESCO acaba de publicar las cifras que indican que el déficit financiero (tras haber considerado las asignaciones nacionales actuales y la ayuda internacional al desarrollo) para la educación de calidad equitativa de la primera infancia, la primaria y el primer ciclo de secundaria y la alfabetización básica de adultos es de 38 mil millones de dólares. (No hay datos disponibles para el segundo ciclo de secundaria.) Esto significa que a los gobiernos, en su conjunto, les han faltado 38 mil millones para cumplir con sus compromisos para con la educación. Este déficit revela la insinceridad de la declaración, secundada por 161 gobiernos, que afirmaba “ningún país seriamente comprometido con la educación para todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta.”

La financiación – por lo que respecta a la disponibilidad de fondos, a su asignación y uso transparente, al nivel y naturaleza de los compromisos de los donantes – es la preocupación mencionada con más frecuencia en la primera consulta de la CME, con diferencia. Es innegable que los compromisos con los principios y objetivos más arriba estipulados no nos llevarán a ninguna parte a menos que haya una financiación suficiente, apropiada y aportada responsablemente. La financiación es la pieza clave que falta en el marco de los MDG particularmente. Las inquietudes específicas relativas a la financiación de la educación son:

- El nivel de recursos financieros para la educación: la CME hace un llamamiento a los gobiernos para que destinen al menos el 20 por ciento de sus presupuestos, o el 6 por ciento de su PIB, a educación. Este parámetro debería suscribirse con claridad. Para algunos países es fácil cumplirlo; para otros todavía es inalcanzable.
- Debe prestarse más atención a las asignaciones subsectoriales en el presupuesto educativo. Los estados deberían garantizar que una parte substancial del presupuesto de educación se destinara a la educación básica.
- Los presupuestos educativos deberían tener en cuenta la equidad y satisfacer las necesidades de los marginados. Los datos desglosados del gasto y el presupuesto público son imprescindibles a este fin.
- Los gobiernos deberían asimismo esforzarse en ampliar sus presupuestos – y limitar la dependencia a la ayuda – consiguiendo más ingresos por medio del incremento progresivo de impuestos. La comunidad internacional debería colaborar eliminando los paraísos fiscales y otros vacíos legales.
- Los donantes deben destinar al menos el 10% de su ayuda bilateral a la educación básica (contando con una parte del apoyo presupuestario general para ello.) Según los últimos datos, los países con ingresos bajos están gastando, como promedio, poco menos del 12 por ciento de sus presupuestos en educación, mientras que los donantes DAC destinaron colectivamente menos del 3 por ciento de su ayuda al desarrollo a la educación básica entre 2005 y 2010 (incluso con el 12 por ciento de la ayuda presupuestaria general para llegar a este total). Las únicas condiciones que se pueden poner legítimamente a la financiación educativa son las del uso transparente de los fondos acorde con los presupuestos.
- El gasto eficaz y bien orientado exige transparencia: los presupuestos de educación y el gasto deben ser totalmente transparentes, a nivel local y nacional, y permitir a la comunidad entender – e influir en – qué se financia, y comprobar que lleguen los fondos.

A nivel macro, algunos miembros de la CME han sugerido que como parte del marco post-2015 se fijara una fecha límite internacional vinculante para acabar con el déficit

financiero en educación, indicando claramente las expectativas contributivas de los distintos asociados.

Toma de decisiones responsable, transparente y participativa

La implicación de la ciudadanía, padres y maestros, líderes comunitarios y estudiantes, es vital para conseguir que las políticas educativas y los programas

sean adecuados, que su implementación sea eficaz, que se cumplan los compromisos y que el presupuesto se utilice sabiamente. El marco de Dakar para la acción

afirmaba que era necesaria la participación de los ciudadanos para conseguir la Educación Para Todos; ahora los gobiernos tienen que fijar estructuras transparentes y participativas para garantizar que la sociedad pueda influir genuinamente en las prioridades y hacer seguimiento y evaluar el progreso en el sector de la educación. La transparencia – por lo que se refiere a objetivos, procesos, presupuestos, políticas, planes y progreso – también es crucial para poder pedir cuentas a los responsables de la toma de decisiones.

La mayor transparencia y el grado de participación en la toma de decisiones ocuparon el segundo puesto como prioridades de acción del gobierno en educación en la

Marcos del sector educativo: legislación y gobernanza

Bastantes miembros de la CME destacaron la importancia de la legislación – e incluso de constituciones – que consagran el derecho a la educación, y que constituyen los cimientos para la consecución de la educación para todos. Consolidar y progresar a partir de estos cimientos precisa no sólo la estructura sino también las herramientas para implementarlo; procurar la capacitación de los

funcionarios de gobierno es, en muchos países, esencial para crear un sistema sólido de educación pública. La ineficacia de los departamentos de gobierno o de la prestación deberían ser un ejemplo que sirviera para fomentar la profesionalidad, en lugar de poner en manos del sector privado (que en general causa preocupación a los ciudadanos en cuestión de equidad y responsabilidad) el tema de la prestación.

funcionarios de gobierno es, en muchos países, esencial para crear un sistema sólido de educación pública. La ineficacia de los departamentos de gobierno o de la prestación deberían ser un ejemplo que sirviera para fomentar la profesionalidad, en lugar de poner en manos del sector privado (que en general causa preocupación a los ciudadanos en cuestión de equidad y responsabilidad) el tema de la prestación.

Repercusiones en objetivos y marcos

El valor de los objetivos mundiales

La consulta de la CME ha obtenido resultados claros: los marcos, objetivos y metas mundiales en educación son valiosos. Los marcos de los MDG y de la EPT han proporcionado un tema de discusión útil, han colaborado al aumento de la visibilidad acerca de algunos objetivos educativos específicos, y se considera que han llevado hasta cierto punto a un mayor número de compromisos políticos y financieros para con la educación. Ello da pie a

continuar contando con marcos y objetivos específicos para la educación, algo que casi todos los participantes en la consulta de la CME han apoyado. Pero si bien hay consenso en mantener los objetivos mundiales en general, también se considera necesario que haya más sensibilidad por lo que respecta a los contextos nacionales. Ello debería reflejarse en las metas, en los objetivos y en los indicadores.

El alcance de los objetivos y los marcos en educación

Las limitaciones de los MDGs causan una cierta tensión: los MDGs por lo que respecta a la educación tienen más potencial político que los objetivos EPT, en parte por sus características más ambiciosas pero también porque establecen una agenda más clara y simple (de hecho estas dos características están enlazadas). Con todo, esta claridad y simplicidad se da significativamente por el

hecho de limitar la agenda de la EPT, algo que mayoritariamente es visto como causante de problemas para conseguir los derechos educativos y la educación de calidad. Cuando haya que negociar este punto, la CME no apoyará la limitación de la agenda educativa a solamente uno o dos aspectos dentro de un marco de desarrollo más amplio. La agenda post-2015 general debe incluir la

educación explícitamente; si es un objetivo único, deberá tener un amplio alcance (incluir la equidad, la calidad y el acceso en el ciclo educativo completo) y un conjunto limitado de indicadores y objetivos que destaquen algunas de las prioridades para su prestación.

La membresía de la CME da su apoyo general (si no universal) al existente formato del marco de la EPT, como marco holístico con metas distintas pero conectadas, y señala la necesidad de resaltar esta conexión (ciertamente en su implementación) en mayor grado. Deberá tener más, más claras y más profundas metas e indicadores para cada objetivo, en cuestión de metas

desglosadas como estrategia para combatir la marginación y promover la equidad y la no discriminación, y como medio para volver a centrar la atención en alguno de los objetivos (el objetivo 6 sobre educación de calidad, por ejemplo) que han sido descuidados, planteando una agenda más clara.

Más aun, cualquier marco deberá reflejar y responder a los instrumentos legalmente vinculantes de derechos humanos acordados por los Estados Miembro de la ONU. En ellos figuran numerosos datos sobre el derecho a la educación que deberían servir a los marcos post-2015.

¿Cómo abordaremos los objetivos, metas e indicadores?

Parte del reto es, claro está, pensar en el efecto que los objetivos, metas e indicadores que establezcamos tendrán en los resultados que esperamos conseguir. Es decir, ¿cómo, la atención que despierten, las mediciones que exigen, y los recursos que atraigan influirán no sólo en lo que los gobiernos pueden divulgar (el número de niños escolarizados, el número de niños que superan un examen) sino en lo que realmente tienen el deber de rendir cuentas: niños, jóvenes y adultos con acceso completo y equitativo a la educación de calidad?

La verdadera responsabilidad para el logro de los objetivos educativos exige centrarse en lo que se medirá – indicadores claros de resultados importantes que reflejen el propósito de la educación, de indicadores estructurales acordados como marcos de financiación y

legales, y de objetivos del proceso – y en cómo se realiza la medición. Por lo que respecta a eso último, el conjunto completo de partes interesadas debería participar en la definición de indicadores y en el monitoreo y evaluación del progreso. Los objetivos MDGs y EPT eran claros, pero los mecanismos de monitoreo del progreso a nivel nacional fueron ambiguos a menudo. Los miembros de la CME opinan que los resultados han sido sesgados o confusos en ocasiones: celebramos el incremento en los índices de inscripción escolar, mientras que los niños abandonan los estudios, o se gradúan sin apenas saber leer.

Es por ello que hacen falta objetivos, metas e indicadores que:

- Recaben datos sobre lo que es importante para mejorar el sistema educativo en general, y no sólo lo que puede medirse fácilmente (las clasificaciones estandarizadas de exámenes, por ejemplo, pueden indicar niveles de preparación para un examen en concreto, pero no la calidad de la educación);
- Impliquen a los actores adecuados, para que el proceso mismo de valoración pueda contribuir al logro de los objetivos; la CME pide métodos de medición mejorados y flexibles que involucren a diversas partes interesadas, dando énfasis a la necesidad de participación de la sociedad, padres, docentes y estudiantes;
- Objetiven la equidad por medio de metas y objetivos desglosados;
- Hagan las actuaciones necesarias para conseguir resultados, por medio del enfoque en los requisitos estructurales y de proceso – ello incluiría indicadores relacionados con la disponibilidad de docentes formados y de espacios de aprendizaje seguros e inclusivos, la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en la toma de decisiones, y parámetros y objetivos en financiación;
- Permitan la flexibilidad y abracen la diversidad – quizá dejando espacio a los objetivos nacionales o subnacionales, que estarían sujetos al mismo grado de escrutinio, pero evitando abordar la medición del progreso con ‘una talla sirve para todos’;
- Incluyan metas y plazos tangibles, con metas intermedias, a fin que lo que se quiere conseguir sea claro y comprendido por todos, y que se pueda pedir explicaciones a los actores.

Conclusiones

La membresía de la CME comprende una amplia gama de organizaciones y contextos – entre los cuales, organizaciones comunitarias locales y ONGs internacionales, sindicatos de docentes y asociaciones de padres, activistas de base y académicos – de casi 100 países. Y, aun así, a pesar de las diferencias en algunos de

los aspectos de los problemas, la consulta que hemos realizado hasta el momento, durante varios meses, ha revelado un consenso asombroso, que hace patente la existencia de realidades compartidas.

Ello puede resumirse así:

- El movimiento de la CME tiene un profundo interés y preocupación por la educación de calidad: hay una fuerte sensación de que se ha descuidado con las prisas de escolarizar a los niños, lo cual, por cierto, no está completado. Hacemos un llamamiento serio para trascender este enfoque limitado y fragmentado y dar prioridad a la calidad, al acceso y a la equidad como elementos inextricables para el logro del derecho a la educación. Enmarcar la educación como un derecho humano fundamental, que los Estados se hagan responsables de que sea aceptado, afronta este desafío.
- Los objetivos de acceso y calidad no podrán conseguirse sin un enfoque serio para abordar la desigualdad, la discriminación y la marginación. Ello incluye un enfoque continuo y profundo en la educación inclusiva dando énfasis a la igualdad de género, así como mayor sensibilidad con la situación de las personas con discapacidades, los que viven en la pobreza, los que viven en estados frágiles, los migrantes, los de origen africano y las minorías étnicas, lingüísticas y religiosas, y otros grupos excluidos.
- Por lo que respecta a la calidad, hay muchos factores a tener en cuenta: infraestructura, planes de estudio, uso de lenguas maternas y materiales. Uno de los que más preocupan a los miembros de la CME es el enorme déficit de maestros formados, profesionales. La estrategia de emplear docentes apenas preparados, mal pagados y con poca aptitud – esperando que el resultado sea educación de calidad – no ha funcionado, como queda patente con los deficientes éxitos y los índices de alfabetización. Además pone en riesgo la seguridad de los niños. Capacitar y dar apoyo a los maestros debe ser prioritario.
- El acceso debe trascender la inscripción y la educación primaria; debe comprender el ciclo educativo completo desde la primera infancia hasta la edad adulta.
- Los miembros de la CME exigen que se preste mucha más atención a las barreras estructurales que obstaculizan el logro de la educación para todos, con inclusión de la falta de financiación, la poca responsabilidad, la ínfima participación ciudadana y la toma de decisiones más que poco transparente, opaca, y el monitoreo escaso. Todo ello debe tenerse en cuenta para futuros marcos.
- Se ha descuidado el entendimiento de los derechos, tanto en la toma de decisiones nacionales como en los marcos internacionales. Entender que la educación es un derecho fundamental y entender qué implica este derecho debe ser la base de los marcos futuros.

Es cierto que se han hecho progresos por lo que respecta a conseguir que más niños, jóvenes y adultos tengan educación, pero no hay lugar para la autocomplacencia en un mundo en el que casi uno de cada seis adultos no sabe leer, y centenares de millones de niños asisten a la

escuela pero apenas aprenden nada. El principal desafío del siglo 21 sigue siendo dar solución a la crisis educativa y es preciso contar con un marco que impulse la voluntad política y la asignación de recursos necesarios para acabar con la crisis.