

# Resumen

## Una crisis encubierta: conflictos armados y educación



Educación para Todos



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

# Una crisis encubierta: conflictos armados y educación

## Resumen

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* es una publicación independiente, cuya elaboración ha sido encargada por la UNESCO en nombre de la comunidad internacional. Es fruto de un trabajo de colaboración en el que han participado los miembros del equipo del Informe y un gran número de personas, organismos, instituciones y gobiernos.

Las denominaciones utilizadas en esta publicación y la presentación del material que figura en ella no suponen la expresión de opinión alguna por parte de la UNESCO sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni tampoco sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

El Equipo del Informe es el responsable de la elección y presentación de los hechos expuestos en el presente resumen del Informe, así como de las opiniones expresadas en el mismo, que por no ser forzosamente las de la UNESCO no pueden comprometer la responsabilidad de la Organización. El director del Informe asume la responsabilidad de todas las ideas y opiniones expresadas en él.

#### Equipo del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*

Director: Kevin Watkins

Investigación: Samer Al-Samarrai, Nicole Bella, Stuart Cameron, Anna Haas, François Leclercq, Élise Legault, Anaïs Loizillon, Karen Moore, Patrick Montjourides, Pauline Rose

Comunicación y difusión: Diederick de Jongh, Andrew Johnston, Leila Loupis, Marisol Sanjines, Céline Steer

Administración y producción: Erin Chemery, Julia Heiss, Marc Philippe Boua Liebnitz, Sophie Schlondorff, Martina Simeti, Judith Randrianatoavina, Suhad Varin

Para más información sobre el Informe, pónganse en contacto con:

Director del equipo  
del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*  
UNESCO  
7, place de Fontenoy, 75732 París 07 SP – Francia  
Correo electrónico: [efareport@unesco.org](mailto:efareport@unesco.org)  
Teléfono: +33 1 45 68 10 36  
Fax: +33 1 45 68 56 41  
Sitio web: [www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

#### Ediciones anteriores del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*

- 2010. Llegar a los marginados
- 2009. Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza
- 2008. Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?
- 2007. Bases sólidas – Atención y educación de la primera infancia
- 2006. Educación para todos – La alfabetización, un factor vital
- 2005. Educación para todos – El imperativo de la calidad
- 2003/4. Educación para todos – Hacia la igualdad entre los sexos
- 2002. Educación para todos – ¿Va el mundo por el buen camino?

Publicado en 2011 por  
la Organización de las Naciones Unidas  
para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
7, Place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia  
Diseño gráfico: Sylvaine Baeyens  
Maqueta: Sylvaine Baeyens  
Impreso por la UNESCO  
Primera publicación: 2011

© UNESCO 2011  
*Impreso en París (Francia)*  
Ref: ED-2011/WS/1 job 3627.10

#### *Fotografía de la portada*

En el norte de Uganda, los niños atrapados en el conflicto entre las fuerzas gubernamentales y el Ejército de Resistencia del Señor dejan constancia de lo que han visto con sus grafitos.

© Xanthopoulos Daimon/Gamma

# Prefacio

Las Naciones Unidas se fundaron para librar al mundo del azote de la guerra. Prometieron un futuro en el que el hombre podría vivir “libre de temor”. La UNESCO se creó para contribuir a la construcción de ese futuro. Nuestra Constitución nos asigna, en términos emotivos, el mandato de utilizar el arma de la educación para luchar contra “la incomprensión mutua” que tantos conflictos armados ha fomentado en todos los tiempos.

El *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* de este año nos recuerda oportunamente la historia, las ideas y los valores en que se cimentan las Naciones Unidas. Esos valores están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. También están recogidos en los objetivos de la Educación para Todos que la comunidad internacional adoptó el año 2000. Por desgracia, todavía estamos a una gran distancia de alcanzar el mundo soñado por los arquitectos de la Declaración Universal, así como nuestros objetivos comunes para la educación. Estamos fracasando colectivamente en la empresa de afrontar los enormes desafíos planteados por los conflictos armados.

Esta nueva edición del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo* deja claramente establecido que los conflictos armados siguen arruinando la vida de millones de personas que se cuentan entre las más vulnerables del mundo. Las guerras están destruyendo también las posibilidades de recibir educación a una escala cuya magnitud no se reconoce suficientemente. Los hechos son elocuentes: más del 40% de los niños del mundo que no van a la escuela viven en países afectados por conflictos. En esos mismos países se registran algunas de las mayores desigualdades entre los sexos y algunos de los niveles más bajos de alfabetización de todo el mundo. Al poner de manifiesto lo que hasta ahora era una “crisis encubierta” en la educación, es de esperar que el Informe contribuya a galvanizar la acción internacional en cuatro ámbitos clave.

En primer lugar, tenemos que conceder la mayor importancia a la tarea de acabar con las atroces violaciones de los derechos humanos, que son un elemento central de la crisis de la educación en los países afectados por conflictos. Bien es cierto que no podemos construir sociedades pacíficas de la noche a la mañana, pero eso no justifica los ataques perpetrados contra los escolares, las violaciones generalizadas y sistemáticas de niñas y mujeres, o las destrucciones de instalaciones escolares que se muestran documentadamente en este Informe. Es inaceptable que, pese a las repetidas resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el terrorismo sexual siga siendo un arma de guerra que inflige sufrimientos inenarrables. Me comprometo desde ahora a trabajar con mis colegas del sistema de las Naciones Unidas para reforzar la protección de los derechos humanos en favor de los niños que se ven atrapados en situaciones de conflicto.

En segundo lugar, es preciso organizar el sistema de la ayuda humanitaria. Cuando he tenido la ocasión de visitar comunidades en países afectados por situaciones de emergencia, me han impresionado a menudo los ímprobos esfuerzos que éstas realizan para mantener sus sistemas educativos. Lamentablemente, los donantes de ayuda no dan muestras de un espíritu de determinación semejante. El sector de la educación recibe actualmente apenas un 2% de los fondos de un sistema de ayuda humanitaria que, a su vez, está insuficientemente financiado. Todos los que participamos en la alianza en pro de la Educación para Todos tenemos que abogar por que la educación sea un elemento fundamental de la ayuda humanitaria.

En tercer lugar, tenemos que aprovechar con mucha más eficacia las posibilidades que se nos presentan para la paz. El Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, ha señalado que actualmente carecemos de los mecanismos necesitados por los países que, después de un conflicto armado, emprenden el arriesgado camino que conduce a la paz. El resultado es que se están perdiendo oportunidades para la consolidación de la paz y la reconstrucción, con el consiguiente costo enorme que esto supone en el plano humano y económico. En el *Informe de Seguimiento* se preconiza un aumento de la financiación agrupada. Tengo la convicción de que los donantes y los países afectados por conflictos saldrán ganando de una intensificación de la cooperación en este ámbito.

Por último, es necesario que liberemos todo el potencial que tiene la educación para actuar como fuerza de paz. La Constitución de la UNESCO comienza con esta declaración elocuente: "puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz". No hay baluartes de la paz más sólidos que las actitudes cívicas arraigadas en la tolerancia, el respeto mutuo y la firme voluntad de diálogo. Esas actitudes deben cultivarse activamente en todas las aulas de las escuelas del mundo entero. Recurrir a la escuela para vehicular el fanatismo, el chovinismo y la falta de respeto por los demás no sólo es el camino que conduce a una mala educación, sino el sendero que lleva al precipicio de la violencia. Me anima la firme voluntad de lograr que la UNESCO desempeñe un papel más activo en la reconstrucción de los sistemas educativos de los países afectados por conflictos, basándose en labor que actualmente lleva a cabo en campos como el diálogo intercultural, la elaboración de currículos, la formación de docentes y la revisión de libros de texto para los escolares.

Hace ya más de sesenta y cinco años que se fundaron las Naciones Unidas. Los desafíos planteados por los conflictos armados han cambiado. Sin embargo, los valores y las instituciones en que se asienta el sistema de las Naciones Unidas siguen siendo más válidos que nunca. Debemos trabajar todos juntos, recurriendo a esos valores e instituciones, para afrontar la crisis encubierta en la educación y construir un mundo en el que todos los niños y sus padres puedan vivir libres del temor.



Irina Bokova  
Directora General  
de la UNESCO

# Aspectos más salientes del Informe 2011

El mundo no va por buen camino de alcanzar la metas fijadas para 2015. Aunque se han conseguido logros importantes en muchos ámbitos, la conclusión principal del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011* es que no se podrán alcanzar la mayoría de los objetivos de la EPT. Los países afectados por conflictos armados tienen que afrontar problemas sobrecogedores. Los gobiernos tendrán que actuar con un mayor espíritu de diligencia y con más determinación para poner a su alcance los objetivos.

## Progresos hacia la consecución de los objetivos fijados para 2015

En el último decenio se registraron avances extraordinarios en la progresión hacia los objetivos de la Educación para Todos en algunos de los países más pobres del mundo:

- El bienestar de los niños más pequeños está mejorando. La mortalidad de los menores de cinco años, por ejemplo, pasó de 12,5 millones en 1990 a 8,8 millones en 2008.
- Entre 1999 y 2008, fueron escolarizados en primaria 52 millones suplementarios de niños. El número de niños sin escolarizar se redujo a la mitad en el Asia Meridional y Occidental. En el África Subsahariana las tasas de escolarización aumentaron en un 33%, pese al importante aumento de la franja de población en edad de cursar la enseñanza primaria.
- La paridad entre los sexos en la escolarización en primaria mejoró considerablemente en las regiones donde se registraban mayores disparidades a principios del decenio.

A pesar de todos estos logros, todavía queda un trecho muy largo que recorrer para cubrir la distancia que media entre los objetivos de la Educación para Todos fijados el año 2000 y los progresos limitados realizados hasta ahora.

- El hambre está frenando los progresos. En los países en desarrollo, uno de cada tres niños –esto es, 195 millones en total– padecen de malnutrición, con los consiguientes daños irreparables que esto entraña para su desarrollo cognitivo y sus perspectivas educativas a largo plazo.

- El ritmo de disminución del número de niños sin escolarizar es demasiado lento. En 2008 había aún 67 millones de niños privados de escuela en todo el mundo. Los progresos hacia la escolarización universal se han desacelerado. Si persisten las tendencias actuales, en 2015 el número de niños sin escuela podría ser superior al actual.
- Muchos niños desertan la escuela antes de finalizar el ciclo completo de la enseñanza primaria. Tan sólo en el África Subsahariana unos diez millones de niños abandonan cada año las aulas de primaria.
- Un 17% de la población adulta del mundo –esto es, 796 millones de personas– siguen sin poseer competencias básicas en lectura, escritura y aritmética. Dos tercios aproximadamente de esas personas son mujeres.
- Las disparidades entre los sexos siguen obstaculizando los progresos de la educación. Si en 2008 se hubiera alcanzado en el mundo la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, hoy habría 3,6 millones suplementarios de niñas matriculadas en las escuelas primarias.
- La amplitud de las desigualdades merma la igualdad de oportunidades. En Pakistán, casi la mitad de los hijos de las familias más pobres con edades comprendidas entre 7 y 16 años están sin escolarizar, mientras que ese porcentaje sólo se cifra en un 5% entre los hijos de las familias más ricas.
- La disparidad entre los sexos se cobra vidas. En efecto, si el promedio general de mortalidad infantil en el África Subsahariana se situara al nivel del promedio de mortalidad de los niños nacidos de madres con estudios secundarios, el número de niños pequeños fallecidos en esta región disminuiría en 1,8 millones.
- Las mujeres que han cursado la enseñanza secundaria tienen más probabilidades de saber qué medidas se pueden adoptar para prevenir la transmisión del VIH de la madre al niño, que ha sido la causa de unos 260.000 fallecimientos por enfermedades relacionadas con el VIH en 2009. En Malawi, el 60% de las madres con estudios secundarios o superiores saben que los medicamentos pueden reducir los riesgos de transmisión del VIH, mientras que ese porcentaje sólo se cifra en un 27% en el caso de las madres que no han recibido instrucción alguna.

- La calidad de la educación se sigue situando a un nivel muy bajo en muchos países. Millones de niños salen de la escuela primaria con conocimientos de lectura, escritura y aritmética que se hallan muy por debajo de los niveles previstos.
- De aquí a 2015 habrá que contratar a 1,9 millones suplementarios de maestros para lograr la universalización de la enseñanza primaria. El África Subsahariana necesitará más de la mitad de esos maestros.

## Financiación de la Educación para Todos

La crisis financiera mundial ha incrementado las presiones que se ejercen sobre los presupuestos nacionales, socavando los esfuerzos que muchos de los países más pobres del mundo están realizando para financiar los planes de educación. Los presupuestos de la ayuda también están sometidos a presiones. Cuando quedan menos de cinco años para 2015, fijado como límite para la consecución de los objetivos de la Educación para Todos, es preciso que los gobiernos nacionales y los donantes redoblen sus esfuerzos para enjugar el déficit de financiación.

- Aunque la proporción del ingreso nacional dedicado al gasto en educación ha aumentado desde 1999 en los países de ingresos bajos, pasando del 2,9% al 3,8%, hay todavía regiones y países que siguen descuidando sus sistemas educativos. El Asia Central y el Asia Meridional y Occidental son las regiones que menos invierten en educación.
- Con una mayor movilización de sus ingresos fiscales y un compromiso más sólido en favor de la educación, los países de ingresos bajos podrían aumentar de unos 12.000 a unos 19.000 millones de dólares el gasto anual dedicado a la Educación para Todos, lo que representa un incremento equivalente al 0,7% del PNB.
- La crisis financiera ha hecho estragos en los presupuestos de educación. En 2009, siete de los dieciocho países de ingresos bajos estudiados en el presente Informe recortaron su gasto educación. Ahora bien, en esos países el número de niños sin escolarizar se cifra en 3,7 millones.
- Globalmente, la ayuda a la educación básica se ha duplicado desde 2002 hasta alcanzar la suma de 4.700 millones de dólares, lo que ha permitido prestar apoyo a las políticas encaminadas a acelerar los progresos hacia la Educación para Todos. No obstante, el volumen actual de la ayuda dista mucho de alcanzar la suma de 16.000 millones de dólares que se necesitaría cada año para enjugar el déficit de financiación externa en los países de ingresos bajos.

- Los donantes no han cumplido las promesas de aumentar la ayuda formuladas en 2005. Según estimaciones de la OCDE, el déficit global de financiación previsto se cifra en 20.000 millones de dólares anuales.
- Las tendencias actuales de la ayuda son inquietantes. La ayuda a la educación básica suministrada a título de la asistencia para el desarrollo se halla estancada desde 2007. En 2008, la ayuda a la educación básica para el África Subsahariana disminuyó en un 6% aproximadamente por cada niño en edad de cursar la enseñanza primaria.
- Algunos de los donantes más importantes siguen canalizando preferentemente sus presupuestos de ayuda hacia los niveles superiores de enseñanza. Si todos los donantes asignaran a la educación básica por lo menos la mitad de su ayuda global a la educación, se podrían movilizar cada año 1.700 millones de dólares en beneficio de este nivel de enseñanza.

La adopción de medidas innovadoras de financiación de la educación podría contribuir a enjugar el déficit de financiación de la Educación para Todos. El informe propone, entre otras, las siguientes medidas:

- Crear una *Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE)*, tomando como modelo el mecanismo análogo que ya existe en el sector de la salud. Esto podría ayudar a los donantes a movilizar nuevos recursos en el difícil contexto económico actual. La emisión de bonos permitiría recaudar entre 3.000 y 4.000 millones de dólares al año para la educación entre 2011 y 2015.
- Imponer una *tasa del 0,5% sobre los abonos a teléfonos móviles en Europa* podría permitir la recaudación de 894 millones de dólares cada año.

## Conflictos armados y educación, una crisis encubierta

Aunque no se tiene una información completa sobre los problemas que afrontan los países afectados por conflictos armados en materia de educación, no cabe duda de que figuran entre los que más distan de alcanzar los objetivos de la Educación para Todos. La crisis encubierta de la educación en los Estados afectados por conflictos constituye un problema mundial que exige una respuesta de la comunidad internacional. Además de socavar las perspectivas de impulsar el desarrollo económico, de reducir la pobreza y de alcanzar las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los conflictos armados están aumentando las desigualdades, la desesperanza y el sentimiento de injusticia que encierran a los países en el círculo vicioso de la violencia.

## Principales mensajes del Informe

*El peso demográfico de la población juvenil, unido a las deficiencias de los sistemas educativos, es un factor de riesgo de conflicto.* Los sistemas de educación en muchos países afectados por conflictos no están dotando a los jóvenes con las competencias necesarias que les permitan salir de la pobreza y el desempleo. Más del 60% de la población de muchos países afectados por conflictos tiene menos de 25 años de edad y, por lo tanto, proporcionar a esos jóvenes una educación de calidad es fundamental para que no les invada la desesperación por su futuro económico, un factor que contribuye a menudo al desencadenamiento de conflictos violentos.

*Una educación errónea puede fomentar los conflictos violentos.* La educación puede ser un poderoso factor de paz, pero con demasiada frecuencia la escuela se instrumentaliza para reforzar las divisiones sociales, la intolerancia y los prejuicios que conducen a las guerras. Ningún país puede albergar la esperanza de sentar bases duraderas para la paz, a no ser que encuentre el medio de crear una confianza mutua entre sus ciudadanos, y es en las aulas de clase donde empieza a crearse esa confianza.

*Los gobiernos nacionales y la comunidad internacional están fracasando en la empresa de preservar los derechos humanos.* En los conflictos armados, las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales toman como blancos de ataque a escolares, maestros, civiles y escuelas, gozando de una impunidad prácticamente total. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a las violaciones y otras formas de maltrato sexual. Los participantes en la alianza en pro de la Educación para Todos deben ser acérrimos defensores de los derechos humanos.

*La eficacia de la ayuda se ve comprometida por las prioridades nacionales de los donantes más importantes en materia de seguridad.* La asistencia para el desarrollo destinada a Estados afectados por conflictos va a parar sobre todo a países, como Afganistán, Iraq y Pakistán, que se consideran prioritarios desde un punto de vista estratégico. La utilización de la ayuda a la educación para apoyar operaciones contra fuerzas insurrectas pone en peligro la seguridad de las comunidades locales, de los escolares y de los trabajadores de la ayuda. Es preciso que los donantes desmilitaricen la ayuda.

*El sistema de ayuda humanitaria no está satisfaciendo las necesidades educativas de los niños atrapados en conflictos.* Las comunidades locales dan pruebas de una gran determinación e ingenio para mantener en funcionamiento el sistema educativo durante los conflictos. No se puede decir que los donantes den muestras de un espíritu semejante. La comunidad de la ayuda humanitaria tiene que satisfacer las aspiraciones de las comunidades afectadas por conflictos.

*El sistema de la ayuda internacional no está preparado para aprovechar las posibilidades de consolidación de la paz y de reconstrucción.* Muchos países recién salidos de conflictos carecen de recursos para reconstruir sus sistemas educativos. Esos países dependen actualmente de una ayuda humanitaria limitada e imprevisible, cuando lo que necesitan es una financiación previsible y a largo plazo para poder edificar sistemas de educación inclusivos de buena calidad.

## Las repercusiones de los conflictos armados en la educación

- En el decenio precedente a 2008 han sido víctimas de conflictos armados 35 países. Treinta de ellos son países de ingresos bajos o ingresos medios bajos. La duración de los conflictos violentos en los países de ingresos bajos es de doce años, por término medio.
- En los países pobres afectados por conflictos, hay 28 millones de niños en edad de cursar la enseñanza primaria que están sin escolarizar, lo que representa el 42% del total de niños del mundo privados de escuela.
- La probabilidad de que los niños de países pobres afectados por conflictos fallezcan antes de cumplir los cinco años de edad, es dos veces mayor que la de los niños de los demás países pobres.
- Solamente el 79% de los jóvenes saben leer y escribir en los países pobres afectados por conflictos, mientras

que esa proporción se cifra en un 93% en los demás países pobres.

- En los conflictos armados se está observando un aumento de los ataques perpetrados por las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales contra los civiles y las infraestructuras no militares. En violación flagrante del derecho internacional, los combatientes consideran cada vez más como blancos legítimos de sus ataques a los escolares y los edificios de las escuelas.
- Se estima que hay más de 43 millones de personas desplazadas en el mundo, principalmente a causa de los conflictos armados, pero la cifra real es mucho mayor probablemente. Los refugiados y los desplazados internos tropiezan con obstáculos importantes para acceder a la educación. En 2008, apenas acudían a la escuela primaria un 69% de los niños de campamentos de refugiados en edad de cursar ese nivel de enseñanza.

## El gasto en educación en los países afectados por conflictos

- Los conflictos armados están restando a la educación fondos públicos que se dedican al gasto militar. En el mundo hay 21 países en desarrollo que gastan más en armamento que en la escuela primaria. Si recortaran su gasto militar en un 10%, esos países podrían escolarizar a 9,5 millones suplementarios de niños privados de escuela.
- El gasto militar resta también recursos financieros a la ayuda internacional. El déficit de 16.000 millones de dólares que registra la ayuda financiera externa a la Educación para Todos se suprimiría sobradamente, si los países ricos dedicaran seis días de su gasto militar a enjugarlo.
- Apenas un 2% de la ayuda humanitaria va a parar a la educación. Además, la educación es el sector donde menor es la proporción de peticiones de ayuda humanitaria que obtienen financiación: apenas un 38% de esas peticiones son satisfechas, lo que representa la mitad del porcentaje medio observado en todos los demás sectores.

## Programa para el cambio

El informe define un programa para efectuar cambios, que tiene por objeto remediar cuatro deficiencias sistémicas.

- *Deficiencias en la protección.* Por intermedio del sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos deberían reforzar los sistemas de supervisión y elaboración de informes sobre las violaciones de los derechos humanos que afectan a la educación, apoyar los planes nacionales destinados a poner un término a esas violaciones, e imponer sanciones apropiadas a los culpables de infracciones atroces y recurrentes. Debería crearse una comisión internacional sobre violaciones y abusos sexuales, en la que participe directamente la Corte Penal Internacional a fin de evaluar si hay motivos para incoar diligencias judiciales. La UNESCO debería conducir la labor de supervisión y la elaboración de informes sobre los ataques perpetrados contra los sistemas de educación.
- *Deficiencias en la prestación de servicios educativos.* Se necesita urgentemente cambiar el modo de concebir la ayuda humanitaria y reconocer el papel fundamental de la educación en situaciones de emergencia relacionadas con conflictos armados. Se debería aumentar el nivel de financiación de los fondos agrupados de ayuda humanitaria para que pase de la cifra actual de unos 730 millones de dólares a una suma que oscile en torno a los 2.000 millones, a fin de poder enjugar el déficit de financiación de la educación. También se tendrían que reforzar los sistemas actuales de evaluación de las necesidades de educación en las comunidades afectadas por conflictos. Asimismo, deberían reformarse las disposiciones administrativas que atañen a los refugiados para mejorar su acceso a la educación. Por último, los gobiernos deberían reforzar el derecho de las personas desplazadas a la educación.
- *Deficiencias en la reconstrucción.* Los donantes tendrían que romper la línea divisoria artificial que separa la ayuda humanitaria de la ayuda al desarrollo a largo plazo. Se debería canalizar una mayor parte de la asistencia al desarrollo por intermedio de los fondos agrupados por país, como el mecanismo financiero creado con éxito para el Afganistán. Por intermedio de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) reformada, los donantes deberían establecer disposiciones multilaterales eficaces para lograr una financiación agrupada análoga a la que funciona en el sector de la salud. Se debería incrementar la dotación financiera anual de la IVR hasta que alcance la suma de 6.000 millones de dólares anuales, estableciendo una normativa más flexible para facilitar la ayuda a los Estados afectados por conflictos.
- *Deficiencias en la construcción de la paz.* A fin de liberar el potencial que tiene la educación para sustentar los procesos de paz, los gobiernos y los países donantes deberían dar prioridad a la creación de sistemas de educación inclusivos, adoptando políticas en materia de lengua de enseñanza, de currículos y de descentralización basadas en una evaluación de su posible impacto en los antiguos motivos de resentimiento. Se debería considerar que las escuelas son, ante todo y sobre todo, lugares para adquirir competencias tan esenciales como la tolerancia, el respeto mutuo y la capacidad de convivir pacíficamente con los demás. Se deberían asignar a la educación entre 500 y 1.000 millones de dólares por conducto del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, y la UNESCO y el UNICEF deberían desempeñar un papel más importante en la incorporación de la educación a estrategias más vastas de consolidación de la paz. □

# Introducción

En el Marco de Acción sobre la Educación para Todos (EPT), adoptado por gobiernos de todo el mundo en Dakar (Senegal) el año 2000, se establecieron seis objetivos generales y toda una serie de metas específicas que debían alcanzarse en 2015. Ese marco llevaba por subtítulo “Cumplir nuestros objetivos comunes”. Dos lustros después, la conclusión principal que se desprende del *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2011* es que los gobiernos no están cumpliendo con el compromiso que contrajeron colectivamente.

Esta severa conclusión no resta méritos a algunos logros importantes en la Educación para Todos. En efecto, el número de niños sin escolarizar está disminuyendo, las disparidades entre los sexos se están reduciendo y son cada vez más numerosos los niños que están terminando la enseñanza primaria, pudiendo así cursar estudios secundarios y superiores. En algunos de los países más pobres del mundo se han registrado avances impresionantes, lo que demuestra que los bajos ingresos no constituyen automáticamente un obstáculo para que la educación progrese con rapidez. Sin embargo, entre los objetivos proclamados en Dakar y su cumplimiento sigue mediando una gran distancia y hay síntomas inquietantes de que ésta va en aumento. Si persisten las atenciones actuales, en 2015 el número de niños privados de escuela será superior al actual. Si no se realiza un esfuerzo concertado para que este panorama cambie, no se cumplirá globalmente la promesa formulada en Dakar a los niños del mundo.

El incumplimiento de los objetivos establecidos en Dakar tendrá repercusiones de largo alcance. Un progreso rápido de la educación es esencial para alcanzar las metas más vastas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en ámbitos como la erradicación de la pobreza y del hambre, la disminución de la mortalidad y la mejora de la salud materna. Además, el fracaso en la reducción de la desigualdad de oportunidades de educación que se da a nivel nacional e internacional está socavando el crecimiento económico y reforzando el esquema de una mundialización exenta de equidad. Esta cuestión merece que se le preste una máxima atención. Sin embargo, en el programa internacional de desarrollo se está dando menos prioridad a la educación, un tema que apenas preocupa a los miembros del Grupo de los Ocho (G8) y del Grupo de los Veinte (G20).

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011* consta de dos partes. La Parte 1 presenta un panorama del estado actual de la educación en el mundo, señalando los avances y reveses registrados, así como toda una serie de aplicaciones prácticas de las políticas de educación que pueden contribuir a acelerar los progresos hacia la Educación para Todos. La Parte 2 se centra en el examen de uno de los mayores obstáculos con que tropieza el alcance de los objetivos de la Educación para Todos: los conflictos armados en los países más pobres del mundo. El Informe examina las deficiencias de las políticas aplicadas que han contribuido a reforzar ese obstáculo, y presenta estrategias para superarlo. También establece un programa para reforzar el papel desempeñado por los sistemas educativos en la prevención de conflictos y la edificación de sociedades en paz. □

# Parte 1. Seguimiento de los objetivos de la Educación para Todos

En el África Subsaariana, los beneficios de la educación pueden salvar la vida de 1.800.000 niños

## Los seis objetivos de la EPT

### *Atención y educación de la primera infancia: fomentar la salud y luchar contra el hambre*

Las oportunidades de educación se crean mucho antes de que el niño ingrese en las aulas. Las capacidades lingüísticas, cognitivas y sociales que éste desarrolla en su primera infancia son los verdaderos cimientos para el aprendizaje a lo largo de toda la vida. Si el niño tiene una salud deficiente, está malnutrido y carece de estímulos en sus primeros años de existencia, esos cimientos se verán socavados y su capacidad para aprovechar la enseñanza escolar se verá también limitada. Los daños irreversibles infligidos a los niños por el hambre en su primera infancia siguen erosionando el potencial humano a escala mundial.

El estado general de salud de la infancia se puede estimar examinando las tasas mundiales de mortalidad infantil. Esa mortalidad está disminuyendo: en 2008, murieron en el mundo 8.800.000 niños antes de cumplir los cinco años de edad, mientras que en 1990 el número de fallecidos se cifró en 12.500.000. Sin embargo, de los 68 países del mundo con tasas altas mortalidad infantil, solamente 19 van por buen camino para lograr la meta establecida en los ODM: reducir para 2015 esas tasas en dos tercios con respecto a las registradas en 1990. La malnutrición es la causa directa de la muerte de más de 3 millones de niños y de más de 100.000 madres.

Los gobiernos siguen subestimando las consecuencias que tiene la malnutrición de los niños más pequeños en la educación. En los países en desarrollo, unos 195 millones de niños menores de cinco años –esto es, un tercio del total de la población de esa franja de edad– no tienen la estatura correspondiente a su edad y están aquejados de raquitismo, lo cual es un síntoma de su deficiente estado nutricional. Muchos de ellos están condenados a padecer de malnutrición crónica en sus primeros años de vida, un periodo crítico para el desarrollo cognitivo del individuo. Además de los sufrimientos que inflige a los niños, la malnutrición supone una pesada carga para los sistemas educativos. Los niños malnutridos propenden a no desarrollar plenamente su potencial físico y mental. Tienen menos probabilidades de ser escolarizados y, una vez matriculados en la escuela, sus índices de

aprovechamiento escolar son inferiores a los de los demás alumnos. El crecimiento económico no es una panacea para acabar con la malnutrición. Desde mediados del decenio de 1990 el ingreso medio en la India se multiplicó por más de dos, mientras que la tasa de malnutrición disminuyó tan sólo en unos pocos puntos porcentuales. Aproximadamente la mitad de los niños de este país adolecen de malnutrición crónica, y la proporción de los que tienen insuficiencia ponderal es casi dos veces superior al promedio registrado para el África Subsahariana.

La salud infantil y materna ocupa hoy un lugar más destacado en el programa internacional del desarrollo. Cabe congratularse por el hecho de que en las cumbres del G8 y de los ODM, celebradas en 2009 y 2010 respectivamente, se anunciara la adopción de una serie de iniciativas mundiales en favor de la nutrición, la reducción de la mortalidad infantil y el bienestar de las madres. Sin embargo, en los planteamientos actuales no se reconoce la función catalizadora que puede desempeñar la educación –y más concretamente el grado de instrucción de las madres– para progresar más hacia los objetivos establecidos con respecto a la salud.

Dispensar un tratamiento igual a las niñas y los varones en la educación es un derecho humano fundamental y, al mismo tiempo, un medio para abrir paso a la realización de progresos en otros ámbitos. La educación mejora la salud infantil y materna porque capacita a las mujeres para obtener y utilizar información relativa a la nutrición y las enfermedades, elegir con discernimiento entre posibles alternativas y adquirir un mejor control de sus propias vidas.

Los datos emanados de las encuestas de hogares indican sistemáticamente que el grado de instrucción de las madres es uno de los factores que más influye en las perspectivas de supervivencia de los niños. Si la tasa media de mortalidad infantil del África Subsahariana se cifrara al mismo nivel que la tasa de mortalidad de los niños nacidos de madres que han cursado algunos estudios de secundaria, este subcontinente registraría 1.800.000 fallecimientos menos, lo que equivaldría a reducir esa tasa en un 41% [Gráfico 1]. En Kenya, las probabilidades de que los hijos de madres que no han finalizado sus estudios primarios mueran antes de



© Timothy Allen/AXIOM/HOA-QUI

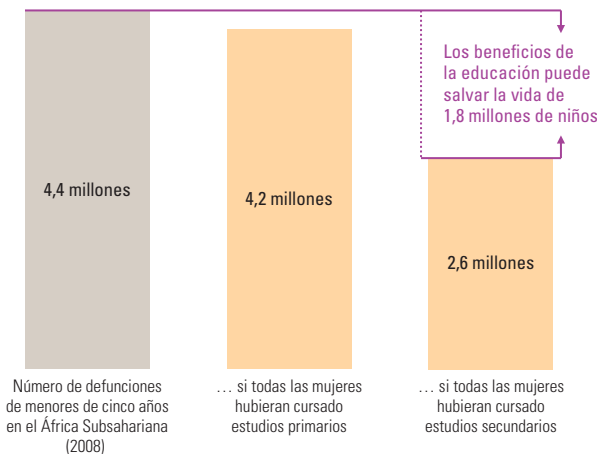
Vidas suspendidas: niños jugando en el campamento de refugiados de Naisingpara (India).

cumplir cinco años son dos veces mayores que las de los niños nacidos de madres con estudios secundarios o superiores.

En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011* se proporcionan nuevos elementos de información reveladores de los beneficios que la educación de las madres puede aportar a la salud. Sobre la base de datos recogidos en las encuestas de hogares, se muestra que

**Gráfico 1: Los beneficios de la educación pueden salvar la vida de 1,8 millones de niños**

*Mortalidad de los niños menores de cinco años en el África Subsahariana y su posible reducción en función del grado de instrucción de las madres (2003-2008)*



Fuente: Gráfico 1.7 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

en muchos países las madres con mayor grado de instrucción tienen más probabilidades de saber que el VIH se transmite por la lactancia y de que los riesgos de contagio de la madre al niño se pueden atenuar tomando medicamentos durante el embarazo. En Malawi, el 60% de las madres que cursaron estudios secundarios saben que la medicación puede disminuir los riesgos de transmisión, mientras que ese porcentaje sólo se cifra en un 27% en el caso de las mujeres sin instrucción.

Esos datos demuestran que la educación de las madres viene a ser una vacuna sumamente eficaz contra los riesgos de salud que ponen en peligro la vida de los niños. En 2008, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) estimaba que unos 370.000 niños menores de 15 años se contaminaron con el VIH, y en la mayoría de los casos fueron las madres seropositivas las que transmitieron el virus a sus hijos durante el parto, el embarazo o la lactancia. Los datos recogidos en el Informe indican que muchas de esas infecciones se podrían haber evitado gracias a la educación (Gráfico 2).

Los programas de atención y educación de la primera infancia preparan a los niños para su ingreso en la escuela, atenúan los efectos de la indigencia de sus hogares, ponen un término a la transferencia de la desventaja educativa de padres a hijos y refuerzan las perspectivas de crecimiento económico. Pese a estas ventajas, los programas de atención y educación de la primera infancia siguen padeciendo las consecuencias de una financiación insuficiente, una planificación fragmentada y una falta de equidad.

La educación de las madres viene a ser una vacuna sumamente eficaz contra los riesgos de salud que ponen en peligro la vida de los niños

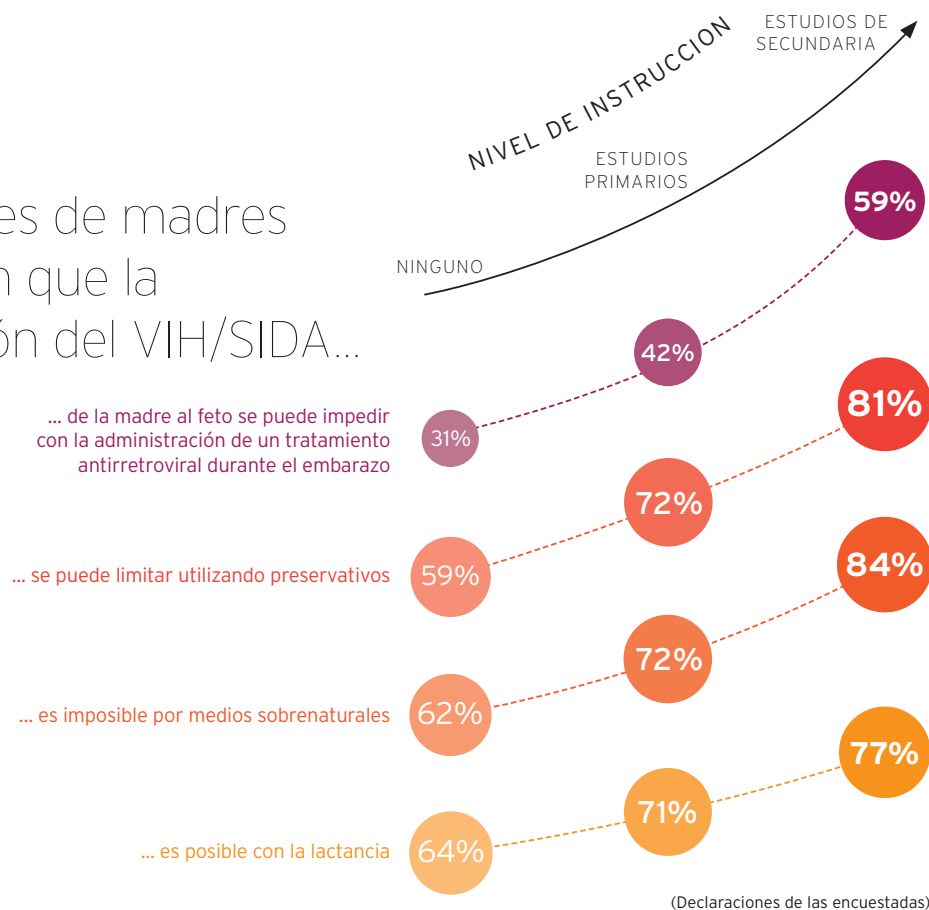
**Gráfico 2: La educación de las madres salva la vida de los hijos**

Un nuevo tratamiento sorprendente puede reducir las 370.000 infecciones anuales causadas actualmente por la transmisión del VIH de las madres embarazadas a sus hijos.

Ese tratamiento es la educación de las madres.

La educación de las madres viene a ser una vacuna sumamente eficaz contra los riesgos de salud que ponen en peligro la vida de los niños

Porcentajes de madres que saben que la transmisión del VIH/SIDA...



Fuente: Gráfico 1.9 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

Los niños de las familias más desfavorecidas son los que más beneficios pueden obtener de esos programas, pero con frecuencia son los que tienen menos acceso a los mismos. En la Côte d'Ivoire, un 25% aproximadamente de los niños de las familias más acomodadas reciben enseñanza preescolar, mientras que es casi nulo el porcentaje de niños de las familias más indigentes que acuden a centros docentes preescolares. Algunos países –por ejemplo, Mozambique– han demostrado que la voluntad decidida de aplicar una política de educación equitativa puede abrir las puertas de la enseñanza preescolar a los grupos más desfavorecidos (Recuadro 1).

### **Enseñanza primaria universal: un objetivo fallado**

En el último decenio se han registrado avances notables de la escolarización en la enseñanza primaria. Muchos países que a principios del decenio parecían estar lejos de poder alcanzar en 2015 el objetivo de la enseñanza primaria universal (EPU) tienen, hoy en día, posibilidades reales de lograrlo. No obstante, el ritmo de los avances ha sido desigual e incluso puede que se esté desacelerando. Si persisten las actuales tendencias, el mundo no conseguirá alcanzar este objetivo ambicioso establecido en el Marco de Acción de Dakar.

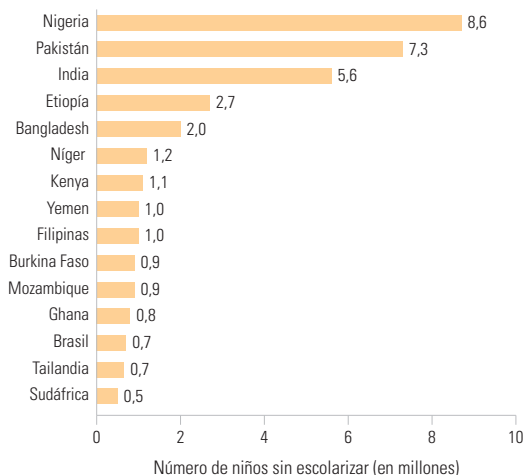
**Recuadro 1 - Programa preescolar para niños vulnerables en Mozambique**

El programa de enseñanza preescolar de Mozambique, denominado "Escolinhas", acoge en sus centros a niños de familias vulnerables con edades comprendidas entre tres y cinco años, y está específicamente orientado hacia los hogares pobres o afectados por el sida. Atendidas por personal voluntario y con dos maestros por clase, las escuelas de este programa centran sus actividades en la estimulación cognitiva de los niños mediante juegos y prácticas artísticas y musicales para que adquieran conocimientos básicos de aritmética y lectura. El programa comprende también enseñanza sobre salud y nutrición impartida a los padres, así como actividades para prestarles apoyo. Los servicios educativos proporcionados son de alta calidad y bajo costo, y el programa es susceptible de ser aplicado en otros países.

Fuente: Recuadro 1.3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

**Gráfico 3: La mitad de los niños del mundo privados de escuela se concentran en 15 países solamente**

Número de niños en edad de ir a la escuela primaria que estaban sin escolarizar en 2008, en un grupo seleccionado de 15 países



Fuente: Gráfico 1.11 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

En el año 2000, cuando se adoptó el Marco de Acción, había en el mundo unos 106 millones de niños sin escolarizar. En 2008, esa cifra se había reducido a 67 millones. En la región del Asia Meridional y Occidental, la población infantil sin escolarizar se redujo a la mitad, debido esencialmente al fuerte impulso cobrado por la escolarización en la India. En el África Subsahariana, la proporción de alumnos escolarizados aumentó en un tercio aproximadamente, a pesar del gran aumento de la franja de población en edad de ir a la escuela. Un 43% de los niños del mundo privados de escuela viven en el África Subsahariana y un 27% en la región del Asia Meridional y Occidental, y la mitad de ellos se concentran en 15 países solamente (Gráfico 3). En algunos países se ha registrado una disminución espectacular del número de niños sin escuela. Etiopía, por ejemplo, logró reducir en unos cuatro millones el número de niños sin escuela entre 1999 y 2008, y ahora tiene realmente la posibilidad de alcanzar la EPU en 2015. Otros países que partían de un nivel de escolarización bajo han logrado recorrer un largo trecho hacia la universalización de la enseñanza primaria, aunque todavía distan de poder alcanzarla de aquí a 2015. Tal es el caso del Níger que ha conseguido multiplicar por dos su tasa neta de escolarización en menos de un decenio.

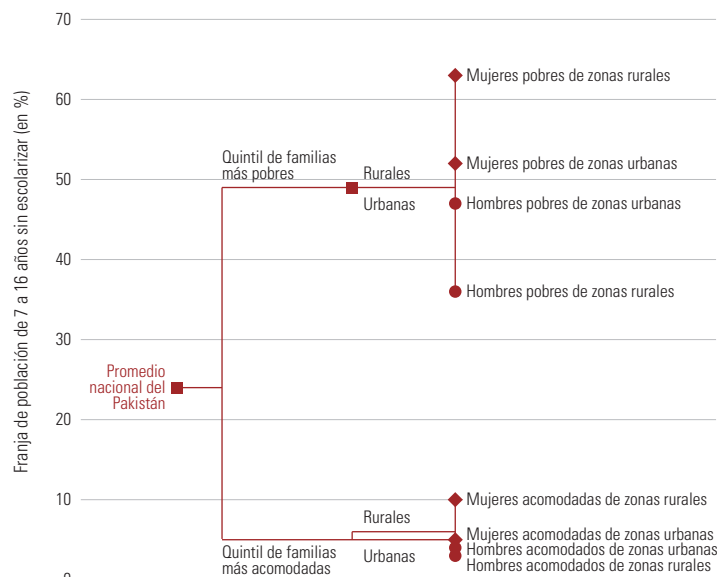
Por alentadores que sean esos logros, el mundo no va por buen camino para lograr la EPU en 2015. El análisis de tendencias realizado para el Informe 2011 examina los progresos de la escolarización en 128 países que cuentan con el 60% del total de los niños sin escuela. La conclusión más destacada de ese análisis es que el ritmo de disminución del número de niños sin escolarizar en la segunda mitad del último decenio fue dos veces más lento que en la primera mitad. Proyectada a escala mundial, la persistencia de esa tendencia hará que en 2015 el número de niños sin escolarizar podría alcanzar los 72 millones, o sea una cifra superior a la registrada en 2008.

La desigualdad social sigue siendo un obstáculo para conseguir progresos más rápidos en la educación (Gráfico 4). En Pakistán, prácticamente el 50% de los niños de las familias más pobres con edades comprendidas entre 7 y 16 años están sin escolarizar, mientras que ese porcentaje apenas se cifra en un 5% en el caso de los niños de las familias más acomodadas. Algunos países, como Filipinas y Turquía, que no distan

En 2008, había en el mundo 67 millones niños sin escolarizar

**Gráfico 4: Las posibilidades de ir a la escuela varían enormemente dentro de un mismo país – El caso de Pakistán**

Porcentaje de la franja de población de 7 a 16 años que está sin escolarizar en Pakistán (2007)



Fuente: Gráfico 1.13 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

En el África Subsahariana, unos 10 millones de niños desertan las aulas de las escuelas primarias cada año

mucho de alcanzar la EPU, están mostrando que no son capaces de franquear la última etapa, debido a su fracaso en la empresa de llevar la educación a los grupos de población más marginados. Por otra parte, las disparidades entre los sexos siguen profundamente arraigadas, como puede verse en las páginas siguientes del presente resumen. En los últimos años, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* ha venido abogando por el establecimiento de metas basadas en la equidad por parte de los gobiernos, a fin de que éstos se comprometan no sólo a cumplir los objetivos nacionales establecidos, sino también a alcanzar otros como el de reducir a la mitad las disparidades que se derivan de los ingresos económicos, el lugar de domicilio, la pertenencia étnica, el sexo y otros factores de desventaja.

Escolarizar a los niños es tan sólo una de las condiciones necesarias para lograr la EPU. Muchos niños que ingresan en la escuela la abandonan antes de haber terminado el ciclo completo de la enseñanza primaria. En el África Subsahariana, unos 10 millones de niños desertan las aulas de las escuelas primarias cada año. Esto representa un enorme despilfarro de talentos y una falta de eficacia del sistema educativo. Los factores que contribuyen a las altas tasas de deserción escolar son la pobreza y la escasa calidad de los sistemas educativos, que impiden a los niños alcanzar el nivel de conocimientos necesario para pasar de un grado a otro.

Las estrategias para mejorar las tasas de retención escolar tienen que adaptarse a las necesidades específicas de los países. En algunos de ellos –por ejemplo, Etiopía, Filipinas y Malawi– hay proporciones muy considerables de alumnos que desertan la escuela en el primer grado, mientras que en otros, como Uganda, el problema de la deserción no sólo se da en ese grado, sino también el sexto. El rápido aumento del número de niños escolarizados que suele producirse a raíz de la supresión del pago de derechos de matrícula, puede desembocar en un gran hacinamiento de alumnos en las aulas y, por consiguiente, en una enseñanza de escasa calidad. Malawi y Uganda se han esforzado por conseguir que el repentino aumento del número de niños matriculados se traduzca en un nivel más alto de paso de un grado a otro en los primeros años de escolarización. La República Unida de Tanzania ha conseguido mejores resultados llevando a cabo reformas por etapas, incrementando las inversiones en el sistema educativo y adscribiendo a los primeros grados a los maestros más experimentados y calificados. La edad de ingreso de los niños en la escuela es otro factor que también cuenta. El ingreso en la escuela a una edad tardía guarda una estrecha relación con la deserción escolar. En Colombia, se está llevando a cabo un programa en las escuelas rurales para reducir las tasas de deserción mejorando la calidad y pertinencia de la educación.

El Informe presenta algunos planteamientos que han permitido reducir con éxito las deserciones escolares mediante subvenciones de dinero en efectivo,

condicionadas a la asistencia de los niños a la escuela, y mediante redes de seguridad que permiten a las familias vulnerables resistir a reveses económicos provocados por el desempleo, las sequías o las enfermedades. Un ejemplo de esos enfoques es el Programa “Red de Seguridad Productiva” de Etiopía, que proporciona a las familias pobres dinero en efectivo o alimentos, permitiendo así a los padres mantener a sus hijos escolarizados por más tiempo.

### **Aprendizaje de jóvenes y adultos: adquirir competencias para afrontar un mundo en rápida evolución**

El compromiso contraído en Dakar de atender “las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes” es una meta sumamente ambiciosa, pero formulada con poca precisión. El seguimiento de los progresos hacia su consecución resulta difícil a falta de objetivos cuantificables.

La mayoría de los países ricos están cerca de lograr la universalización de la enseñanza secundaria y una elevada proporción de los alumnos de este nivel –el 70% en la región de América del Norte y Europa Occidental– llegan a cursar estudios superiores. En el extremo opuesto tenemos la región del África Subsahariana, donde la tasa bruta de escolarización en secundaria apenas se cifra en un 34% y donde tan sólo el 6% de los alumnos que cursan estudios secundarios ingresan en la enseñanza superior. No obstante, esta región, que partía de un nivel muy bajo, está recuperando su retraso. En efecto, desde 1999, las tasas de escolarización en secundaria se multiplicaron por dos en Etiopía y Uganda, y por cuatro en Mozambique. El aumento de las tasas de escolarización en primaria de los países en desarrollo ha traído consigo un incremento de la demanda de enseñanza secundaria. También está aumentando la escolarización en la enseñanza técnica y profesional, pero las limitaciones existentes en materia de datos dificultan el establecimiento de comparaciones entre las diferentes regiones. Aunque el número de adolescentes sin escolarizar está disminuyendo, cabe señalar que en 2008 aún totalizaban 74 millones en todo el mundo.

Las desigualdades dentro de los países son un reflejo de la disparidad que se da a nivel internacional en lo que respecta a la enseñanza secundaria. Las tasas de asistencia a clase y de terminación de los estudios secundarios guardan una estrecha relación con los ingresos económicos, el lugar de domicilio, la etnia, el sexo y otros elementos que pueden ser factores de desventaja. En Camboya, el 28% de las personas de 23 a 27 años pertenecientes al quintil de familias más acomodadas han finalizado sus estudios secundarios, mientras que esa proporción sólo asciende a un 0,2% en el caso de las familias más pobres. Gracias a los programas de “segunda oportunidad”, los jóvenes que no terminaron sus estudios primarios pueden adquirir la formación y las competencias necesarias para tener más posibilidades de elección en lo que respecta a los medios

de ganarse la vida. En América Latina los programas “Jóvenes”, destinados a familias de ingresos bajos, constituyen un modelo y han tenido un gran éxito combinando la enseñanza técnica y la adquisición de competencias para la vida diaria. Las evaluaciones de esos programas indican que han mejorado considerablemente las posibilidades de empleo y obtención de ingresos de los educandos.

Aunque los países desarrollados cuentan con niveles elevados de escolarización en la enseñanza secundaria y superior, también tropiezan con problemas de desigualdades y marginación. En los países de la OCDE el 20% de los alumnos de secundaria no logran terminar el segundo ciclo de este nivel de enseñanza. Entre los factores de riesgo que conducen a una deserción temprana de las aulas cabe señalar la pobreza, la condición de emigrantes de los alumnos y el escaso nivel de instrucción de los padres.

El creciente desempleo juvenil, exacerbado por la crisis financiera mundial, ha inducido a varios países de la OCDE a dar mayor prioridad a la adquisición de competencias. Por ejemplo, la Ley sobre Educación y Competencias del Reino Unido, promulgada en 2008, establece para todos los menores de 18 años la educación y formación obligatorias, que pueden consistir en cursos a tiempo completo o parcial, aprendizaje de oficios y formación en las empresas. También se están reforzando los programas de “segunda oportunidad” destinados a conseguir que los jóvenes con escasas competencias vuelvan al sistema educativo y reciban formación. Aunque los resultados de estos programas son un tanto desiguales, algunos han cosechado éxitos sorprendentes. En los Estados Unidos, los centros docentes comunitarios y las “escuelas de la segunda oportunidad” tienen una sólida experiencia en la tarea de llevar la educación a los grupos desfavorecidos.

### **La desatención a la alfabetización de los adultos en las políticas de educación frena sus progresos**

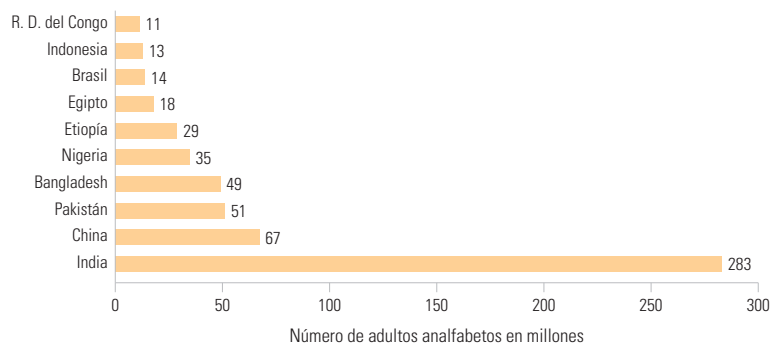
La alfabetización abre las puertas a la consecución de mejores medios de subsistencia, la mejora de la salud y el aumento de oportunidades. El Marco de Acción de Dakar comprende un objetivo específicamente centrado en la alfabetización de los adultos: mejorar en un 50% el nivel de alfabetización para el año 2015. Ese objetivo distará mucho de ser alcanzado, y eso pone de manifiesto el descuido de que viene siendo objeto la alfabetización en las políticas de educación desde mucho tiempo atrás.

En 2008, algo menos de 796 millones adultos –esto es, un 17% aproximadamente de la población adulta mundial– no sabían leer ni escribir. Aproximadamente los dos tercios de ellos eran mujeres. La inmensa mayoría de los analfabetos viven en el África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental, aunque en la región de los Estados Árabes también se registran altos niveles de analfabetismo de la población adulta.

Diez países concentran el 72% del total de los adultos analfabetos del mundo (Gráfico 5). Los resultados de los programas de alfabetización en esos países son desiguales. Brasil pudo reducir en 2,8 millones el número de sus adultos analfabetos entre 2000 y 2007, y en China se sigue manteniendo un fuerte ritmo de progreso hacia la alfabetización total de la población adulta. En la India las tasas de alfabetización crecen, pero a un ritmo lento; y este país no ha podido impedir que el número absoluto de analfabetos aumentase en 11 millones durante la primera mitad del último decenio. En Nigeria y Pakistán los progresos observados fueron lentos.

### **Gráfico 5: La mayoría de los adultos analfabetos del mundo se concentran en diez países**

*Número de adultos analfabetos en un grupo seleccionado de países (2005-2008)*



Fuente: Gráfico 1.29 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

Un análisis de tendencias muestra el largo trecho que media entre el compromiso contraído en Dakar el año 2000 y los progresos realizados desde entonces. Algunos países con una importante población de adultos analfabetos –por ejemplo, China y Kenya– van por buen camino para cumplir ese compromiso. Sin embargo, al ritmo al que están progresando actualmente, otros países importantes que representan una proporción considerable de la población analfabeta mundial, distarán mucho de poder lograr el objetivo fijado. Bangladesh y la India, por ejemplo, no llegarán más allá de la mitad del camino que tienen que recorrer para alcanzar el objetivo en 2015, y Angola, el Chad y la República Democrática del Congo se quedarán aún más rezagados.

Los lentos progresos de la alfabetización se achacan con frecuencia –y con razón– a la falta de voluntad política. A nivel internacional, no se han producido cambios significativos en el último decenio. La alfabetización no figura entre las metas de los ODM y las actividades realizadas en el marco del Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2003–2012) no han conseguido sensibilizar a la opinión a este problema, ni han suscitado una acción galvanizadora. Algunas conferencias internacionales importantes han facilitado los intercambios de ideas y abundantes debates al respecto, pero no han llegado a establecer plataformas

En 2008, unos 796 millones adultos, esto es, un 17% de la población adulta mundial, no sabían leer ni escribir

de acción fiables. En la escena internacional no existe hoy una masa crítica susceptible de hacer surgir un liderazgo que defienda la causa de la alfabetización.

Cuando los dirigentes políticos admiten la necesidad de luchar contra el analfabetismo, es posible realizar progresos rápidos. Desde finales del decenio de 1990, varios países de América Latina y el Caribe han empezado a otorgar más importancia a la alfabetización de los adultos. El Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas (PIA) se ha fijado la ambiciosa meta de lograr la erradicación del analfabetismo en 2015. Sobre la base de programas innovadores realizados en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, Cuba y Nicaragua, el PIA tiene por objeto impartir tres años de educación básica a 34 millones de adultos analfabetos. También pueden pretender a recibir un apoyo educativo 110 millones de personas jóvenes y adultas que, en plena edad activa, no han finalizado sus estudios de primaria.

Dar un gran paso en la alfabetización exige que los gobiernos nacionales se impliquen más en la planificación, financiación y prestación de servicios de alfabetización, realizando esa labor por conducto de toda una serie de alianzas. Cuando se hace esto, es posible conseguir avances rápidos. Los progresos realizados en Egipto desde la creación de la Autoridad General para la Alfabetización de Adultos a mediados del decenio de 1990 ponen de relieve lo que se puede lograr mediante estrategias integradas que abarcan la contratación y formación de alfabetizadores, una focalización eficaz de los grupos de destinatarios específicos y un firme compromiso en favor de la equidad entre los sexos.

### ***Paridad e igualdad entre los sexos: la necesidad de superar un conjunto de desventajas***

La paridad entre los sexos en la educación es un derecho humano, un fundamento de la igualdad de oportunidades y una fuente de crecimiento económico, de creación de empleos y de productividad. Los países que toleran la existencia de importantes disparidades entre los sexos pagan un alto precio por esa tolerancia ya que socavan el potencial humano de las mujeres y las niñas, limitando su creatividad y sus perspectivas. Aunque han progresado hacia el objetivo de la paridad entre los sexos en la educación, muchos países pobres no lo alcanzarán a no ser que introduzcan cambios radicales en las prioridades de sus políticas de planeamiento de la educación.

Los progresos hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria siguen cobrando un ritmo cada vez más acelerado. En todas las regiones que a principios del decenio registraban las mayores disparidades entre niñas y varones en la escolarización –el África Subsahariana, el Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes– se han logrado avances. Sin embargo, no se debe subestimar la distancia que todavía les queda por recorrer. En 52 países, los datos correspondientes a la proporción de niñas escolarizadas en primaria con respecto a los

varones, tal como la mide el índice de paridad entre los sexos (IPS), muestran que este índice se cifra en 0,95 o menos; y en otros 26 países sólo llega a 0,90 o es inferior. En Afganistán solamente hay 66 niñas matriculadas en primaria por cada 100 varones en esa situación. Si se hubiera logrado la paridad entre los sexos en la escuela primaria en 2008, el número de niñas escolarizadas en ese nivel de enseñanza superaría en 3,6 millones al registrado ese mismo año.

Los avances hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza secundaria han sido muy variables. En el Asia Meridional y Occidental, el considerable aumento observado en la escolarización de las jóvenes ha ido acompañado de una tendencia acusada hacia una mayor paridad con los varones. En cambio, en el África Subsahariana el importante aumento registrado en la matriculación de las muchachas en secundaria –a pesar del bajo nivel del que partía esta región– no ha sido secundado por una mejora de la paridad. En 2008, 24 países del África Subsahariana y tres del Asia Meridional sobre los que se ha podido disponer de datos pertinentes tenían un IPS en la escolarización en secundaria igual a 0,90 o inferior, y en otros 10 países ese índice se cifraba tan sólo en 0,70 o menos. En el Chad, el número de muchachas escolarizadas en secundaria es dos veces menor que el de los varones, y en Pakistán apenas hay tres muchachas matriculadas en ese nivel de enseñanza por cada cuatro varones. En la región de los Estados Árabes, la progresión de la paridad entre los sexos en secundaria ha sido menor que la registrada en la escuela primaria. Las perspectivas de que muchos países logren la paridad entre los sexos en la enseñanza secundaria siguen siendo limitadas, aunque una voluntad política más firme respaldada por prácticas adecuadas podría ser decisiva en este ámbito.

Rastrear los desequilibrios que se dan en la paridad entre los sexos hasta localizar su origen puede contribuir a la adopción de políticas con suficiente conocimiento de causa para superarlos. En muchos países, las disparidades empiezan a darse en el momento de ingresar en el primer grado de la escuela primaria. En tres cuartas partes de los países que no han logrado la paridad en ese nivel de enseñanza, el número de varones escolarizados es superior al de las niñas en el comienzo del primer ciclo. En el Malí, la tasa bruta de ingreso de los varones en el primer grado de primaria se cifra en 102% y la de las niñas en 89%. Si este tipo de desequilibrio en la paridad entre los sexos no se corrige a lo largo de la escolarización en primaria –gracias a la menor tasa de deserción escolar de las niñas– subsistirá hasta el final de ésta y se prolongará a su vez en la enseñanza secundaria.

Una vez que los niños están escolarizados, los esquemas de su progresión a lo largo de los grados de primaria varían. En Burkina Faso, un 70% de las niñas y varones que ingresan en la escuela primaria llegan al último grado de ésta, mientras que en Etiopía la probabilidad de

Si se hubiera logrado la paridad entre los sexos en la escuela primaria en 2008, el número de niñas escolarizadas superaría en 3,6 millones al registrado ese mismo año

que las niñas alcancen ese grado es levemente superior a la de los varones. De ahí que en estos países la política de educación deba centrarse en la supresión de los obstáculos que impiden la existencia de una paridad entre los sexos en el momento de ingresar en la escuela primaria. En cambio, en Guinea la tasa de supervivencia escolar en primaria de las niñas es muy inferior a las de los varones. En los países donde se dan disparidades entre los sexos en las tasas de deserción escolar, los gobiernos deben crear incentivos –por ejemplo, estableciendo subvenciones de dinero en efectivo o programas de alimentación escolar– para que los padres puedan mantener escolarizados a sus hijos.

En la mayoría de los casos, la disparidad entre los sexos en la enseñanza secundaria tiene su origen en la que ya existía en la escuela primaria. En la mayor parte de los países, las niñas que han finalizado sus estudios primarios tienen tantas probabilidades como los varones de ingresar en secundaria, aunque una vez escolarizadas en este nivel de enseñanza tienen más probabilidades de desertarlo. En Bangladesh, en el momento de transición de la escuela primaria a la secundaria se da una leve disparidad en favor de las niñas. Sin embargo, la tasa de terminación de estudios secundarios de los varones (23%) es superior a la de las muchachas (15%).

Los factores de desventaja relacionados con el nivel de ingresos de las familias, el lugar de domicilio, la lengua y otras circunstancias aumentan las disparidades entre los sexos. La disparidad en la asistencia a la escuela entre las muchachas y los varones de familias acomodadas suele ser mínima, pero es mucho mayor la disparidad que se da en detrimento de las muchachas en el caso de las familias que son pobres, viven en zonas rurales o pertenecen a minorías étnicas. En Pakistán, el promedio de escolarización de las jóvenes de 17 a 22 años de edad se cifra en cinco años, pero en el caso de las que viven en zonas rurales apenas alcanza un año. En cambio, las jóvenes de familias acomodadas que habitan en zonas urbanas cursan nueve años de estudios por término medio.

Las mujeres siguen afrontando grandes desventajas en materia de remuneración salarial y oportunidades de empleo, lo cual reduce los beneficios que podrían obtener de su grado de instrucción. Al mismo tiempo, la educación puede contribuir a contrarrestar las desventajas con que tropiezan las mujeres en el mercado laboral. Los factores de desventaja vinculados al sexo que limitan la adquisición y el desarrollo de competencias por parte de las mujeres, se pueden superar también con la adopción de políticas destinadas a ofrecer incentivos financieros para la educación de las niñas y las jóvenes, crear entornos escolares propicios para su escolarización, facilitarles el acceso a programas de enseñanza técnica y profesional, e impartirles educación no formal. Un ejemplo de esto lo constituyen los Centros de Empleo y Medios de Subsistencia para Adolescentes creados por el Comité para el Progreso Rural de

Bangladesh (BRAC), que tienen por objeto conseguir que las jóvenes de este país adquieran y desarrollen competencias prácticas y cobren confianza en sí mismas (Recuadro 2).

### Recuadro 2 – El apoyo del BRAC a las jóvenes de Bangladesh

En 2009, el número de Centros de Empleo y Medios de Subsistencia para Adolescentes creados por el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh (BRAC) se cifraba en más 21.000. Estos centros ofrecen a 430.000 mujeres jóvenes la posibilidad de reunirse para estrechar sus lazos sociales, mantener sus conocimientos de lectura, escritura y aritmética, y discutir temas relacionados con la salud, los matrimonios precoces y la función de la mujer en el seno de la familia. También ofrecen cursos de capacitación con vistas a la generación de ingresos y cuentan con un programa de ahorro y micropréstamos para las afiliadas que deseen crear microempresas. Una evaluación de los resultados de esos centros muestra que han conseguido incrementar la movilidad social de sus adherentes, así como su grado de participación en actividades generadoras de ingresos. Como consecuencia de los éxitos logrados, estos centros están sirviendo de modelo para la implantación de otros similares en países como Afganistán, la República Unida de Tanzania, Sudán y Uganda.

Fuente: Recuadro 1.13 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

### Calidad de la educación: las desigualdades obstaculizan los progresos

Un sistema de educación demuestra su eficacia cuando es capaz de cumplir su objetivo esencial: dotar a los jóvenes con las competencias que necesitan para encontrar medios seguros de subsistencia y participar activamente en la vida social, económica y política de sus comunidades. Los sistemas educativos de muchos países no demuestran ser eficaces, ya que son demasiados los alumnos que salen de la escuela primaria sin haber adquirido tan siquiera los rudimentos más elementales de lectura, escritura y aritmética.

Las evaluaciones internacionales de los resultados del aprendizaje ponen de manifiesto la existencia de disparidades acusadas en el aprovechamiento escolar, tanto en el plano internacional como dentro de cada país. El Estudio Internacional sobre el Progreso de la Competencia en Lectura (PIRLS) de 2006 evaluó, en función de cuatro niveles de puntuación, las capacidades en lectura de los alumnos de cuarto grado de primaria de 40 países. La gran mayoría de los escolares de países ricos, como Francia y los Estados Unidos, lograron resultados que se situaban en el nivel de puntuación intermedio, o por encima de éste. En cambio, en Marruecos y Sudáfrica, dos países de ingresos medios, las puntuaciones de más del 70% de los alumnos se situaron por debajo del nivel mínimo.

El aprovechamiento escolar, en niveles absolutos, es extremadamente bajo en muchos países en desarrollo (Gráfico 6). En 2007, las evaluaciones del Consorcio de

En la mayoría de los casos, la disparidad entre los sexos en la enseñanza secundaria tiene su origen en la que ya existía en la escuela primaria

### Gráfico 6: Variación considerable de las competencias de lectura en el África Subsahariana

Porcentaje de alumnos del sexto grado que alcanzan los niveles de competencia en lectura establecidos por el SACMEQ



Nota: El alumno clasificado en el nivel 3 de la escala ha adquirido competencias elementales en lectura; el clasificado en el nivel 5 puede leer e interpretar un texto; y el clasificado en el nivel 7 puede detectar información en textos más largos y sacar conclusiones de ellos.

Fuente: Gráfico 1.37 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

En Malawi y Zambia, más de la tercera parte de los alumnos de sexto grado de primaria son incapaces de leer con soltura

África Meridional y Oriental para la Supervisión de la Calidad de la Educación (SACMEQ) pusieron de manifiesto las agudas insuficiencias del aprovechamiento escolar en algunos países de ingresos bajos. En Malawi y Zambia, más de la tercera parte de los alumnos de sexto grado demostraron que eran incapaces de leer con un mínimo de soltura. En 2009, un estudio realizado en la India llegó a la conclusión de que apenas el 38% de los alumnos de cuarto grado de primaria de las escuelas rurales eran capaces de leer un texto concebido para alumnos de segundo grado. Es más, un 18% de los alumnos que habían cursado ocho años de estudios tampoco podían leer textos de ese tipo.

¿Ha perjudicado a la calidad de la enseñanza el fuerte aumento de la escolarización observado en muchos países? Este interrogante es un elemento central de una serie de debates en curso. Teniendo en cuenta que muchos de los niños recién ingresados en la escuela primaria proceden de familias con niveles muy altos de pobreza, malnutrición y analfabetismo de los padres –elementos éstos que suelen ir unidos al bajo aprovechamiento escolar–, cabría suponer que un mayor número de alumnos matriculados disminuye el nivel de los resultados del aprendizaje. De hecho, los elementos de información de que se dispone no permiten sacar una conclusión definitiva a este respecto. Los datos de las evaluaciones del SACMEQ muestran que en algunos países no se ha producido ese fenómeno. En Kenya y Zambia, el gran aumento de la escolarización en primaria registrado entre 2000 y 2007 no ha tenido repercusiones

significativas en las puntuaciones de las pruebas de evaluación; y en la República Unida de Tanzania se ha registrado una mejora del nivel medio de los resultados del aprendizaje, aunque el número de niños matriculados en primaria se ha multiplicado casi por dos.

El aprovechamiento escolar guarda relación con factores como el nivel de ingresos e instrucción de los padres, la lengua, la pertenencia étnica y la ubicación geográfica de la familia. En Bangladesh, por ejemplo, más del 80% de los alumnos que llegan al quinto grado de primaria obtienen el certificado de estudios primarios, pero las variaciones entre las zonas geográficas son muy grandes: en un distrito de la provincia de Barisal prácticamente todos los alumnos aprueban el examen, mientras que en otro de la provincia de Sylhet sólo menos de la mitad de los escolares consiguen superar la prueba. Por lo tanto, en este país el lugar de la escuela a la que va un niño tiene una importancia decisiva en sus posibilidades de obtener el certificado de estudios primarios. En Kenya, solamente el 50% de los niños de las familias más pobres escolarizados en el tercer grado de primaria pueden leer un texto estándar en kiswahili correspondiente al segundo grado, mientras que esa proporción asciende a un 75% en el caso de los alumnos pertenecientes a las familias más ricas.

Los gobiernos de los países más pobres tienen que afrontar enormes problemas para aumentar el nivel medio de los resultados del aprendizaje en sus sistemas educativos. Las políticas de educación centradas en conseguir mejoras del conjunto del sistema educativo que no apuntan a reducir las desigualdades existentes entre los alumnos, tienen escasas posibilidades de conseguir su propósito.

La concentración de los factores de desventaja social en el alumnado guarda una estrecha relación con la disminución de los niveles de aprovechamiento escolar, pero también las escuelas generan desigualdades. En la mayoría de los países, la calidad de las escuelas que prestan servicios educativos a los distintos grupos socioeconómicos varía considerablemente. Reducir esa variación es un primer paso para mejorar el nivel medio del aprovechamiento escolar y reducir las desigualdades. Las grandes diferencias que se dan en la calidad de las escuelas, tanto entre los diferentes países como dentro de cada uno de ellos, dificultan la tarea de sacar enseñanzas universalmente aplicables. Sin embargo, es posible determinar algunos factores que parecen tener repercusiones importantes en toda una serie de países:

- **Los docentes cuentan.** Es esencial atraer a personas calificadas al ejercicio de la docencia, lograr que se mantengan en la profesión, dotarlas con las competencias necesarias y prestarles el apoyo requerido. Para conseguir una mayor equidad en los resultados del aprendizaje, también es fundamental velar por que los sistemas de distribución del profesorado repartan equitativamente a los docentes.

Otro motivo de preocupación apremiante es el de su contratación. Si se quiere lograr la universalización de la enseñanza primaria, habrá que contratar en todo el mundo 1.900.000 maestros suplementarios de aquí a 2015. La mitad de ellos tendrán que ser contratados en los países del África Subsahariana.

- *El tiempo lectivo real es importante.* El absentismo de los docentes y el tiempo no utilizado para tareas pedagógicas en clase pueden reducir considerablemente el tiempo lectivo y ahondar las disparidades en los resultados del aprendizaje. Un estudio realizado en dos Estados de la India mostró que los maestros titulares de las escuelas públicas rurales se ausentaban en promedio un día por semana como mínimo. Abordar la cuestión de las condiciones de trabajo de los docentes y mejorar la rendición de cuentas y la administración de las escuelas, son dos elementos que pueden aumentar el aprovechamiento escolar y reducir las desigualdades.
- *Los primeros grados son esenciales.* El número de alumnos por clase disminuye a medida que van avanzando en el sistema escolar, de tal manera que éstos reciben una instrucción más individualizada en los últimos grados. En Bangladesh, en el último grado de primaria de las escuelas gubernamentales y no gubernamentales el promedio de alumnos por clase es de 30, lo que viene a representar la mitad del alumnado de una clase del primer grado. Es fundamental distribuir de modo más uniforme los recursos docentes entre los diferentes grados, así como centrarse más en la tarea de velar por que todos los alumnos adquieran las competencias básicas necesarias en lectura, escritura y aritmética.
- *Las condiciones del entorno escolar son importantes.* El equipamiento deficiente de las aulas y la carencia de libros y material de escritura para los alumnos no propician un aprendizaje eficaz. En Malawi, la proporción de alumnos por maestro oscila entre 36 y 120 alumnos. En Kenya, la proporción de niños que disponen de un libro de aritmética propio va de un 8% en la Provincia del Nordeste a un 44% en la capital, Nairobi.

Para contrarrestar las desventajas con que los niños marginados llegan a la escuela, la administración escolar tiene que proporcionarles ayuda adicional que comprenda, entre otras cosas, un suplemento de tiempo lectivo y recursos complementarios. La asignación de recursos financieros gubernamentales puede desempeñar un papel esencial en la reducción de las disparidades en los resultados del aprendizaje. El gobierno central de la India ha incrementado sustancialmente la asignación concedida por alumno en los distritos donde los indicadores de educación arrojan peores resultados. Los recursos adicionales obtenidos han contribuido a financiar la contratación de maestros suplementarios, y también a reducir las disparidades



El conflicto entre las fuerzas gubernamentales y el Ejército de Resistencia del Señor en el norte de Uganda visto por un niño (Dibujo de Maxwell Ojuka – Cortesía de la ONG "A River Blue").

entre las escuelas en materia de infraestructuras. Los programas de recuperación del retraso escolar pueden tener también una influencia decisiva (Recuadro 3). En Chile, el Programa de las 900 Escuelas proporciona recursos adicionales a los centros docentes con peores resultados para que mejoren los resultados del aprendizaje, estableciendo talleres semanales destinados a reforzar las competencias de los maestros, organizando talleres extraescolares para los niños y suministrando libros de texto y materiales de otro tipo. Este programa ha mejorado el nivel del aprovechamiento escolar en el cuarto grado y ha reducido las disparidades en materia de aprendizaje.

Las evaluaciones nacionales de los resultados del aprendizaje también tienen un papel que desempeñar. Por ejemplo, las evaluaciones de la lectura en los primeros grados de primaria pueden permitir la identificación de los niños que tropiezan con dificultades, así como la de las escuelas y regiones que necesitan ayuda. La comunicación de los resultados de las evaluaciones a los padres puede ayudar a las comunidades a pedir cuentas a los proveedores de servicios educativos, y también puede ayudar a estos últimos a comprender los problemas que puedan existir.

Si se quiere lograr la universalización de la enseñanza primaria, habrá que contratar en todo el mundo 1.900.000 maestros suplementarios de aquí a 2015

### Recuadro 3 – Programa “Balsakhi” de la ONG Pratham para impartir educación de calidad

Pratham es una gran organización no gubernamental de la India que tiene por objeto contribuir a mejorar la calidad de la educación impartida a los niños de familias pobres y vulnerables. Cuenta con un programa original de recuperación del retraso escolar destinado a los alumnos de tercer y cuarto grado de las escuelas primarias públicas que se han quedado rezagados. Pratham contrata a nivel local instructoras jóvenes (“balsakhi”) que reciben un curso de formación inicial de dos semanas de duración y asistencia pedagógica durante su tiempo de trabajo, a fin de que puedan ayudar a los niños a adquirir competencias elementales en lectura, escritura y aritmética. Las evaluaciones del programa muestran que éste no sólo ha logrado mejorar las puntuaciones de los alumnos en las pruebas de lectura y aritmética, sino también reducir las disparidades en materia de aprendizaje. Su éxito ha conducido a que se prepare una versión modificada del mismo, cuya aplicación se ha extendido a diecinueve Estados del país por intermedio del Programa “Read India”, beneficiando así a unos 33 millones de niños en el año escolar 2008-2009.

Fuente: Recuadro 1.14 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

### Financiación de la Educación para Todos: en búsqueda de un avance decisivo

Una financiación más abundante no es una garantía de éxito en la educación, pero una financiación crónicamente insuficiente es un camino que conduce al fracaso seguro. El Marco de Acción de Dakar reconoce cuán importante es respaldar con compromisos financieros la consecución de los objetivos de la Educación Para Todos. El balance a este respecto ha sido variable. Muchos de los países más pobres del mundo han aumentado el gasto en educación, aunque algunos de sus gobiernos sigan concediendo todavía una prioridad demasiado escasa a sus sistemas educativos en los presupuestos nacionales. Por otra parte, el nivel de la ayuda internacional ha aumentado, aunque los donantes de ésta han incumplido colectivamente su promesa de hacer todo lo posible para que “ningún país que se comprometa seriamente con la Educación para Todos se vea frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. Si examinamos las perspectivas para 2015, cabe decir que actualmente se corre el peligro de que los efectos de la crisis financiera mundial ahonden aún más la gran disparidad ya existente entre las necesidades de financiación de la Educación para Todos y los compromisos de financiación reales.

#### **La financiación nacional aumenta, pero se dan diferencias acusadas entre las regiones y dentro de cada una de ellas**

El pilar esencial de la inversión en educación, incluso en los países más pobres, no es la ayuda internacional, sino los ingresos fiscales y el gasto público nacional. Muchos de los países más pobres del mundo han incrementado sus inversiones. En el grupo formado por los países de ingresos bajos, la proporción del ingreso nacional

gastado en educación ha aumentado desde 1999, pasando del 2,9% al 3,8%. En algunos Estados del África Subsahariana se han registrado aumentos especialmente importantes: el porcentaje del ingreso nacional gastado en la educación desde 1999 se multiplicó por dos en Burundi y por tres en la República Unida de Tanzania.

Menos positivo es el hecho de que algunas regiones hayan seguido descuidando la financiación de la educación. El Asia Central y el Asia Meridional y Occidental son las dos regiones del mundo que menos invierten en educación. En general, la proporción del producto nacional bruto (PNB) asignada a la educación tiende a ser mayor cuanto más aumenta el ingreso nacional, pero este esquema dista mucho de ser uniforme. Aunque la renta per cápita en Pakistán es más o menos la misma que en Viet Nam, el primero de estos dos países sólo dedica a la educación una proporción del PNB dos veces menor que el segundo. Lo mismo ocurre con Filipinas, que asigna a la educación la mitad de los recursos que le dedica la República Árabe Siria.

Las tendencias globales de la financiación de la educación las determinan el crecimiento económico, el nivel de recaudación fiscal y la proporción de los presupuestos nacionales asignada a la educación. El aumento del crecimiento económico entre 1999 y 2008 hizo que aumentara la inversión en educación en la mayoría de los países en desarrollo. El ritmo al que el crecimiento económico se plasma en un aumento del gasto en educación depende de las decisiones generales que se adopten con respecto al gasto público. En más de la mitad de los países sobre los que se dispone de datos, el aumento real del gasto en educación ha sido mayor que el crecimiento económico. Por ejemplo, en Ghana, Mozambique y la República Unida de Tanzania, el gasto en educación progresó con mayor rapidez que el crecimiento económico gracias al incremento de la recaudación de impuestos y de la proporción del presupuesto asignado a la educación. Otros países solamente han convertido en gasto en educación una pequeña proporción del beneficio generado por el crecimiento económico. En Filipinas, por ejemplo, el gasto real en educación aumentó en un 0,2% anual entre 1999 y 2008, mientras que la economía creció a un ritmo del 5% anual en ese mismo periodo. El resultado de esto es que la proporción del ingreso nacional invertida en la educación –que ya era baja anteriormente– ha ido disminuyendo con el tiempo. Los esfuerzos de movilización de los recursos financieros nacionales influyen de manera esencial en las perspectivas de realización de los objetivos de la Educación para Todos. En la República Unida de Tanzania, el incremento de la financiación del sector educativo ha contribuido desde 1999 a reducir en unos tres millones el número de niños sin escolarizar. Aunque en el último decenio Bangladesh ha logrado realizar grandes progresos en la educación, éstos se han visto frenados por el insuficiente nivel de la recaudación de impuestos y la escasa proporción del presupuesto nacional asignada a la educación.

En el conjunto de los países de ingresos bajos, la proporción del ingreso nacional gastado en educación ha aumentado desde 1999, pasando del 2,9% al 3,8%



© Evan Abramson/UNESCO

Clase al aire libre en Puerto Príncipe (Haití). El sistema educativo haitiano, muy deteriorado por la situación de conflicto antes del terremoto de enero de 2010, quedó devastado por esta catástrofe.

Los países en desarrollo más pobres disponen de un margen considerable para intensificar sus esfuerzos en materia de movilización de recursos y dar más prioridad a la educación básica. En el *Informe de Seguimiento sobre la EPT en el Mundo 2010* se estimaba que esos países pueden destinar a la educación básica 7.000 millones de dólares suplementarios de sus recursos financieros nacionales, de manera que el nivel global de financiación alcance un 0,7% del PNB aproximadamente.

#### **Ayuda internacional: incumplimiento de las promesas**

Desde el año 2002, la ayuda global a la educación básica se ha multiplicado casi por dos y ha contribuido a la consecución de algunos progresos importantes. En algunos países como Bangladesh, Camboya, Etiopía, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Senegal, la ayuda ha desempeñado un papel importante en el apoyo a políticas que han contribuido a acelerar la progresión hacia la educación para todos. Aunque los que mantienen puntos de vista pesimistas sobre la ayuda ponen en tela de juicio el valor de la asistencia al desarrollo, los resultados cosechados sobre el terreno muestran un panorama más halagüeño. No obstante, cabe señalar que los donantes han incumplido los compromisos contraídos el año 2000 en Dakar y en las sucesivas reuniones internacionales en la cumbre celebradas desde entonces.

En la ayuda a la educación influyen inevitablemente los volúmenes de la ayuda global y el entorno general de ésta. En 2005, las promesas de financiación formuladas por el G8 y la Unión Europea para 2010 se cifraron en 50.000 millones de dólares, la mitad de los cuales debían asignarse al África Subsahariana. El déficit global de la ayuda previsto se estima en 20.000 millones de dólares,

de los cuales 16.000 millones corresponden al África Subsahariana.

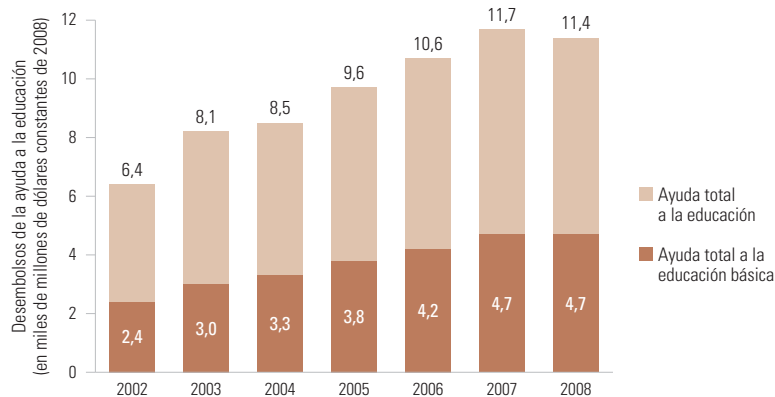
Las realizaciones de los donantes varían con respecto a los objetivos internacionales establecidos y los diferentes elementos de referencia adoptados. Los Estados Unidos, Italia y el Japón son los países del G8 que siguen destinando a la ayuda las proporciones más bajas de sus ingresos nacionales brutos (INB) respectivos. En 2009, Italia disminuyó en un tercio su gasto en ayuda, pese a que su volumen ya era bajo, y al parecer ha abandonado el compromiso contraído ante la Unión Europea de aumentarla hasta que alcanzara, por lo menos, un 0,51% de su INB. Las presiones que se ejercen en el ámbito presupuestario han suscitado incertidumbres sobre el rumbo futuro de la ayuda. Sin embargo, cabe señalar que en 2009 algunos donantes como los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido aumentaron su gasto en ayuda.

Los datos recientes sobre la ayuda a la educación apuntan hacia una posible tendencia inquietante para el programa de la Educación para Todos. Después de cinco años de aumento gradual, la ayuda a la educación básica se estancó en 2008 en la suma de 4.700 millones de dólares (Gráfico 7). En el caso del África Subsahariana, la región donde mayor es el déficit de financiación de la Educación para Todos, los desembolsos de la ayuda disminuyeron en un 4%, lo que representa un 6% de reducción de la ayuda por niño en edad de cursar la enseñanza primaria. Aunque un estancamiento de la ayuda en un determinado año no indica de por sí una tendencia, lo cierto es que hay muy pocos motivos para sentirse satisfechos, si se tiene en cuenta que la financiación externa para poder alcanzar los objetivos de la Educación para Todos en los países de ingresos bajos acusa un déficit estimado en 16.000 millones de dólares anuales.

Después de cinco años de aumento gradual, la ayuda a la educación básica se estancó en 2008 en la suma de 4.700 millones de dólares

### Gráfico 7: Los desembolsos de la ayuda a la educación básica se estancaron en 2008

Desembolsos de la ayuda a la educación (2002-2008)



Fuente: Gráfico 2.8 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.

Si todos los donantes asignaran a la educación básica la mitad, por lo menos, de su ayuda a la educación en general, se podría movilizar en beneficio de la primera una suma complementaria anual de 1.700 millones de dólares

Teniendo en cuenta la magnitud de este déficit, no cabe duda de que se deben reconsiderar las prioridades de la ayuda en el sector de la educación. Si todos los donantes asignaran a la educación básica la mitad, por lo menos, de su ayuda a la educación en general, se podría movilizar en beneficio de la primera una suma complementaria anual de 1.700 millones de dólares. Sin embargo, no hay muchos indicios de que los principales donantes estén replanteándose la cuestión de equilibrar la ayuda a la educación básica y la destinada a niveles de enseñanza superiores. Algunos donantes importantes, miembros del G8, como Alemania, Francia y Japón asignan a los niveles de enseñanza superiores más del 70% de su ayuda global a educación. Además, una amplia proporción de las sumas contabilizadas como ayuda revisten la forma de costos imputados que, de hecho, son transferencias de recursos a instituciones de educación de los países donantes. En Alemania y Francia, esos costos imputados representan más de la mitad de su ayuda global a la educación. Independientemente de que esos costos redunden en beneficio de los estudiantes extranjeros que cursan estudios en los centros alemanes y franceses de enseñanza superior, es evidente que una política de este tipo puede contribuir escasamente a reducir los considerables déficits financieros de los sistemas educativos de los países pobres.

Si trascendemos la cuestión del volumen de la ayuda, hay que señalar que siguen subsistiendo inquietudes en lo referente a su eficacia. En 2007, menos de la mitad de la ayuda global se canalizó a través de los sistemas nacionales de gestión de la hacienda pública; además, sólo se coordinó una de cada cinco misiones de los donantes y sólo se desembolsó realmente el 46% de las sumas que se había previsto gastar en concepto de asistencia para el desarrollo. Estos datos muestran que estamos todavía muy lejos de alcanzar los objetivos establecidos por los donantes en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Todo esto tiene consecuencias directas para la

educación. Por ejemplo, las diferencias que se dan entre los compromisos de ayuda y los desembolsos efectivos de ésta dificultan el establecimiento de una planificación eficaz en ámbitos como la construcción de aulas o la contratación de docentes.

### Crisis financiera: dolorosos ajustes en perspectiva

Los donantes, las instituciones financieras internacionales y otros organismos siguen ignorando ampliamente las consecuencias de la crisis financiera mundial en las perspectivas de lograr la Educación para Todos. Debido al aumento de la pobreza y la vulnerabilidad, y habida cuenta de las limitaciones impuestas a los esfuerzos nacionales en materia de financiación por las presiones que se ejercen en el ámbito fiscal, la ayuda es esencial para preservar los logros alcanzados y sentar las bases que permitan progresar con más rapidez.

En el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2010 se instaba a los gobiernos y las instituciones financieras internacionales a que evaluaran las consecuencias que los ajustes presupuestarios provocados por la crisis podían entrañar para la financiación de la Educación para Todos. También se ponía de relieve la insuficiencia de la información en tiempo real sobre lo que esos ajustes podrían significar para los objetivos establecidos en Dakar. Esa situación no ha cambiado. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha señalado que la mayoría de los países en desarrollo a los que presta ayuda, no han efectuado recortes en los presupuestos destinados a asegurar el suministro de servicios básicos prioritarios. Por alentadora que esa aseveración pueda ser, lo que no precisa es si los gastos presupuestarios previstos son acordes con los planes anteriores a la crisis y las exigencias de financiación de la Educación para Todos. Además, los sistemas nacionales e internacionales de elaboración de informes siguen obstaculizando una evaluación adecuada de los ajustes presupuestarios.

La crisis financiera fue originada por los sistemas bancarios y las deficiencias en las reglamentaciones financieras de los países ricos, pero los que ahora se están debatiendo para contrarrestar sus efectos son los millones de pobres que hay en el mundo entero. En 2009, la desaceleración del crecimiento económico, unida al alza del precio de los alimentos, incrementó en 64 millones el número de habitantes del planeta sumidos en la extrema pobreza y en 41 millones el de los malnutridos. Inevitablemente, la educación va a padecer también las consecuencias de la crisis. Hay ya datos y elementos de información sobre la presión ejercida en los presupuestos de las familias, que obliga a los padres a sacar a sus hijos de la escuela. Además, el aumento de la malnutrición infantil va a influir negativamente en la asistencia a la escuela y en el aprovechamiento escolar.

Las presiones ejercidas en el ámbito fiscal representan también una amenaza para los progresos hacia la consecución de los objetivos de la Educación para Todos. Sigue siendo un motivo de preocupación el que los organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el FMI no hayan sido capaces de evaluar las repercusiones de los ajustes presupuestarios en el logro de los objetivos de la Educación para Todos. El problema estriba, en parte, en la falta de seguimiento sistemático de los presupuestos. Sobre la base de los trabajos de investigación realizados para el Informe del año anterior, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011* trata de colmar parcialmente las lagunas de información a este respecto. El Informe examina el gasto real en 2009 y el gasto previsto para 2010, estudiando 18 países de ingresos bajos y 10 de ingresos medios bajos (Gráfico 8). Los resultados del examen son, entre otros, los siguientes:

- Siete de los 18 países de ingresos bajos estudiados –entre los que figuran el Chad, Ghana, Níger y Senegal– efectuaron recortes en el gasto en educación en 2009. En los países que han señalado recortes del gasto en educación hay 3,7 millones de niños sin escolarizar.
- En cinco de esos siete países, el gasto previsto para 2010 hará que el presupuesto de educación se sitúe por debajo del nivel que tenía en 2008.
- Siete de los países de ingresos medios bajos mantuvieron o incrementaron el nivel del gasto en educación en 2009, pero seis de ellos previeron recortar sus presupuestos de educación en 2010.

■ De cara al año 2015, cabe decir que con los ajustes previstos en el ámbito presupuestario para los países de ingresos bajos se corre el riesgo de ahondar el déficit de financiación de la Educación para Todos. Las previsiones del FMI indican que, de aquí a 2015, el promedio de aumento anual del gasto público global en los países de ingresos bajos se cifrará en un 6%, cuando se necesitaría un aumento del 12% aproximadamente para lograr tan sólo el objetivo de universalizar la enseñanza primaria.

### Cinco recomendaciones sobre la financiación

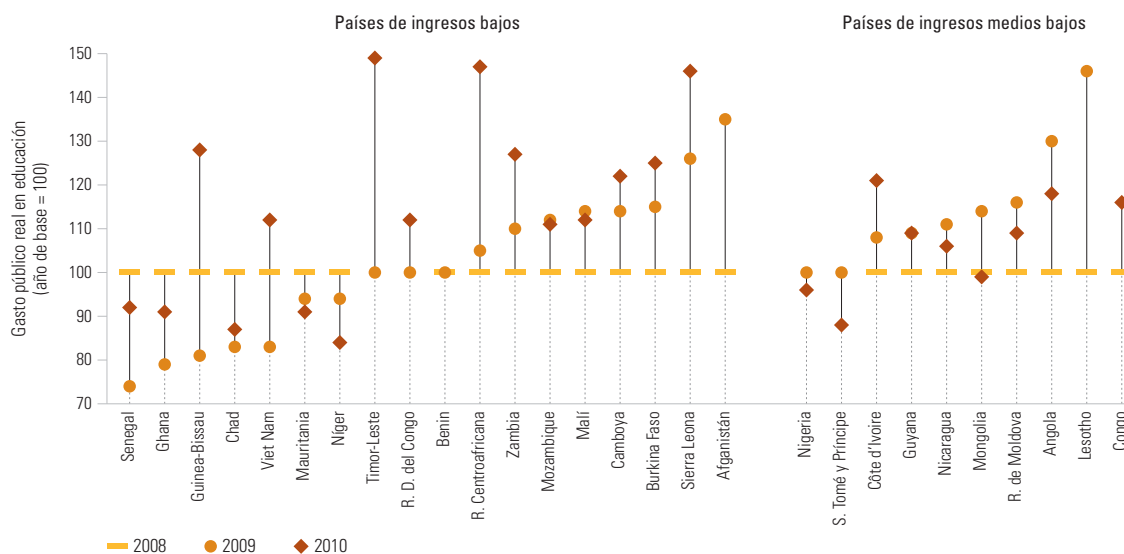
Es probable que en los cinco próximos años el contexto financiero para los gobiernos nacionales y los donantes de ayuda sea mucho más difícil de lo que fue en el último decenio. Una fuerte progresión hacia la consecución de los objetivos establecidos el año 2000 exigirá una acción decisiva. El Informe formula a este respecto cinco recomendaciones de carácter general:

- *Reevaluar las necesidades de financiación a la luz de la crisis financiera.* La planificación relativa al logro de los objetivos de la Educación para Todos debe basarse en estimaciones nacionales detalladas. El Banco Mundial y el FMI, de concierto con los gobiernos y los organismos de las Naciones Unidas, deben evaluar el déficit que se desprende de la diferencia entre los planes de gasto actuales y las necesidades de financiación para el logro de la Educación para Todos y los ODM. Es también esencial que evalúen la alineación de esas necesidades de financiación con los programas de ajustes en el ámbito presupuestario.

En los países que han señalado recortes del gasto en educación hay 3,7 millones de niños sin escolarizar

**Gráfico 8: El impacto de la crisis financiera en el gasto público en educación**

Índice del gasto público real en educación en un grupo seleccionado de países de ingresos bajos e ingresos medios bajos (2008-2010)



Fuente: Gráfico 2.12 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011*.

La Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE) debería recaudar, desde 2011 hasta 2015, entre 3.000 y 4.000 millones de dólares al año

- *Cumplir los compromisos de 2005.* Los gobiernos de los países donantes deben tomar inmediatamente medidas para honrar los compromisos formulados en 2005 y contraer otros compromisos nuevos para el periodo que va hasta 2015. En el primer semestre de 2011, todos los donantes deberían presentar calendarios indicativos renovables en los que se determine cómo piensan enjugar la totalidad de los déficits de financiación, comprendido el de la ayuda al África Subsahariana que se cifra en 16.000 millones de dólares.
- *Dar una prioridad elevada a la educación.* Los donantes recalcan frecuentemente la importancia que tiene el hecho de que los gobiernos de los países en desarrollo traten de armonizar las prioridades del gasto público con los compromisos contraídos en favor de la realización de los objetivos de la Educación para Todos; pero ellos deberían observar también ese mismo principio. Si todos los donantes dedicasen a la educación básica el 50%, por lo menos, de su ayuda a la educación (la proporción actual asciende a un 41%), se podrían movilizar 1.700 millones de dólares suplementarios cada año.
- *Adoptar una nueva iniciativa mundial de financiación: la Facilidad Financiera Internacional para la Educación (IFFE).* Es preciso que la alianza en pro de la Educación para Todos admita que, incluso si se cumplen los compromisos de ayuda formulados en 2005 y los donantes otorgan más prioridad a la educación básica, los resultados se quedarán demasiado cortos o llegarán demasiado tarde. En el caso de la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización, los gobiernos donantes han movilizado recursos vendiendo bonos, utilizando los ingresos obtenidos para invertirlos inmediatamente a fin de salvar a los niños de la muerte y abonando los intereses a lo largo de un periodo de tiempo prolongado. El argumento para hacer extensivo a la educación este modelo de financiación es simple y contundente: si la administración de vacunas a los niños no admite dilaciones, su educación tampoco admite espera. Los gobiernos donantes deberían recaudar así, desde 2011 hasta 2015, entre 3.000 y 4.000 millones de dólares al año gracias a la emisión de bonos de la IFFE, canalizando una parte de los ingresos obtenidos por conducto de la Iniciativa Vía Rápida, una vez que ésta haya sido objeto de reformas.
- *Movilización de medios de financiación innovadores.* Los defensores de la causa de la Educación para Todos deben llevar cabo una labor con un vasta gama de públicos y grupos para abogar por el establecimiento de una tasa mundial sobre las instituciones financieras, como por ejemplo la propuesta por la campaña en favor de la "tasa Robin Hood", y también deben velar por que se incluya a la educación en los planes de asignación de los ingresos obtenidos, en el contexto de una vasta estrategia de financiación de los ODM. Teniendo en cuenta la magnitud del déficit de financiación, es necesario que se formulen otras propuestas de financiación innovadoras centradas en la educación. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011* se exponen argumentos en favor de una tasa sobre los teléfonos móviles en el conjunto de los países de la Unión Europea equivalente a un 0,5% del importe de los abonos a este medio de comunicación. Con esa tasa se podrían recaudar anualmente unos 890 millones de dólares anuales. □



Niñas jugando en un edificio en ruinas de Kabul (Afganistán) donde han buscado refugio 105 familias desplazadas.



## Parte 2. Conflictos armados y educación, una crisis encubierta

Las Naciones Unidas se crearon, ante todo y sobre todo, para poner un término al “azote de la guerra”. Los arquitectos del nuevo sistema mundial pretendían impedir el retorno a lo que la Declaración Universal de Derechos humanos denomina “el desconocimiento y el desprecio de los derechos humanos” y los “actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”. Sesenta y cinco años después, el azote de la guerra perdura. Sus más virulentas manifestaciones las hallamos en los países más pobres del mundo y están pulverizando las posibilidades de educación de sus poblaciones en proporciones enormes.

La repercusión de los conflictos armados en la educación es un problema que se ha ignorado ampliamente. Se trata de una crisis encubierta que refuerza la pobreza, socava el crecimiento económico y retrasa el progreso de las naciones. La médula de esta crisis la constituyen las numerosas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos, que merecen plenamente la calificación de “actos de barbarie”. Este problema es el que merece la atención más apremiante en el programa internacional del desarrollo. Además de representar un ultraje para la conciencia de la humanidad y de exigir por lo tanto una respuesta eficaz, las guerras han causado en los sistemas educativos efectos devastadores de los que apenas se informa, y la comunidad internacional está dando la espalda a las víctimas de esa situación.

El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* atrae la atención sobre la crisis encubierta provocada por los conflictos armados en la educación. Aporta datos documentados sobre la magnitud de esa crisis, detalla cuáles son sus causas subyacentes y establece un programa para cambiar la situación. Una de las lecciones esenciales que se pueden sacar del Informe es que los planteamientos rutinarios socavan cualquier perspectiva de lograr tanto los objetivos concretos de la Educación para Todos como las metas más vastas de los ODM (véase la contribución especial *¡Basta ya!* del arzobispo sudafricano Desmond Tutu).

No todas las vinculaciones que se dan entre los conflictos armados y la educación actúan siempre en un mismo sentido. Aunque los sistemas educativos poseen un importante potencial para actuar como una poderosa

### Contribución especial: ¡Basta ya!

Han transcurrido ya casi setenta años desde que una generación de líderes políticos se congregó, apenas finalizada una terrible guerra, para formular en tan sólo dos palabras esta promesa: “Nunca más”. Las Naciones Unidas se crearon para impedir el retorno de las rivalidades, guerras y violaciones de los derechos humanos que entrañaron la pérdida de muchísimas vidas y el despilfarro de un potencial inmenso. Sin embargo, esa pérdida y ese despilfarro se siguen dando y tenemos que ponerles un término ahora mismo.

Este informe de la UNESCO debería haber visto la luz mucho antes. Sus páginas detallan crudamente la violencia real que se está ejerciendo contra algunas de las poblaciones más vulnerables del mundo, comprendidos sus niños en edad escolar, y retan a los dirigentes de todos los países, ricos y pobres, a emprender una acción decisiva.

Lo que pido a los líderes del mundo es que enuncien esta sencilla declaración de intenciones: ¡Basta ya! Como miembros de la misma comunidad ética a la que pertenecemos todos los seres humanos, ninguno de nosotros puede desear que se toleren las violaciones de los derechos humanos, los ataques armados contra los niños y las destrucciones de escuelas que tienen lugar en muchos conflictos. Acabemos de una vez con la impunidad que posibilita semejantes actos y empecemos a proteger a nuestros niños y su derecho a la educación. Hago un llamamiento a todos los dirigentes políticos, países y grupos implicados en conflictos violentos para que recuerden que no están por encima del derecho internacional humanitario.

También hago un llamamiento a los dirigentes de los países ricos para que presten una ayuda más eficaz a las personas que se hallan en zonas afectadas por guerras. La firme determinación de los padres y los niños por tratar de recibir una educación y los extraordinarios esfuerzos y sacrificios que realizan para lograr esto, me han dado muchas lecciones de humildad en mis viajes por el mundo. Cuando se lanzan ataques contra pueblos y aldeas y sus poblaciones son desplazadas, vemos surgir de la nada escuelas improvisadas. Cuando se destruye una escuela, padres y niños hacen lo imposible para mantener abiertas las puertas de la educación. Sería muy positivo que los donantes mostraran un espíritu de determinación y una voluntad semejantes. Sin embargo, a las poblaciones de los países en conflicto se les suele proporcionar muy poca ayuda para la educación. También ocurre a menudo que no reciben el tipo de ayuda adecuado. Tal como muestra este Informe, la ayuda al desarrollo adolece del síndrome del “demasiado poco y demasiado tarde”. Uno de los resultados de esto es que se están perdiendo oportunidades para reconstruir los sistemas de educación.

*Arzobispo Desmond Tutu  
Premio Nobel de la Paz 1984*

A veces, se recurre a los sistemas educativos para fomentar la falta de respeto, la intolerancia y los prejuicios que impulsan a las sociedades a la violencia

fuerza de paz, reconciliación y prevención de conflictos, con demasiada frecuencia propulsan la violencia. Esto es algo que los arquitectos de las Naciones Unidas tenían claro. Se percataron de que la Segunda Guerra Mundial, independientemente de sus causas inmediatas, estalló sobre todo por la falta de entendimiento recíproco. Los orígenes de la UNESCO se deben a un esfuerzo por remediar esa falta. Su Constitución, aprobada en 1945, reconoce que siempre fue la "incomprensión mutua de los pueblos" la que les condujo a la violencia a lo largo de toda la historia, y añade que una paz duradera sólo puede cimentarse en la educación, precisando que "puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz". Con demasiada frecuencia no se recurre a los sistemas educativos para promover el respeto mutuo, la tolerancia y el espíritu crítico, sino para fomentar la falta de respeto, la intolerancia y los prejuicios que impulsan a las sociedades a la violencia. En el Informe se definen estrategias para tratar estos problemas y conseguir que la educación libere plenamente su potencial de fuerza de paz.

Todo conflicto armado es diferente de los demás, y sus consecuencias para la educación son también diferentes. Sin embargo, todos tienen en común puntos recurrentes. En el Informe se señalan cuatro deficiencias sistémicas de la cooperación internacional que constituyen el núcleo de la "crisis encubierta":

- *Deficiencias en la protección.* Los gobiernos nacionales no actúan basándose en sus responsabilidades éticas, ni tampoco en sus

obligaciones jurídicas, para proteger a los civiles que se ven atrapados por conflictos armados. Existe toda una cultura de la impunidad en torno a atentados atroces perpetrados contra los derechos humanos, que constituye un obstáculo considerable para la educación. Los ataques armados contra niños, maestros y escuelas, así como el amplio y sistemático recurso a violaciones y otros abusos sexuales como armas de guerra, figuran entre los ejemplos más destacados de esos atentados.

- *Deficiencias en la prestación de servicios educativos.* Los padres y los niños afectados por conflictos armados muestran una firmeza extraordinaria en su determinación por mantener a toda costa la educación en circunstancias adversas. La comunidad internacional no realiza un esfuerzo semejante. La educación sigue siendo uno de los ámbitos más descuidados en un sistema de ayuda humanitaria que está insuficientemente financiado y no es receptivo a la educación.
- *Deficiencias en la recuperación y reconstrucción iniciales.* Los convenios de paz ofrecen a los gobiernos de países en situaciones posteriores a conflictos, así como a la comunidad internacional, la posibilidad de elaborar y aplicar estrategias de recuperación y reconstrucción. Con demasiada frecuencia no se actúa a tiempo. Este problema se debe, en parte, a que a se sitúa a los países en situaciones posteriores a conflictos en un terreno intermedio entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo a largo plazo. Se puede decir que, en lo tocante a los Estados afectados por conflictos, la estructuración de la ayuda internacional se quiebra.
- *Deficiencias en la construcción de la paz.* La educación puede desempeñar un papel esencial en la construcción de la paz. Es posible que sea en este sector donde la educación puede conseguir los beneficios iniciales de la paz más visibles, de los que depende la supervivencia de los acuerdos de paz. Además, cuando los sistemas de educación son inclusivos y se orientan a fomentar actitudes conducentes al mutuo entendimiento, la tolerancia y el respeto, pueden conseguir que las sociedades sean menos propensas a los conflictos violentos.

Todas estas deficiencias están profundamente arraigadas en las prácticas institucionales. No obstante, se pueden aportar para cada una de ellas soluciones prácticas y asequibles, expuestas en el presente Informe. Los elementos clave para conseguir cambios son: una firme voluntad política, un reforzamiento de la cooperación internacional y la elaboración de respuestas multilaterales a uno de los mayores retos planteados al desarrollo en estos comienzos del siglo XXI.



Niños asomados por el agujero de una tienda de campaña que les sirve de clase, después de la destrucción de su escuela por un ataque armado israelí (Gaza, 2009).

## Los conflictos armados son un gran obstáculo para alcanzar la EPT

Cuando los gobiernos adoptaron el Marco de Acción de Dakar en el año 2000, indicaron que los conflictos "representan un serio obstáculo para alcanzar la Educación para Todos". Los datos y elementos de información del presente Informe indican que el peso de ese obstáculo se ha subestimado y que se ha prestado escasa atención a las estrategias para suprimirlo (véase la contribución especial *Educación para la seguridad y el desarrollo* de la Reina de Jordania). La proporción de países en desarrollo afectados por conflictos es muy elevada entre los que presentan índices más bajos de realización de los objetivos de la Educación para Todos (Gráfico 9):

- Las tasas de mortalidad infantil son dos veces superiores a las registradas en otros países en desarrollo, lo que pone de manifiesto las grandes proporciones alcanzadas por la malnutrición y los riesgos de salud conexos.
- Unos 28 millones de niños en edad de ir a la escuela primaria están sin escolarizar en los países afectados

por conflictos. Estos países cuentan con el 18% de la población mundial en edad de cursar la enseñanza primaria, pero concentran al 42% de los niños del mundo sin escolarizar. Asimismo, dentro del grupo de los países en desarrollo más pobres, los países afectados por conflictos cuentan con el 25% de la población en edad de cursar primaria y con el 50% de la población sin escolarizar en ese nivel de enseñanza.

- En los países afectados por conflictos, las tasas de escolarización en la enseñanza secundaria son inferiores a las de los demás países en desarrollo en un 33%, y en el caso de las muchachas esas tasas son mucho más bajas todavía.
- La tasa de alfabetización de los jóvenes en los países afectados por conflictos se cifra en un 79%, mientras que en los demás países en desarrollo asciende a un 93%.

Los datos y elementos de información muestran que los conflictos violentos exacerbaban dentro de los países las disparidades económicas y la desigualdad entre los sexos. Las zonas afectadas por conflictos suelen

Unos 28 millones de niños en edad de ir a la escuela primaria están sin escolarizar en los países afectados por conflictos

### Contribución especial: Educación para la seguridad y el desarrollo

Cuando se piensa en la guerra, se piensa en los soldados que tienen que afrontar la violencia y la muerte. Pero no son los únicos, ya que por desgracia muchos niños se ven también envueltos en guerras, al igual que sus escuelas. No cabe asombrarse, por lo tanto, de que la mitad de los niños sin escolarizar vivan en Estados frágiles o afectados por conflictos.

Los conflictos son tan insidiosos como mortíferos, ya que destruyen los medios de subsistencia del presente y también los del mañana, al privar a los niños de educación. Cuando los niños vuelven a la escuela después de un conflicto, los traumas devastadores que han padecido tienen hondas repercusiones en su capacidad para aprender y afrontar la vida. Los efectos de esto pueden prolongarse a lo largo de varias generaciones.

Las repercusiones de los conflictos devastadores llevan el desarrollo a un punto muerto, o incluso provocan su recesión. Mientras haya niños de países en conflicto sin escolarizar, no se podrán alcanzar las metas de la Educación para Todos y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y al mismo tiempo el radicalismo y la violencia crecerán superando todas las previsiones. Por eso, tenemos que centrar nuestros esfuerzos en dar a esos niños una educación. La educación no sólo impide que los conflictos estallen, sino que coadyuva a la reconstrucción de los países en situaciones de conflicto cuando éstas acaban. Hay algo mucho más importante que la inevitable reconstrucción de la administración y las infraestructuras: la reconstrucción de las mentes. Una vez recobrada la paz, es fundamental reeducar a los combatientes –niños y adultos por igual– ya que han perdido toda competencia que no sea el manejo de las armas y toda perspectiva que vaya más allá del punto de mira de éstas.

Esto es especialmente cierto en el Oriente Medio, una región donde la violencia es un factor determinante de la vida de demasiados niños. En Palestina hay unos 110.000 niños sin escuela, mientras que hace diez años había 4.000. Criados en la sombría atmósfera de la ocupación y marcados por el conflicto, los niños palestinos lo que más desean es poder ir a la escuela. Pese a los bombardeos y los bloqueos, saben que la escuela es su única esperanza de poder llevar una vida normal.

En Iraq, la pobreza y la inseguridad están privando a más de medio millón de niños del derecho a cursar estudios primarios; las únicas lecciones que reciben a diario son las del hambre y la muerte; y lo que aprenden es el miedo y el odio. Aunque la prioridad internacional sea la seguridad en el plano regional y mundial, tenemos que remediar la pobreza, la exclusión social y la merma de oportunidades que el conflicto ha traído consigo.

Esto supone llevar la educación a las zonas en conflicto para debilitar el extremismo y reforzar a los Estados frágiles. Pero, ante todo, para aportar una esperanza a millones de niños que nunca han conocido la paz y para ofrecer una oportunidad a países que buscan desesperadamente el desarrollo y la prosperidad.

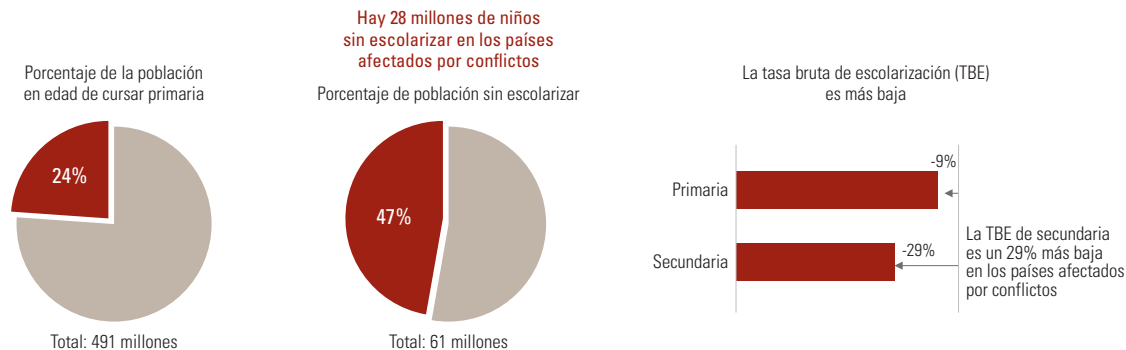
En resumen, la educación es nuestra salvación, nuestra mejor oportunidad y la única arma de que disponemos para aportar seguridad y desarrollo a toda la humanidad.

*Rania Al Abdullah  
Reina de Jordania*

### Gráfico 9: El retraso de la educación en los países afectados por conflictos

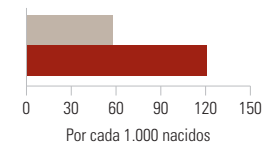
Grupo de indicadores de educación de países de ingresos bajos e ingresos medios bajos, afectados y no afectados por conflictos (2008)

Los niños tienen menos probabilidades de ir a la escuela



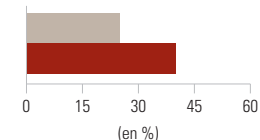
Las tasas de mortalidad infantil son más altas

Tasa de mortalidad de los menores de 5 años

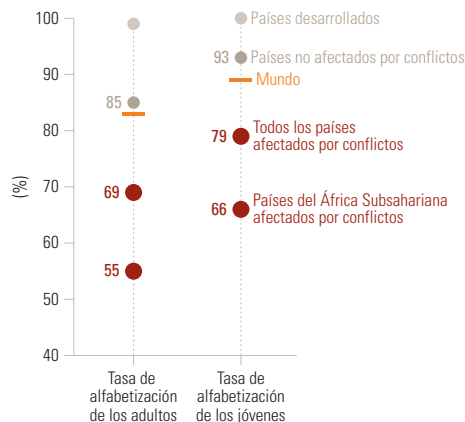


Los niños tienen más probabilidades de estar malnutridos

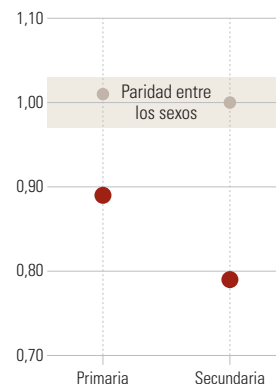
Raquitismo moderado y grave



Los jóvenes y los adultos tienen menos probabilidades de estar alfabetizados



Las muchachas están mucho más marginadas



■ Países de ingresos bajos e ingresos medios bajos afectados por conflictos ■ Otros países de ingresos bajos e ingresos medios bajos

Fuente: Gráfico 3.1 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

Los niños y las escuelas se ven hoy envueltos en la guerra y las aulas, el profesorado y el alumnado se consideran objetivos militares legítimos

quedarse rezagadas con respecto al resto del país. En la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (Filipinas), la proporción de jóvenes que sólo han cursado dos años de estudios es más de cuatro veces superior al promedio nacional.

La mayoría de las muertes provocadas por los conflictos armados no se producen en los campos de batalla, sino que se deben a las enfermedades y la malnutrición juntas. Este tándem asesino fue el que se cobró la vida de la inmensa mayoría de los 5,4 millones de víctimas de la guerra en la República Democrática del Congo, escenario de uno de los conflictos más mortíferos del mundo. Casi la mitad de esas víctimas fueron niños menores de cinco años. El hambre y las enfermedades causantes de esa impresionante cifra de muertes tuvieron también por consecuencia dejar al sistema educativo en una situación de extremo debilitamiento.

### Niños, poblaciones civiles y escuelas envueltos en la guerra

Los conflictos armados actuales no se dan entre uno o más países, sino que son internos en su aplastante mayoría y una gran parte de ellos entrañan situaciones de violencia prolongadas. En el Informe se contabilizan 48 conflictos armados en 35 países durante el periodo 1999-2008. Cuarenta y tres tuvieron por escenario países en desarrollo de ingresos bajos o ingresos medios bajos. Aunque la magnitud, intensidad y extensión geográfica de los conflictos son variables, su larga duración es un fenómeno corriente. En los países de ingresos bajos, los conflictos duran por término medio doce años, y en los países de ingresos medios bajos el promedio de duración es de veintidós años.

El uso indiscriminado de la fuerza y los ataques deliberados contra los civiles son dos características distintivas de los conflictos violentos en estos comienzos

del siglo XXI. La mayoría de ellos son mucho más peligrosos para los civiles que para los combatientes. Los sistemas educativos se han visto directamente afectados. Los niños y las escuelas se ven hoy envueltos en la guerra y, además, las aulas, el profesorado y el alumnado se consideran objetivos militares legítimos. El resultado de ello, como señala un informe de las Naciones Unidas, es "el miedo de los niños a acudir a las aulas, el de los maestros a dar clase y el de los padres a mandar a sus hijos a la escuela". En Afganistán y Pakistán, los grupos insurgentes han atacado repetidamente los centros escolares, y más concretamente las escuelas para niñas. La inseguridad reinante en la provincia afgana de Helmand ha conducido al cierre del 70% de las escuelas. En el territorio ocupado palestino, las ofensivas militares israelíes de 2008 y 2009 en Gaza causaron la muerte de 350 niños, hirieron a 1.815 y causaron graves destrozos en 280 escuelas. En Tailandia, escuelas y maestros han sido tomados como blancos de ataque en tres provincias del extremo sur del país. Se ha comprobado la existencia de reclutamientos de niños soldados en 24 países, entre los que figuran el Chad, Myanmar, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Sudán.

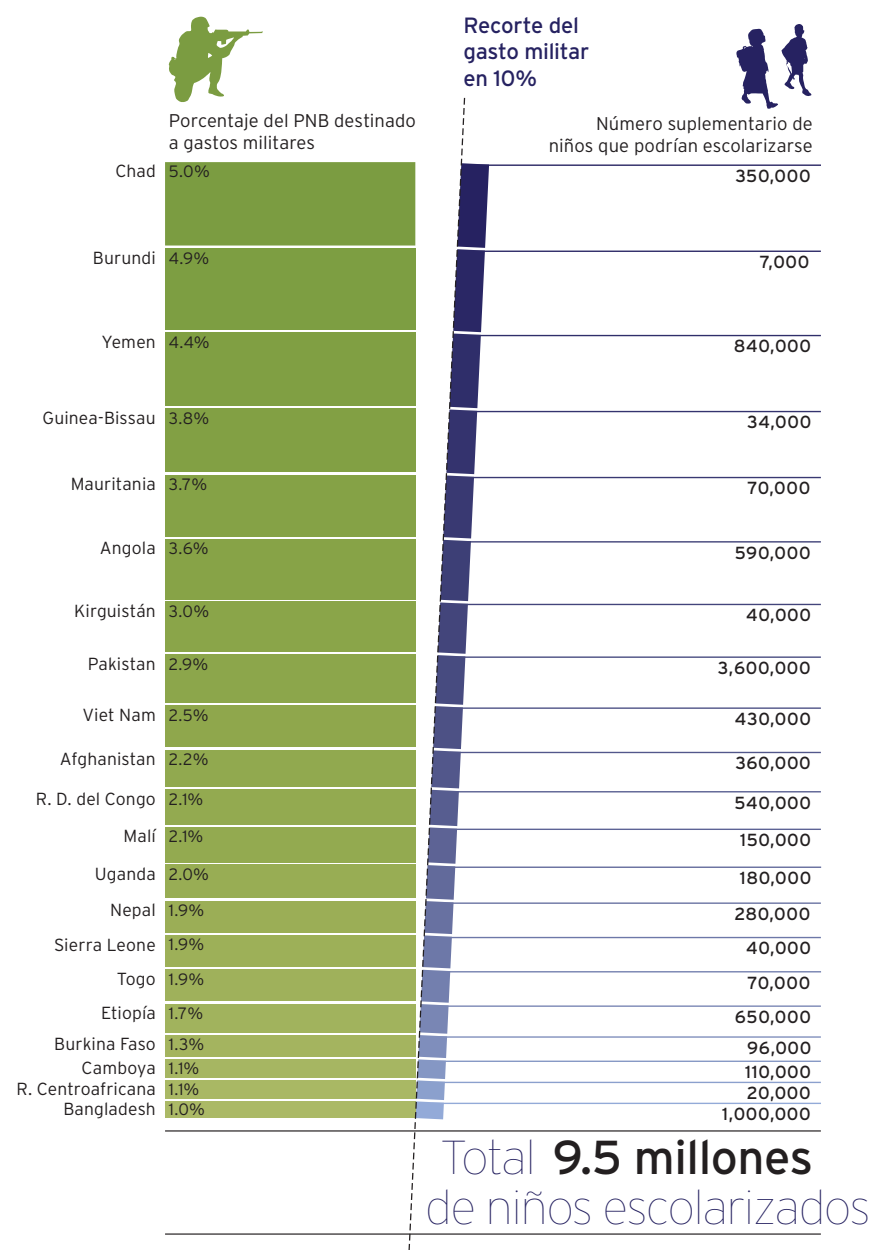
Las formas extendidas de violencia tienen repercusiones de largo alcance en la educación. En los informes del Secretario General de las Naciones Unidas se suministran continuamente datos e informaciones que muestran el recurso a las violaciones y otros abusos sexuales como táctica de guerra en muchos países, entre los que cabe mencionar el Afganistán, el Chad, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y el Sudán. Muchas de las víctimas son muchachas jóvenes. En el caso de las que han sido directamente víctimas de esas violencias, las heridas infligidas, los traumas psicológicos sufridos y la subsiguiente estigmatización constituyen un factor de desventaja, profundo y duradero, para su educación. El recurso a la violación como arma de guerra trasciende las consecuencias puramente personales, ya que la inseguridad y el temor creados mantienen a las jóvenes alejadas de la escuela y la quiebra de la vida familiar y comunitaria priva a los niños de un entorno escolar seguro.

La educación no sólo padece las consecuencias de los conflictos armados en lo que respecta a los costos humanos y los daños en las infraestructuras escolares. Los conflictos socavan también el desarrollo económico, incrementan la pobreza y desvían los recursos que deberían ir destinados a inversiones productivas en construcción de aulas, dedicándolos a gastos militares improductivos. En el informe se muestra que 21 de los países en desarrollo más pobres del mundo dedican al presupuesto militar más dinero que a la enseñanza primaria, e incluso en algunos casos muchísimo más. El Chad, un país en el que los indicadores de educación arrojan algunos de los peores resultados del mundo, gasta en armamentos cuatro veces más que en escuelas

primarias, y el Pakistán siete veces más. Si todos los países que dedican al presupuesto militar más recursos que al de la enseñanza primaria recortasen el primero en un 10% solamente, podrían escolarizar a 9,5 millones de niños privados de escuela actualmente, lo que supondría reducir en un 40% el total de su población en edad de cursar primaria que no goza del derecho a la educación (Gráfico 10).

Gráfico 10: "Juegos de guerra"

"Juegos de guerra"  
Veintiún países en desarrollo destinan más recursos financieros al gasto militar que a la enseñanza primaria



Fuente: Capítulo 3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

A finales de 2009, había en todo el mundo 43 millones de personas desplazadas, pero es casi seguro que la cifra real sea aún más elevada

El gasto militar desvía también recursos que podrían destinarse a la ayuda a los países pobres. Los gastos militares mundiales alcanzaron en 2009 la suma de 1,5 billones de dólares. Si los países ricos dedicaran tan sólo a la asistencia al desarrollo destinada a la educación básica una suma equivalente a 6 días de su gasto militar, podrían enjugar sobradamente el déficit de los 16.000 millones de dólares anuales que se necesitan para lograr la Educación para Todos y, de esta manera, todos los niños del mundo estarían escolarizados en 2015 (Gráfico 11).

Los gobiernos nacionales y los donantes de ayuda deben reexaminar urgentemente la posibilidad de que el gasto improductivo en armamento se convierta en gasto productivo en escolarización de los niños, construcción de escuelas y edición y distribución de libros. Todos los países tienen que responder a las amenazas que puedan pesar sobre su seguridad. Sin embargo, no hay que perder de vista que el desperdicio de oportunidades para invertir en la educación incrementa la pobreza, el desempleo y la marginación, que son causantes de muchos conflictos.

### Escasa visibilidad de las poblaciones desplazadas

El desplazamiento masivo de poblaciones suele ser un objetivo estratégico de algunos grupos armados que tratan de separarlas, o de socavar los medios de existencia de determinados grupos específicos. A finales de 2009, las Naciones Unidas señalaron que había en todo el mundo 43 millones de personas desplazadas, pero es casi seguro que la cifra real sea aún más elevada. Según estimaciones recientes, casi un 50% de los refugiados y desplazados internos tienen menos de 18 años. Se ha observado que están disminuyendo los flujos de poblaciones desplazadas que se refugian en otros Estados, mientras que aumentan los de personas desplazadas dentro de sus propios países.

El desplazamiento hace correr a las personas el riesgo de verse en una situación de extrema desventaja en materia de educación. Datos de un informe de las Naciones Unidas muestran un panorama alarmante del estado de la educación en los campamentos de refugiados. Las tasas de escolarización apenas alcanzan, por término medio, un 69% en la enseñanza primaria y un 30% en la secundaria. La proporción alumnos/docente

Gráfico 11: Magnitud del gasto militar

## Magnitud del gasto militar

comparada con la magnitud del déficit de financiación de la EPT

Total del gasto militar anual de los países ricos: 1,029 billones de dólares

Déficit de financiación de la EPT: 16.000 millones \$

6 días de gasto militar enjugarían sobradamente el déficit de financiación de la EPT

es muy elevada –en un tercio de los campamentos sobre los que se poseen datos se cifra en 50/1 o más– y muchos maestros carecen de formación. En algunos campamentos, como los establecidos en el norte de Kenya para refugiados somalíes, la escasa oferta de enseñanza secundaria inquieta a los padres porque expone a los adolescentes al riesgo de ser reclutados por grupos armados. Por otra parte, cabe señalar que las tasas de asistencia a la escuela de las poblaciones desplazadas son desesperadamente bajas en países como el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo.

Los refugiados tropiezan también con problemas más generales, que son asimismo nocivos para la educación de sus hijos. En muchos países no se les permite que tengan acceso a la educación y a otros servicios básicos. En Malasia, la legislación no diferencia a los refugiados de los emigrantes indocumentados. Tailandia no otorga el derecho a la educación a una población de refugiados procedente de Myanmar que está asentada en su territorio desde hace mucho tiempo (Recuadro 4). En un plano más general, las restricciones que pesan sobre los refugiados en materia de empleo incrementan su pobreza y esto, a su vez, merma sus posibilidades de recibir una educación. Además, la dificultad de obtener el reconocimiento de su condición de refugiados conduce a muchas personas a vivir en la clandestinidad. Asentados

en barriadas urbanas miserables y sin derecho al empleo, esas personas tienen muy escasas posibilidades de educar a sus hijos, a los que se priva de la posibilidad de acudir a las escuelas locales. En otros sitios, los conflictos han dejado un legado de tratamiento desigual. Por ejemplo, los niños palestinos escolarizados en la parte oriental de Jerusalén padecen desventajas en lo referente a la financiación de la educación y, según informaciones recibidas, también son objeto de acosos por parte de las fuerzas de seguridad. La escasez de aulas y la inquietud suscitada por la calidad de la educación han impulsado a muchas familias palestinas a escolarizar a sus hijos en el sector privado de la educación, lo que supone para los hogares más pobres una carga financiera muy considerable.

### **La otra cara de la moneda – La influencia de la educación en los conflictos armados**

Aunque la educación muy raras veces es la causa principal de los conflictos, sí suele ser un factor subyacente de las dinámicas políticas que sumen a los países en la violencia. Los conflictos armados dentro de un Estado suelen guardar relación con lo que se percibe como agravios e injusticias vinculados a cuestiones de identidad, religión y pertenencia a una etnia o región determinada. La educación puede tener un papel decisivo en todos estos ámbitos y hacer que la balanza se incline del lado de la paz o de la guerra. En el Informe se

La educación puede tener un papel decisivo y hacer que la balanza se incline del lado de la paz o de la guerra

#### Recuadro 4 – Un santuario con problemas de educación – Los karen refugiados en Tailandia

La situación de conflicto existente en Myanmar ha hecho que muchas personas de este país busquen refugio en Estados vecinos como Bangladesh, China y Tailandia. Nueve campamentos instalados en la frontera tailandesa albergan la población más numerosa de esos refugiados. La mayoría de ellos pertenecen a las etnias karen y karenni, y los 140.000 residentes de los campamentos oficialmente registrados sólo representan una fracción muy pequeña de los civiles desplazados a Tailandia. Con el correr de los años, se ha llegado a establecer en los campamentos un vasto sistema de enseñanza que comprende los ciclos de preescolar, primaria y secundaria, así como una oferta de formación profesional y de posibilidades aprendizaje para los adultos. La red educativa de los siete campamentos de karen refugiados consta de 70 escuelas a las que acuden 34.000 alumnos. El sistema educativo de esos campamentos cuenta con un reconocimiento oficial de las autoridades tailandesas, pero son organizaciones comunitarias las que proveen los servicios educativos, gracias a la financiación suministrada por los padres y organizaciones no gubernamentales o entidades caritativas.

El sistema educativo establecido por los karen en sus campamentos es una muestra del compromiso y esfuerzo extraordinarios de esta comunidad en favor de la educación. Sin embargo, ese sistema tropieza con graves problemas: la tasa de escolarización en secundaria es especialmente baja; la financiación, insuficiente e incierta, hace que algunas escuelas estén en muy mal estado y que los maestros

perciban sueldos muy bajos; y el gasto por alumno de primaria, según estimaciones efectuadas en 2008, se cifra solamente en 44 dólares anuales, lo que representa menos del 3% del gasto de ese tipo en las escuelas tailandesas.

Algunas de las dificultades de la educación en los campamentos obedecen a problemas de reglamentación. Los refugiados tienen restringida su libertad de movimientos y no están autorizados a emplearse fuera de los campamentos. No pueden edificar las escuelas con materiales de construcción permanentes, aunque algunas modificaciones recientes de la reglamentación permiten la instalación de estructuras semipermanentes. Además, los docentes tienen que ser contratados dentro de los campos y carecen a menudo de las competencias profesionales necesarias.

Una serie de reformas efectuada recientemente ha empezado a resolver algunos problemas. Se han tomado, por ejemplo, medidas conducentes a la titulación de los educandos de la enseñanza profesional. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) aboga por una ampliación de la enseñanza profesional como medio para conseguir que la población de los campamentos sea menos dependiente de la ayuda externa.

*Fuente:* Recuadro 3.4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

Un tipo de educación incorrecto pueden hacer que las sociedades sean más propensas a lanzarse a conflictos armados

señalan los mecanismos por los que un grado insuficiente de instrucción, un acceso a la educación carente de equidad y un tipo de educación incorrecto pueden hacer que las sociedades sean más propensas a lanzarse a conflictos armados:

- *Los servicios educativos limitados o de insuficiente calidad conducen a los educandos al desempleo y la pobreza.* Denegar a un importante número de jóvenes el acceso a una educación básica de calidad acarrea pobreza, desempleo y desesperanza que pueden ser verdaderos agentes de reclutamiento forzoso para fuerzas y milicias armadas. El peso demográfico de la juventud hace aún más urgente la tarea de conectar el empleo con la educación: más del 60% de la población de algunos países como Guinea, Liberia, Nigeria y Sierra Leona tiene menos de 25 años, mientras que ese porcentaje es inferior al 25% en muchos países de la OCDE. En Rwanda, los jóvenes desempleados y con escasa instrucción de las zonas rurales constituyeron una parte importante de los genocidas del año 1994.
- *La falta de equidad en el acceso a la educación genera agravios y un sentimiento de injusticia.* Las desigualdades en la educación, combinadas con disparidades de carácter más general, aumentan los riesgos de conflicto. En Côte d'Ivoire, el resentimiento generado por el pésimo estado de la educación en las regiones septentrionales fue uno de los factores de la movilización política que desembocó en la guerra civil del periodo 2002–2004. En 2006, las tasas de asistencia a la escuela registradas en el norte y el noroeste de ese país fueron más de dos veces inferiores a las del sur. La impresión de que la educación de

las poblaciones locales es víctima de métodos poco equitativos de asignación de recursos financieros, ha sido un factor subyacente a numerosos conflictos en muy diversas partes del mundo, desde la provincia de Aceh, en Indonesia, hasta la región del delta del río Níger, en Nigeria.

- *Utilización de los sistemas educativos para reforzar los prejuicios y la intolerancia.* En varios conflictos armados la educación se ha utilizado activamente para reforzar la dominación política, subordinar a grupos marginados y segregar a comunidades étnicas. El recurso a los sistemas educativos para fomentar el odio y el fanatismo ha contribuido al desencadenamiento de conflictos violentos, desde Rwanda hasta Sri Lanka. En muchos países las escuelas se convirtieron en el lugar de estallido de conflictos relacionados con la identidad cultural. En Guatemala, el sistema educativo se percibió como el vector de una empresa de dominación cultural y de supresión de las lenguas indígenas, lo que atizó profundos rencores que condujeron al desencadenamiento de la guerra civil. Si los acuerdos de paz establecen una educación por separado, la escuela puede perpetuar actitudes que hagan a las sociedades proclives a conflictos armados, como lo muestra el caso de Bosnia y Herzegovina (Recuadro 5).

#### **Ayuda a los países afectados por conflictos**

La asistencia para el desarrollo tiene un papel fundamental que desempeñar en los países afectados por conflictos. En efecto, puede romper el círculo vicioso de la guerra y del insuficiente desarrollo humano en el que se hallan encerrados muchos países, y también



Muchacha pasando delante de un edificio ametrallado de Mogadishu (Somalia), donde el conflicto armado ha impedido a la inmensa mayoría de los niños ir a la escuela.

### Recuadro 5 – Fragmentación gubernamental y segregación educativa en Bosnia y Herzegovina

El Acuerdo de Dayton de 1995 trató de crear en Bosnia y Herzegovina las bases para la edificación de una nación con un alto grado de descentralización. Su resultado fue una fragmentación de la autoridad de la educación tan considerable que la empresa de forjar una identidad nacional multiétnica resulta ahora mucho más difícil. En efecto, hoy en día, este país cuenta con 13 ministerios de educación diferentes y la mayoría de las escuelas están segregadas por etnia, religión e idioma. Esa atomización suscita inquietudes en lo que respecta a la gobernanza del sistema educativo.

La ausencia de un ministerio federal fuerte obstaculiza el desarrollo de sistemas nacionales de planificación de

la educación, socavando los esfuerzos encaminados a tratar los problemas que suscitan la calidad de la educación y la reforma del currículo. La falta de un sistema centralizado para la asignación de fondos contribuye a que se den amplias variaciones territoriales en lo referente al aprovechamiento escolar del alumnado, lo cual merma las perspectivas de una mayor equidad del sistema educativo. Posiblemente, lo más importante de todo es que la educación por separado de los niños en escuelas segregadas no va a ayudarles a adquirir el sentimiento de identidad pluralista del que depende, en última instancia, la consolidación de una paz y seguridad duraderas.

Fuente: Recuadro 3.9 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

puede apoyar el proceso de transición hacia una paz duradera. No obstante, varios problemas han mermado la eficacia de la ayuda internacional.

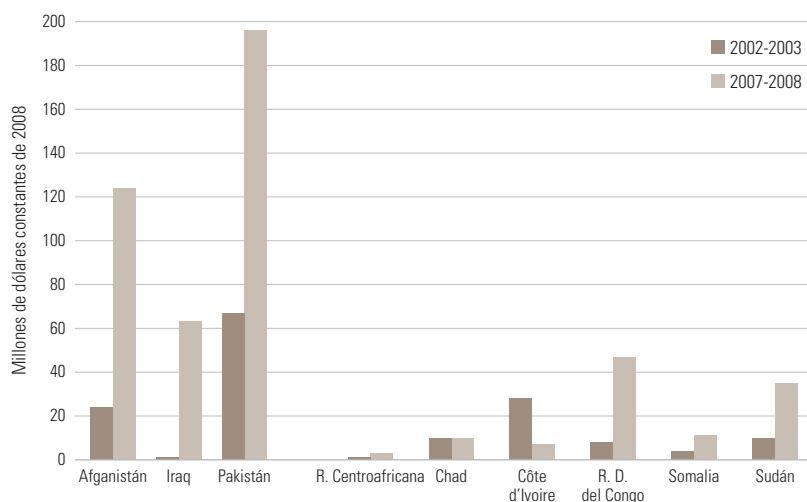
El sesgo de la ayuda hacia un reducido grupo de países considerados prioritarios desde el punto de vista de la seguridad nacional ha tenido como consecuencia que se descuiden las necesidades de muchos de los países más pobres del mundo. El volumen de la asistencia para el desarrollo destinada a 27 países en desarrollo afectados por conflictos aumentó en el último decenio, alcanzando en el periodo 2007-2008 la suma de 36.000 millones de dólares anuales. Cabe señalar, no obstante, que Iraq recibió más del 25% de esa cantidad y que este país, junto con Afganistán, totaliza el 38% de la asistencia para el desarrollo. Afganistán recibió, de por sí solo, más ayuda que el total de la desembolsada en beneficio de Liberia, la República Democrática del Congo y el Sudán.

La ayuda a la educación básica refleja el esquema general de la ayuda (Gráfico 12). Tan sólo las transferencias a Pakistán representan, de por sí solas, más de dos veces el importe de las asignadas a la República Democrática del Congo y el Sudán. La ayuda proporcionada al Afganistán para la educación básica se multiplicó por más de cinco en el último lustro, mientras que la dispensada a países como el Chad o la República Centroafricana se estancó o aumentó lentamente; y en el caso de la Côte d'Ivoire experimentó incluso una disminución

La volatilidad de la ayuda es otro motivo de preocupación. Al no poseer sistemas sólidos de gestión de la hacienda pública, los países en desarrollo afectados por conflictos necesitan que la asistencia para el desarrollo sea previsible. Sin embargo, los flujos de ayuda destinados a países como Burundi, la República Centroafricana y el Chad se caracterizan por su alto grado de incertidumbre. En algunos países, la ayuda a la educación se duplicó en dos ciclos anuales para disminuir a continuación en un 50%.

### Gráfico 12: En algunos países afectados por conflictos la ayuda a la educación básica ha aumentado más que en otros

Ayuda total a la educación básica en un grupo seleccionado de países afectados por conflictos (2002-2003 y 2007-2008, promedios)



Fuente: Gráfico 3.17 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

El hecho de que se esté desvaneciendo la línea de demarcación entre la asistencia para el desarrollo y los objetivos de la política exterior, ha entrañado repercusiones de largo alcance para la educación. Aunque hay razones válidas para integrar la ayuda en un marco político más general que abarque la diplomacia y la seguridad, es inquietante que los objetivos del desarrollo se estén subordinando a estrategias más generales –como la de “ganarse el corazón y la mente” de las poblaciones locales– en las que la educación desempeña un papel destacado. Esa inquietud ha aumentado debido al perfil militar cada vez más acusado que está cobrando la distribución de la ayuda. En Afganistán, casi dos tercios de la ayuda concedida por los Estados Unidos a la educación se canalizaron a través de un mecanismo que funciona bajo supervisión militar.

El desvanecimiento de la línea de demarcación entre la asistencia para el desarrollo y los objetivos de política exterior, ha tenido un impacto de largo alcance en la educación



© Robin Hammond/Panos

Haciendo juntos los deberes en un hogar para la infancia vulnerable donde se acoge, entre otros, a niños que han sido víctimas de violaciones (Goma, República Democrática del Congo).

Si la ayuda se utiliza como parte de una estrategia contra insurrecciones, o como un elemento de los programas de seguridad de los países donantes, su entrega puede exponer a las comunidades y los trabajadores de la ayuda a grandes riesgos

Para la entrega de la ayuda en zonas inseguras, los Equipos de Reconstrucción Provincial presentes en Afganistán e Iraq tienen que actuar a caballo entre el ámbito civil y el militar. En la región del Cuerno de África se está recurriendo a prácticas análogas.

Hay un sólido argumento para abogar en pro de un aumento de la ayuda a los Estados afectados por conflictos, y ese argumento se basa primordialmente en la exigencia de avanzar hacia la consecución de los ODM. A los países donantes de ayuda les interesa luchar contra la pobreza y la inestabilidad que hacen que muchos Estados afectados por conflictos representen una amenaza para la paz y la estabilidad, tanto a nivel regional como internacional. No obstante, los planteamientos actuales de la entrega de la ayuda entrañan también peligros. Si la ayuda se utiliza –o se percibe– como parte integrante de una estrategia contra las insurrecciones, o como un elemento de los programas de seguridad nacional de los países donantes, su entrega puede exponer a las comunidades locales y los trabajadores de los servicios de ayuda a riesgos muy elevados. Un indicador de esto es el alarmante aumento de los ataques contra los trabajadores de la ayuda humanitaria en los tres últimos años: más de 600 fueron asesinados, heridos de gravedad o secuestrados. La participación directa, o incluso indirecta, de los militares en las construcciones de aulas escolares puede aumentar los riesgos de atentados contra las escuelas. Otro factor de riesgo es recurrir a empresas privadas para la construcción de escuelas, dándoles atribuciones en materia de seguridad.

En un momento en que varios donantes importantes –comprendidos los Estados Unidos y el Reino Unido– han anunciado un incremento de su ayuda a países como Afganistán y Pakistán, es importante que las políticas de ayuda aborden una serie de cuestiones como los criterios para seleccionar a los diferentes países, los motivos en que se basa la ponderación de éstos, los objetivos de desarrollo que se deben perseguir y los mecanismos de entrega de la ayuda que se han de utilizar. Una exigencia fundamental es el establecimiento de directrices que prohíban una participación directa del personal militar en la construcción de escuelas.

### Resolver las deficiencias de protección

En 1996, Graça Machel presentó a la Asamblea General de las Naciones Unidas su informe sobre la infancia y los conflictos armados, en el que se condenaban “el terror y la violencia descontrolados” contra los niños y se pedía a la comunidad internacional que pusiera un término a los ataques “intolerables e inaceptables” de que eran víctimas. Quince años después ese terror descontrolado no ha cesado y la comunidad internacional sigue tolerando esos ataques indefendibles.

Desde la publicación del Informe Machel han cambiado algunas cosas. Las Naciones Unidas han establecido un Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes (MRM) que define las violaciones graves de los derechos humanos perpetradas contra los niños en seis ámbitos principales. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha aprobado varias resoluciones para reforzar la protección contra las violaciones y otros abusos sexuales

en los países afectados por conflictos. No obstante, resulta difícil no llegar a la conclusión de que las disposiciones en materia de derechos humanos y las resoluciones del Consejo de Seguridad ofrecen una escasa protección a quienes más la necesitan, esto es, a los niños y civiles que viven en las zonas de conflicto. La insuficiente coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas y la escasa dotación de recursos contribuyen también a este problema. En el marco del MRM, los informes sobre los ataques contra escuelas son particularmente escasos y muchos incidentes no se señalan. El ámbito donde son más evidentes los problemas es el de las violaciones y otros abusos sexuales. Michelle Bachelet, Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, en una intervención ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en octubre de 2010, dijo a este respecto: "las actividades han carecido de una dirección clara, así como de objetivos con plazos de tiempo establecidos y de blancos precisos que pueden acelerar la ejecución y garantizar la rendición de cuentas", y además "los datos acerca de su impacto acumulado son inadecuados".

La acumulación de todas esas deficiencias ha tenido como resultado un reforzamiento de la cultura de impunidad a la que aluden los propios informes del sistema de las Naciones Unidas. En el presente Informe se aboga por la realización de reformas en tres ámbitos:

- **Mejorar el Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes.** Este mecanismo tendría que dar cuenta con más detalle de la magnitud y el alcance de las violaciones de derechos humanos perpetradas contra los niños, poniéndolas en conocimiento del Consejo de Seguridad y especificando quiénes son sus autores sistemáticos. Todos los organismos de las Naciones Unidas deberían cooperar más estrechamente para acopiar datos, verificarlos y comunicarlos. Se deberían imponer sanciones, como último recurso y sobre una base bien definida y selectiva, a todos aquellos países que incumplan sistemáticamente los planes de acción nacionales destinados a acabar con los atentados contra los derechos humanos. En los ámbitos en que el grado de violación de esos derechos pueda considerarse, justificadamente, que es constitutivo de un crimen de guerra o contra la humanidad, el Consejo de Seguridad debería actuar con más diligencia para poner en conocimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) los casos de que se trate.
- **Mejorar la elaboración de informes sobre la educación.** Está insuficientemente desarrollada la elaboración de informes internacionales sobre las violaciones de los derechos humanos que guardan relación con la educación. Se necesitaría un sistema de elaboración de informes regulares y exhaustivos que diese cuenta de los ataques perpetrados contra los escolares, los docentes y las escuelas. Ese sistema debería ampliarse para que abarcara los centros de enseñanza

técnica y profesional y las universidades. Habida cuenta de su condición de organización de las Naciones Unidas encargada de la educación, la UNESCO debería recibir el mandato y los recursos correspondientes para dirigir la creación de un sistema sólido de elaboración de informes.

- **Llevar a cabo una acción decisiva contra las violaciones y otros abusos sexuales perpetrados durante los conflictos.** En una primera etapa, el Consejo de Seguridad debería crear una comisión internacional sobre las violaciones y abusos sexuales para comprobar qué proporciones alcanza este problema en los países afectados por conflictos, identificar a los culpables e informar al Consejo de Seguridad. Esa comisión debería estar encabezada por la directora ejecutiva de ONU Mujeres. Entre las atribuciones de la comisión debería figurar la facultad de llevar a cabo investigaciones detalladas en los países que los informes de las Naciones Unidas considerasen focos de impunidad. La CPI debería participar desde el comienzo en los trabajos de la comisión en calidad de asesora. Concretamente, la CPI debería evaluar las responsabilidades de los agentes del Estado en la perpetración de crímenes de guerra y contra la humanidad, pero no sólo en cuanto autores o coautores de éstos, sino también en cuanto incumplidores de su deber de proteger a los civiles. La comisión propuesta podría comunicar su informe al Consejo de Seguridad y, al mismo tiempo, transmitir a la CPI las pruebas correspondientes para que ésta estimara si procede incoar diligencias judiciales.
- **Apoyar los planes nacionales para acabar con las violaciones de los derechos humanos.** Los países donantes deberían intensificar sus esfuerzos para respaldar las estrategias y los planes nacionales encaminados a reforzar el Estado de derecho. Esas estrategias y planes tendrían que comprender objetivos claros, con plazos establecidos, en materia de protección, prevención y persecución de los infractores. Una iniciativa prometedora en este ámbito es la Ley Internacional sobre la Violencia contra la Mujer presentada a la aprobación del Congreso de los Estados Unidos. Esa ley autorizará al Departamento de Estado a adoptar planes para reducir las violencias sexuales contra las mujeres en unos veinte países.

### **Deficiencias en el suministro de la ayuda – Corregir el sistema de ayuda humanitaria**

El propósito de la ayuda humanitaria es salvar vidas, satisfacer necesidades básicas y restablecer la dignidad humana. Para cumplir esos objetivos, se debe proporcionar a los niños que viven en zonas afectadas por conflictos un "salvavidas educativo". Aunque las tres cuartas partes de la ayuda humanitaria se destinan a países afectados por conflictos, solamente una porción muy reducida de esa ayuda va a parar a la educación. Esto se debe en parte a que los trabajadores de la ayuda humanitaria no consideran que la educación sea un

La UNESCO debería recibir el mandato y los recursos correspondientes para dirigir la creación de un sistema sólido de elaboración de informes

La ayuda humanitaria destinada a la educación en 2009 se cifró en un 2% más o menos del total de esta categoría de ayuda

“salvavidas”. El resultado es que las comunidades que luchan contra la adversidad, tratando de mantener sus posibilidades de educación, están recibiendo poco apoyo. Las poblaciones desplazadas también tropiezan con graves obstáculos en el ámbito de la educación.

La educación es la pariente pobre de un sistema de ayuda humanitaria insuficientemente financiado, imprevisible y regido por el corto plazo. La educación es víctima de una doble desventaja: representa solamente una proporción muy pequeña de las peticiones de ayuda humanitaria, y una proporción aún menor de las peticiones que logran obtener financiación. El Informe estima que, en el mejor de los casos, la ayuda humanitaria destinada a la educación en 2009 se cifró en 149 millones de dólares, lo que representa un 2% más o menos del total de esta categoría de ayuda (Gráfico 13). Sólo algo más de un tercio de las peticiones de ayuda para la educación obtienen financiación. La insuficiencia de financiación crónica que estos datos revelan pone la escuela fuera del alcance de los niños que viven en zonas de conflicto o que pertenecen a poblaciones desplazadas.

La escasa financiación pedida para la educación constituye precisamente una parte del problema. Las peticiones mismas no parecen guardar relación alguna con una evaluación fiable de las necesidades, o con una demanda por parte de las poblaciones afectadas. En el Chad, la petición de ayuda humanitaria para la educación en 2010 se cifró apenas en 12 millones de

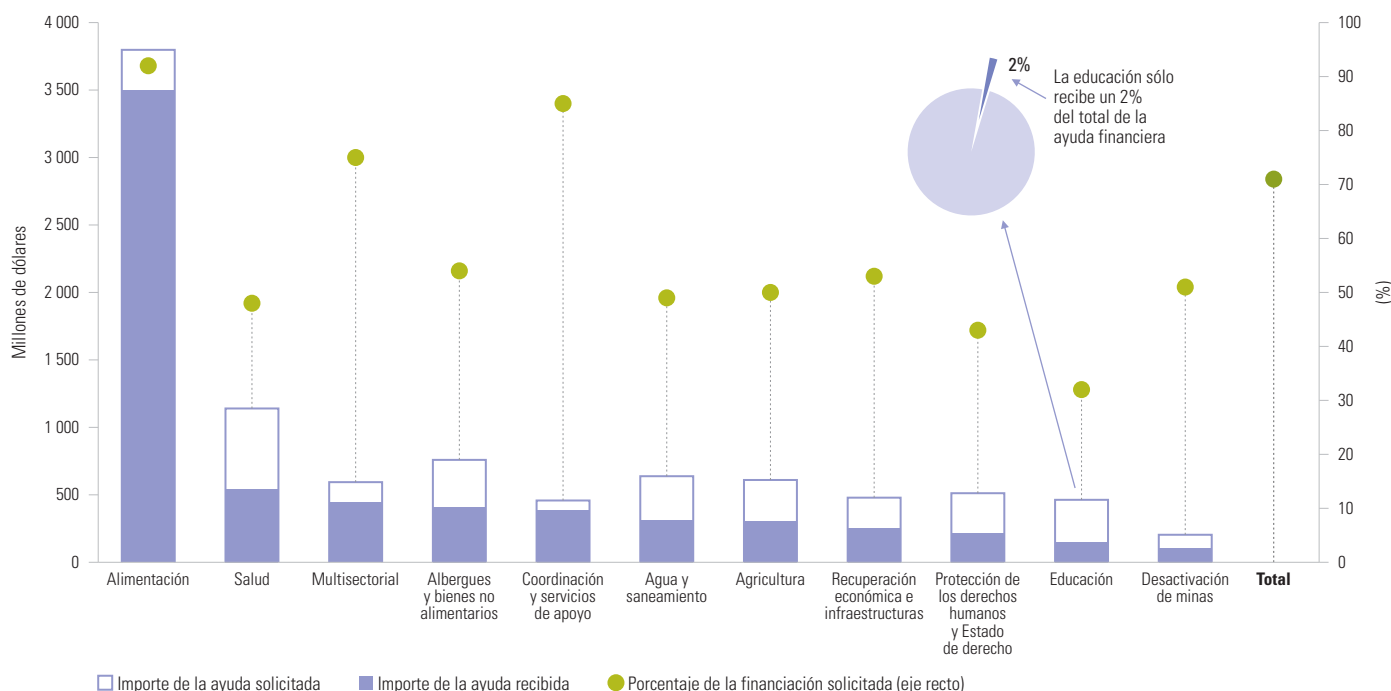
dólares, cuando se estima que este país cuenta con 170.000 desplazados internos y 300.000 refugiados; y cuando las tasas de escolarización observadas en el caso de los niños desplazados se sitúan por debajo del 40%. En la República Democrática del Congo, la petición de ayuda humanitaria para la educación apenas totalizó 25 millones de dólares, de los que sólo se había desembolsado un 15% a mediados de 2010. Esta suma no puede en absoluto cubrir las necesidades de un país con una población de desplazados superior a dos millones y con unos dos tercios de los niños en edad escolar privados de escuela en algunas zonas de conflicto.

La caprichosa presupuestación anual agrava el problema de la financiación de la educación en situaciones de emergencia. Esto es especialmente cierto en el caso de los desplazamientos de población duraderos. En Kenya, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR) y otros organismos no han podido preparar un plan plurianual para la educación, que resulta imprescindible para hacer frente al creciente flujo de refugiados procedentes de Somalia (Recuadro 6). En la República Democrática del Congo hay escuelas para niños desplazados que corren el riesgo de cerrar sus puertas a causa de los cambios de prioridad de los donantes y de la presupuestación a corto plazo.

Los desplazamientos de población forzosos representan una amenaza para la educación de las personas catalogadas como refugiados, y también para los

**Gráfico 13: La doble desventaja de la educación en la ayuda humanitaria: una escasa proporción de solicitudes de ayuda; y la proporción más pequeña de solicitudes de ayuda financiera satisfechas**

Comparación del importe de la ayuda financiera recibida con el de la ayuda solicitada, por sector (peticiones regulares e instantáneas formuladas en 2009)



Fuente: Gráfico 4.4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.

### Recuadro 6 – Hacer frente a la oleada de refugiados – La lección de Dadaab (Kenya)

El conjunto de campamentos para refugiados de Dadaab, situado en el noroeste de Kenya, es uno de los más grandes del mundo. Alberga a unos 250.000 somalíes que han huido del devastador conflicto que asola a su país desde hace veinte años. En cuatro años, la población de Dadaab se ha multiplicado por más de dos. El sistema educativo acogía en sus aulas a un poco menos de 30.000 niños en 2005, y ahora se están realizando ímprobos esfuerzos para dar acogida a más de 60.000. El promedio de alumnos por clase ha pasado de 82 a 113, y algunas escuelas previstas para algo menos de 1.000 escolares están ahora recibiendo a más de 3.000. Entretanto, la proporción de niños en edad de cursar primaria que acuden a clase ha disminuido enormemente, pasando de casi un 100% en 2005 a menos de un 50% en 2010. Mientras que la necesidad de proveer servicios educativos aumenta, su financiación adolece de déficits continuos y, además, el futuro se presenta de lo más incierto. El ciclo de financiación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como el de las ONG encargadas de la educación, es anual. El ACNUR no ha podido satisfacer las peticiones de financiación de las ONG y éstas han tenido que buscar otras fuentes de recursos. Para ampliar duraderamente el sistema educativo de los campamentos, los encargados de su planificación necesitan que los donantes contraigan compromisos de financiación plurianuales, en los que se prevean también fondos para cubrir gastos imprevistos en casos de emergencia.

Fuente: Recuadro 4.5 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.



© Jesus Abad Colorado

desplazados internos. Los refugiados tienen un derecho jurídicamente reconocido a la educación básica, aunque en la práctica sea difícil ejercerlo. Algunos países tratan a los refugiados como emigrantes ilegales, despojándolos así de una protección internacional. En cambio, otros países les han dispensado una ayuda considerable, llegando a someter incluso a sus propios sistemas educativos a una presión considerable. Un ejemplo de esto es Jordania, que permite a los niños de los refugiados iraquíes acceder al sistema de educación estatal (Recuadro 7).

Los desplazados internos tienen menos derechos que los refugiados a una protección jurídica. No hay ningún organismo de las Naciones Unidas que posea un mandato directo para defender sus intereses. Muy a menudo no se les tiene en cuenta en los planes nacionales de educación, ni tampoco en las estrategias de ayuda de los países donantes. Sin embargo, se pueden adoptar medidas prácticas que mantengan abiertas las puertas de la educación a los desplazados. En Colombia, la ley sobre el desplazamiento interno de 1997 y toda una serie de disposiciones de la Corte Constitucional han reforzado el derecho de las personas desplazadas a la

educación. La Convención para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África, adoptada en la cumbre de la Unión Africana celebrada en Kampala (Uganda) en 1999, ha proporcionado una mayor protección jurídica a los desplazados en lo tocante a la educación. Esta convención puede servir de modelo para su adopción en otras regiones del mundo, aunque hasta la fecha solamente ha sido ratificada por dos gobiernos africanos.

En el Informe se presenta un amplio programa para mejorar el suministro de servicios educativos a las personas atrapadas en conflictos armados o desplazadas a causa de ellos. Sus elementos más importantes son:

- *Cambiar el modo de concebir la ayuda humanitaria.* La comunidad dedicada a la ayuda humanitaria tendría que replantearse el puesto que debe ocupar la educación en sus planes y programas. Todos los organismos involucrados en la alianza en pro de la Educación para Todos tendrían que presionar para que se dé más prioridad a la educación en las peticiones de financiación y en la prestación de servicios de la ayuda.

La comunidad dedicada a la ayuda humanitaria tendría que replantearse el puesto que debe ocupar la educación en sus planes y programas

### Recuadro 7 – Rehacer la vida de los iraquíes refugiados en Jordania

Abderramán, un muchacho de 15 años de edad, es un vivo ejemplo de la capacidad de los muchachos y muchachas iraquíes para hacer frente a toda costa a la adversidad, y su caso es también ilustrativo de las posibilidades de educación que se pueden ofrecer cuando la firme voluntad de un gobierno va unida al espíritu innovador de una organización no gubernamental. Tras haber huido de la violencia sectaria reinante en Iraq, Abderramán y su familia están rehaciendo su vida en Jordania. Aunque perdió dos años de estudios, ahora está escolarizado en uno de los 39 centros de educación no formal que han puesto en funcionamiento el Ministerio de Educación de Jordania y la organización no gubernamental Questscope. Estos centros imparten tres ciclos de enseñanza acelerados de ocho meses de duración para que los alumnos pasen del primer grado de enseñanza básica al décimo en un lapso de dos años. El título obtenido sirve para ingresar en la enseñanza técnica y profesional o en la enseñanza secundaria general. La mayoría de los alumnos de los centros regentados por Questscope son niños y adolescentes jordanos que desertaron la escuela

primaria, pero esos centros también han abierto sus puertas a unos mil iraquíes. El aprovechamiento escolar en los centros es muy alto, ya que un 75% de los alumnos finalizan los ciclos de enseñanza en los que se han matriculado.

Aunque la familia de Abderramán es pobre, las pequeñas subvenciones en metálico otorgadas por el ACNUR ayudan al muchacho a costear sus gastos de desplazamiento a la escuela. Al mismo tiempo, la política de gratuidad de la educación del Gobierno jordano hace que los costos de su educación resulten asequibles. El retorno de Abderramán al sistema educativo ha sido difícil, porque todavía conserva las cicatrices de sus heridas y los recuerdos traumáticos de su vida en Iraq. Sin embargo, está plétórico de energía, deposita grandes esperanzas en el futuro y tienen una gran confianza en sí mismo, y todo eso se lo ha dado la escuela según el mismo confiesa.

*Fuente: Recuadro 4.9 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011.*

Los países que cuentan con poblaciones desplazadas importantes deberían seguir el ejemplo de Colombia, afianzando los derechos de los desplazados internos en sus legislaciones nacionales

- *Orientar la financiación en función de las necesidades.* Se necesita un marco de financiación más amplio y flexible para la ayuda humanitaria. Se podría recurrir a un aumento de la financiación de los fondos agrupados para enjugar el déficit resultante de la diferencia entre las peticiones de financiación y la ayuda efectivamente entregada. Así, se podría proporcionar un flujo de fondos más previsible para los países en situaciones de emergencia “olvidados” y sectores descuidados como el de la educación. El Informe recomienda que el volumen de financiación anual de los mecanismos multilaterales de financiación agrupada –como el Fondo Central de Respuesta a Emergencias y el Fondo Común Humanitario– se incremente para que pase de la cifra actual de unos 730 millones de dólares anuales a una suma que oscile en torno a los 2.000 millones.
- *Efectuar evaluaciones fiables de las necesidades.* Una evaluación fiable de las necesidades de las comunidades afectadas por conflictos es el punto de partida imprescindible para poderles prestar servicios educativos eficaces. Las disposiciones actuales distan mucho de poder probar su fiabilidad, tanto en lo que respecta a los refugiados como a los desplazados. Las peticiones de ayuda humanitaria para educación guardan muy escasa relación con el nivel de las necesidades. Las evaluaciones emprendidas en los campamentos de refugiados no proporcionan una visión global sistemática de las necesidades de financiación, ni tampoco de otras necesidades que es preciso satisfacer para lograr los objetivos de la Educación para Todos; y además se ignoran prácticamente las necesidades de los refugiados que viven fuera de los campamentos. Las necesidades de los desplazados internos se subestiman mucho en las evaluaciones realizadas a su respecto. El Informe

recomienda que el grupo de educación, así como el grupo interinstitucional del sistema humanitario encargado de coordinar las peticiones, trabajen con organismos especializados que tengan experiencia en el acopio de datos, la elaboración de indicadores fundamentales para la educación y la estimación de la financiación necesaria para lograr objetivos específicos.

- *Reforzar las disposiciones financieras y administrativas sobre el desplazamiento.* La distinción artificiosa entre refugiados y desplazados internos representa un obstáculo para una acción más eficaz. El mandato del ACNUR se tiene que ampliar para que este organismo proteja más eficazmente a todos los refugiados y desplazados internos. Teniendo en cuenta la capacidad y experiencia del UNICEF en la tarea de prestar apoyo a la educación en países afectados por conflictos, por un lado, y las capacidades limitadas del ACNUR en este ámbito, por otro lado, se les debería atribuir un mandato conjunto para la educación. Los países que albergan refugiados deberían contemplar la posibilidad de adoptar reglamentaciones que faciliten el acceso de los refugiados y desplazados internos a sus sistemas de educación pública, y los países ricos deberían convenir en la adopción de disposiciones globales más equitativas en lo que respecta al reparto de la carga financiera. Los países que cuentan con poblaciones desplazadas importantes deberían seguir el ejemplo de Colombia, afianzando los derechos de los desplazados internos en sus legislaciones nacionales. Las entidades regionales deberían contemplar la posibilidad de adoptar convenciones tomando como modelo la Convención de Kampala de la Unión Africana, cuya ratificación por parte de 15 países como mínimo debería efectuarse lo antes posible para que cobrara fuerza de ley.



### Reconstruir la educación – Aprovechar la oportunidad ofrecida por la paz

La reconstrucción de los sistemas de educación después de los conflictos plantea problemas enormes. En efecto, los gobiernos tienen que actuar en un entorno caracterizado por una gran inestabilidad e incertidumbre en el plano político y por la insuficiencia de capacidades. Reconstruir un sistema escolar destrozado, cuando se debe afrontar un déficit crónico de recursos financieros y de docentes, es una empresa sumamente problemática. Sin embargo, reconstruir con éxito la educación de un país puede contribuir al sostenimiento de la paz, la legitimación del gobierno y el establecimiento de sociedades encaminadas hacia un futuro más pacífico. Los donantes tienen un importante papel que desempeñar en el aprovechamiento de las oportunidades que se presentan con la llegada de la paz.

Las personas cuyas vidas se han visto devastadas por los conflictos armados, albergan la esperanza y la ambición de vivir un futuro mejor cuando la violencia ha cesado. Esperan resultados rápidos de la acción gubernamental, y los gobiernos tienen que cosechar pronto éxitos para apuntalar la paz. Sobre la base de la experiencia de toda una serie de países afectados por conflictos, el Informe señala ejemplos de estrategias que han dado frutos rápidamente: la supresión del pago de derechos de escolaridad, el apoyo a las iniciativas de las comunidades, la oferta de posibilidades de enseñanza acelerada y el reforzamiento del componente de adquisición de

competencias de los programas de desarme, desmovilización y reintegración. En Rwanda, estos programas han facilitado el retorno al sistema educativo de los ex combatientes, muchos de los cuales han aprovechado las posibilidades ofrecidas para adquirir una formación profesional.

La construcción de escuelas puede también crear nuevas oportunidades. En el sur del Sudán, un ambicioso programa de construcción de este tipo ha propiciado un incremento del número de niños escolarizados en primaria, que pasó de 700.000 a 1.600.000 entre 2006 y 2009. Para conseguir pronto resultados se optó prioritariamente por construcciones baratas con materiales semipermanentes, con la intención de irlos reemplazando en un futuro próximo por edificios más sólidos.

Para ir más allá de los éxitos rápidos, es necesario crear sistemas nacionales más sólidos de planificación e información. Los países que han pasado de situaciones de conflicto a una etapa de reconstrucción a largo plazo –por ejemplo, Etiopía, Mozambique, Rwanda y Sierra Leona– han establecido alianzas con los países donantes de ayuda para elaborar y aplicar en el sector de la educación estrategias inclusivas que establecen objetivos precisos, respaldados por compromisos de financiación seguros. La creación de un Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS) es un elemento clave de esas estrategias porque proporciona a los gobiernos un instrumento que permite rastrear las

Reconstruir con éxito la educación de un país puede contribuir al sostenimiento de la paz y al establecimiento de sociedades encaminadas hacia un futuro más pacífico

Se debe atribuir a la educación un puesto más importante en los programas de reconstrucción de los países recién salidos de conflictos

asignaciones de recursos, identificar las áreas necesitadas y supervisar la partida más onerosa del presupuesto de educación, esto es, la remuneración de los docentes. En 2006, cuatro años después del fin de la guerra civil, Sierra Leona estableció la estructura necesaria para poner en funcionamiento un EMIS.

Es fundamental que los donantes proporcionen una ayuda previsible y continua para facilitar la etapa de transición que va de la llegada de la paz a la reconstrucción del sistema educativo. En este ámbito, la eficacia de la ayuda se ha visto gravemente mermada por la línea divisoria establecida entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo. A menudo, los donantes consideran que los Estados recién salidos de conflictos son candidatos poco sólidos para la obtención de una asistencia para el desarrollo a largo plazo, ya sea porque temen los riesgos de un nuevo estallido del conflicto o porque esos Estados son incapaces de cumplir con las exigencias más estrictas en materia de presentación de informes. El resultado final de esto es que se deja a muchos de ellos en situación de dependencia con respecto a una ayuda humanitaria limitada e imprevisible.

Las experiencias opuestas de Liberia y Sierra Leona son instructivas a este respecto. Después de la guerra civil, Liberia siguió dependiendo enormemente de la ayuda humanitaria, que representó casi la mitad del total de la ayuda recibida por este país en 2005 y 2006. En ese mismo periodo, el porcentaje de la ayuda humanitaria dispensada a Sierra Leona se cifraba apenas en un 9% del monto de la ayuda global. Aunque este sólo sea un factor de explicación de los adelantos más rápidos realizados por Sierra Leona en la educación, no cabe duda de que sus progresos se vieron facilitados por el hecho de que este país pudo disponer de una base financiera más segura para planificar la reconstrucción de su sistema educativo (Recuadro 8).

Teniendo en cuenta que el temor al riesgo de los donantes constituye un obstáculo que refuerza la línea divisoria entre la ayuda humanitaria y la asistencia para el desarrollo, una solución obvia consistiría en compartir el riesgo entre ellos. Agrupar recursos en común y trabajar en colaboración les permitiría dispersar el riesgo y ser más eficaces en ámbitos como la gestión de los riesgos fiduciarios, los costos iniciales y la coordinación. Los fondos agrupados por país muestran los beneficios que se pueden obtener de la cooperación. En Afganistán, 32 donantes canalizaron en común, por conducto del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción del Afganistán, casi 4.000 millones de dólares de la ayuda que dispensaron a este país en el periodo 2002-2010. La educación recibió una parte considerable de esa suma. Así, se han conseguido importantes resultados en el aumento de la escolarización de los niños –y más concretamente de las niñas– y en la creación de capacidades nacionales para la planificación del sistema educativo.

Una financiación agrupada a escala mundial puede desempeñar también un papel mucho más importante en los Estados afectados por conflictos. El sector de la educación carece de un instrumento operativo similar al de los fondos mundiales para la salud. Desde su creación en 2002, la Iniciativa Vía Rápida (IVR) desembolsó 883 millones de dólares en beneficio de los sistemas educativos de 30 países. En cambio, el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y el Paludismo, creado ese mismo año, lleva desembolsados 10.000 millones de dólares de ayuda. Las reformas en curso de la IVR están abordando problemas ya antiguos relacionados con los desembolsos y los mecanismos de gobernanza, dos temas abordados en 2010 por el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* de ese año y por una importante evaluación externa. Si esas reformas se llevan a cabo y se profundizan, la IVR podría convertirse

#### Recuadro 8 – Resultados positivos del pronto inicio de la ayuda y de su mantenimiento en Sierra Leona

El origen de mucho de lo conseguido en Sierra Leona se remonta a los años inmediatamente posteriores al conflicto que sufrió el país. Al cabo de nueve años de guerra civil y cuando la paz todavía era frágil, los donantes formularon dos compromisos políticos esenciales: mantener la seguridad y respaldar el largo proceso de paz.

Los donantes empezaron a aumentar la asistencia para el desarrollo, incluso antes de la declaración oficial del final de la guerra (2002), y mantuvieron su apoyo después. Los compromisos relativos a la asistencia para el desarrollo aumentaron en un 70% entre 2001-2002 y 2003-2004. Los donantes más importantes contrajeron compromisos a largo plazo para apoyar la reconstrucción. Al mismo tiempo que reforzaron el sistema gubernamental de gestión de la hacienda pública, todos los donantes importantes respaldaron la segunda estrategia nacional

de reducción de la pobreza (2008-2012) proporcionando financiación a largo plazo, comprendida una ayuda directa al presupuesto equivalente a un 25% del gasto nacional, aproximadamente.

La educación ocupó un puesto central en el proceso de reconstrucción del país y se hizo mucho hincapié en la equidad, especialmente en la segunda fase de la reforma. La ayuda presupuestaria se utilizó para subvencionar a las escuelas primarias a raíz de la supresión de los derechos de escolaridad, y también para suministrarles libros. Al apoyo de los donantes correspondió el compromiso contraído por el gobierno de aumentar en un 11% anual, entre 2000 y 2004, el promedio del gasto público en educación.

Fuente: Recuadro 5.5 de la versión íntegra del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2011*.

en el fulcro de un sistema de financiación multilateral capaz de satisfacer las necesidades perentorias de los Estados afectados por conflictos. No obstante, esto exige una mayor flexibilidad en el tratamiento de los países recién salidos de conflictos, ya que muchos ellos han tropezado anteriormente con problemas a la hora de recibir ayuda financiera. También exige una base de recursos más amplia: en 2009 la IVR desembolsó 222 millones de dólares de ayuda a la educación, cuando se ha estimado que el déficit de la ayuda externa necesaria para cubrir las necesidades educativas de los países de ingresos bajos se cifra en 16.000 millones.

El mensaje que desea transmitir este Informe es que se debe atribuir a la educación un puesto más importante en los programas de reconstrucción de los países recién salidos de conflictos. A este respecto, el Informe formula cuatro recomendaciones en otros tantos ámbitos clave:

- *Aprovechar las oportunidades de obtener éxitos rápidos, haciendo más asequible y accesible la educación.* Se debe considerar que la supresión del pago de derechos de escolaridad es una parte importante del dividendo generado por la paz después de un conflicto. Las actividades de los programas de desarme, desmovilización y reintegración destinadas a reforzar la adquisición de competencias profesionales y prestar apoyo psicosocial pueden contribuir a desactivar los riesgos de un retorno a la violencia, al ofrecer posibilidades de educación a los ex combatientes, mientras que los programas de enseñanza acelerada pueden ofrecer una oportunidad a los que perdieron años de escolaridad durante los años de conflicto para que retornen al sistema educativo.
- *Sentar las bases para la recuperación a largo plazo.* La creación de capacidades nacionales para la planificación de la educación, el establecimiento de EMIS y la mejora de los sistemas de contabilidad de los sueldos de los docentes pueden parecer cuestiones de interés puramente técnico, pero son esenciales para que los sistemas educativos sean más transparentes, eficaces, inclusivos y capaces de rendir cuentas.
- *Apoyar más la financiación agrupada por país.* La cooperación entre los donantes puede generar toda una amplia serie de resultados positivos. Los organismos de ayuda deben explorar activamente las posibilidades de incrementar los acuerdos ya existentes para una financiación conjunta, y también crear nuevos fondos para los países a los que se presta menos atención, como el Chad y la República Democrática del Congo.
- *Convertir la Iniciativa Vía Rápida en un fondo mundial de financiación más eficaz.* El sector de la educación necesita urgentemente un sistema de financiación agrupado, cuya magnitud y eficiencia sean comparables a las de los fondos que operan en el

sector de la salud. El Informe recomienda que en el periodo 2011-2013 la dotación financiera de la IVR sea de unos 6.000 millones de dólares, de los que se podría obtener un tercio aproximadamente mediante los bonos de educación propuestos en las recomendaciones sobre la financiación formuladas anteriormente. Es preciso efectuar más reformas de la IVR para que la ayuda a la educación se extienda a los países recién salidos de conflictos. Esa ayuda debe comprender, en particular, la concesión de subvenciones a corto plazo para conseguir éxitos rápidos y la constitución de fondos a largo plazo para la recuperación.

### ***Hacer de la educación una fuerza de paz***

Cuando los países salen de un conflicto y emprenden, en un contexto de fragilidad de la paz, un largo viaje para construirla, las políticas de educación ofrecen a los gobiernos una oportunidad para afrontar el legado del pasado y poner en pie un sistema de educación que conduzca a la sociedad hacia un futuro pacífico.

El punto de partida es reconocer la importancia decisiva de la educación. Cuando los gobiernos empiezan a reconstruir los sistemas educativos tienen que evaluar cuidadosamente la situación existente después de un conflicto. El legado de violencias y recelos del pasado no desaparece de la noche a la mañana. Los gobiernos tienen que considerar cómo se van a percibir sus opciones en materia de políticas, habida cuenta de las antiguas rivalidades y disputas no totalmente dirimidas entre grupos sociales o regiones. Una planificación de la educación atenta al problema de los conflictos debe partir de la base de que toda decisión política tendrá una incidencia en la construcción de la paz y en la evitación de un posible retorno a la violencia. Lo que se enseñe a las personas, lo que éstas aprendan y la manera en que estén organizados los sistemas de educación, todo eso puede hacer que una sociedad sea más o menos propensa a desencadenar un conflicto armado.

En los programas generales de reconstrucción de la paz se ha descuidado sistemáticamente la educación. Ese descuido no sólo entraña la pérdida de una oportunidad para prevenir conflictos y edificar sociedades fuertes, sino que representa un verdadero peligro. Los gobiernos y los países donantes que ignoran el papel de la educación en la construcción de la paz encaminan a los países hacia un futuro más inseguro y potencialmente más violento.

La falta de atención a la educación resulta evidente en la labor práctica de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas –un órgano consultivo intergubernamental– y en la del Fondo para la Consolidación de la Paz conexo a esa comisión. Este fondo se ha creado para desempeñar un papel importante en la estructura de las Naciones Unidas destinada a tratar las situaciones posteriores a conflictos. Sin embargo, sólo cuenta con recursos financieros muy reducidos ya que solamente ha recibido 347 millones

Los gobiernos y los países donantes que ignoran el papel de la educación en la construcción de la paz encaminan a los países hacia un futuro más inseguro y potencialmente más violento

de dólares desde su creación en 2006; y además los proyectos específicamente destinados a la educación sólo han recibido un 3% de la financiación que el fondo ha concedido. Otro problema es que el fondo apoya primordialmente proyectos de carácter excepcional que están muy poco integrados en los procesos de planificación a largo plazo.

El Informe examina toda una serie de vías, a través de las cuales la educación puede influir en las perspectivas de paz. A este respecto, destaca que no hay planes establecidos en este ámbito. No obstante, el punto de partida para los encargados de la elaboración de políticas consiste en discernir si la aplicación de una determinada política en la educación puede reforzar los sentimientos de injusticia que van asociados a un conflicto, en sopesar cuidadosamente las eventuales percepciones que la opinión pública pueda tener de ella y en llevar a cabo evaluaciones de sus posibles resultados, en los ámbitos enumerados a continuación.

- *El idioma de la enseñanza.* La cuestión de la lengua de enseñanza ilustra mejor que ninguna otra las difíciles disyuntivas que se presentan a los gobiernos en las situaciones posteriores a conflictos. En algunos países –por ejemplo, en la República Unida de Tanzania– el uso de una sola lengua nacional como medio de instrucción en las escuelas ha contribuido a fomentar un sentimiento identitario común. En otros países, por el contrario, la imposición de una lengua única ha contribuido a desencadenar la violencia. En Guatemala, un país donde la política lingüística adoptada en el sistema educativo había sido un motivo de profundo resentimiento para la población indígena, se creó la Comisión para la Reforma de la Educación con objeto de examinar los agravios, promover el diálogo y establecer una vía para crear una educación bilingüe e intercultural que pudiera ser más pertinente.

- *La reforma del currículo.* La enseñanza de algunas disciplinas como la historia y la religión puede guardar una relación con la propensión a la violencia. En las sociedades con varias etnias y confesiones religiosas, el currículo contribuye a configurar la visión que los alumnos tienen de sí mismos con respecto al “otro”. Tratar las cuestiones de identidad toma mucho tiempo y pone a los encargados de reformar el sistema educativo ante disyuntivas difíciles. El sistema educativo de Camboya sólo ha empezado a abordar recientemente la historia del genocidio. En Rwanda, un país donde el sistema de educación reforzó las divisiones de su población, el gobierno no ha reintroducido todavía en el currículo la enseñanza de la historia del país. No obstante, la experiencia ha demostrado que en otras partes la educación puede ir borrando divisiones hondamente arraigadas y conducir a los alumnos a reflexionar sobre sus múltiples identidades, así como a centrarse en lo que les une y no en lo que les divide. Por ejemplo, el Acuerdo de Viernes Santo abrió en Irlanda del Norte las puertas

a una visión más amplia de la ciudadanía. A los alumnos se les alienta en las escuelas a contemplar una serie de identidades posibles, partiendo de la idea de que una persona puede ser irlandesa y británica a un tiempo, o solamente irlandesa, sea cual sea su confesión religiosa. Esto es un buen ejemplo de lo que Amartya Sen define como un movimiento de acercamiento a identidades múltiples y de distanciamiento de la “afiliación singular” a un grupo.

- *La descentralización de la administración de la educación.* La descentralización y la devolución de competencias se suelen considerar vías que conducen automáticamente a una mayor rendición de cuentas y a la consolidación de la paz. Este parecer es exagerado. En algunos países con sistemas educativos altamente descentralizados, el tenue papel desempeñado por el gobierno central puede obstaculizar la labor de consolidación de la paz. Un ejemplo destacado es el Bosnia y Herzegovina. En virtud de Acuerdo de Dayton de 1995, se dejó a este país de 3,8 millones de habitantes con 13 ministerios de educación y un sistema escolar segregado. Aunque el gobierno federal ha adoptado principios progresistas en materia de educación, su mínima presencia en el sistema educativo hace que los niños sigan aprendiendo por separado, sobre la base de tres currículos distintos, materias como la lengua, la historia y la cultura, que a veces se enseñan de una manera que contribuye a fomentar los prejuicios. Además, algunas escuelas siguen teniendo el nombre de personajes militares que unos grupos consideran héroes nacionales y otros los ven como símbolos de hostilidad.
- *Desterrar la violencia de la escuela.* Hay una estrategia inequívocamente positiva para la educación, los niños y la consolidación de la paz: hacer que las escuelas sean sitios exentos de violencia. Cuestionar la normalización de la violencia en la sociedad supone, entre otras cosas, que se establezca una prohibición eficaz de los castigos corporales en el contexto escolar.

Así como todo conflicto armado refleja un conjunto diferente de tensiones subyacentes y de fallos en la resolución de éstas, toda situación posterior a un conflicto se caracteriza por la existencia de diferentes oportunidades y amenazas para la educación en el proceso de consolidación de la paz. A este respecto, el Informe formula las siguientes propuestas:

- *Admitir que la educación está inmersa en el contexto posterior a un conflicto.* Los gobiernos nacionales y los donantes de ayuda, sean cuales sean sus propósitos, tienen que percatarse de que las reformas de la política de educación se van a llevar a cabo progresivamente en un contexto político configurado por el legado del conflicto anterior. De ahí que toda elaboración de políticas educativas deba comprender una evaluación de los riesgos entrañados por la situación posterior al conflicto.

La educación puede borrar divisiones arraigadas y conducir a los alumnos a reflexionar sobre sus múltiples identidades y a centrarse en lo que les une, y no en lo que les divide

- *Incrementar los recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz.* La Comisión de Consolidación de la Paz podría ser mucho más dinámica en lo que se refiere a apoyar los esfuerzos de los gobiernos para que la educación se integre en una estrategia más vasta de construcción de la paz. Un incremento de los recursos canalizados por intermedio del Fondo para la Consolidación de la Paz hasta una suma de 500 a 1.000 millones de dólares anuales podría facilitar un mejor aprovechamiento de las posibilidades ofrecidas por la paz.
- *Reforzar el papel de la UNESCO y el UNICEF en las iniciativas de construcción de la paz.* Los donantes podrían contribuir a que se tengan en cuenta las características de las situaciones posteriores a conflictos en la planificación de la educación. Es preciso atenerse al principio de "no hacer daño". Por eso, toda política de educación debe someterse a una evaluación rigurosa de sus posibles repercusiones teniendo en cuenta no sólo datos y elementos de información técnicos, sino también los antiguos motivos de resentimiento y la percepción que tenga la opinión de las medidas adoptadas. Consolidar duraderamente la paz es una empresa que exige mucho más que una mera planificación y unos recursos financieros dados. Exige también la presencia

de profesionales y organismos entregados a la tarea de crear capacidades y suministrar apoyo técnico en toda una serie de ámbitos, desde la elaboración de currículos y la concepción de libros de texto hasta la formación de docentes. En este terreno es donde la UNESCO y el UNICEF tendrían que desempeñar un papel más importante, y ambos organismos deberían participar más activamente en la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas.

La educación tiene un papel fundamental que desempeñar en la creación de un espíritu de resistencia contra los conflictos violentos. En la escuela del siglo XXI los niños tienen que adquirir ante todo la que posiblemente sea la capacidad más fundamental en las sociedades multiculturales en auge: aprender a vivir en paz con los demás. No hay que desterrar de las aulas la conciencia de la diferencia religiosa, étnica, lingüística o racial. Al contrario, esas diferencias se deben reconocer y exaltar. No obstante, las escuelas y las aulas de clase deben ser, ante todo, lugares donde los niños aprendan a mezclarse, a compartir y a respetarse entre sí. Ningún país puede albergar la esperanza de sentar bases duraderas para la paz, a no ser que encuentre el medio de crear una confianza mutua entre sus ciudadanos; y es en las aulas de clase donde se empieza a crear esa confianza. ■

La educación tiene un papel fundamental que desempeñar en la creación de un espíritu de resistencia contra los conflictos violentos



Aula de una escuela devastada por el conflicto armado de agosto de 2008 en la localidad georgiana de Zartsem (República de Osetia del Sur).

# Una crisis encubierta: conflictos armados y educación

Cuando las guerras estallan, la atención de la opinión pública internacional y las informaciones de los media se centran en las imágenes inmediatas del sufrimiento humano. Detrás de esas imágenes late una crisis encubierta. En muchos de los países más pobres del mundo, los conflictos armados están destruyendo no sólo los edificios de las escuelas, sino también las esperanzas y anhelos de generaciones enteras de niños.

En este Informe titulado *Una crisis encubierta: conflictos armados y educación*, se presentan, con una amplia documentación, los efectos devastadores de las guerras en la educación y se examinan las violaciones generalizadas de los derechos humanos, que tienen por consecuencia privar a los niños de escuela. El Informe cuestiona un sistema de ayuda internacional que está fracasando en la tarea de apoyar a los Estados afectados por conflictos, con las consiguientes repercusiones perjudiciales para la educación. También atrae la atención sobre el hecho de que la escuela se instrumentalice a menudo para difundir los prejuicios, la intolerancia y la injusticia social.

El Informe pide a los gobiernos que se muestren más resueltos en la lucha contra la cultura de impunidad que se da en torno a los ataques perpetrados contra los escolares y las escuelas. También formula propuestas para reformar la estructura de la ayuda internacional y define estrategias destinadas a reforzar el papel de la educación en la consolidación de la paz.

Esta publicación es un resumen del *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2011*. El Informe completo y sus versiones en otros idiomas, así como toda una serie de estadísticas e indicadores globales sobre la educación, se pueden consultar en línea en el sitio web [www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org).

*“Apoyo el llamamiento de la UNESCO a todos los gobiernos del mundo para que gasten menos en balas y bombas, y mucho más en libros, maestros y escuelas”.*

**Oscar Arias Sánchez,**  
Premio Nobel de la Paz, 1987

*“Espero que los dirigentes políticos de todos los países tengan en cuenta el mensaje del Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo y recuerden que nunca se debe instrumentalizar la educación para instilar en la mente de los jóvenes prejuicios, intolerancia y falta de respeto por los demás. La escuela tiene que ser una poderosa fuerza de paz”.*

**Shirin Ebadi,**  
Premio Nobel de la Paz, 2003

*“Uno de los mensajes clave del Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de la UNESCO es que la educación puede ser una fuerza para prevenir los conflictos, reconstruir los países y edificar la paz. Apoyo entusiásticamente ese mensaje”.*

**José Ramos-Horta,**  
Premio Nobel de la Paz, 1996

*“El Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo de la UNESCO incrementa nuestro conocimiento de las perniciosas repercusiones de las violaciones y abusos sexuales, recordándonos algo que se ha ignorado durante demasiado tiempo: el impacto que también tienen en la educación”.*

**Mary Robinson,**  
Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1997–2002)

*“Este informe de la UNESCO debería haber visto la luz mucho antes. Sus páginas detallan crudamente la violencia real que se está ejerciendo contra algunas de las poblaciones más vulnerables del mundo, comprendidos sus niños en edad escolar, y retan a los dirigentes de todos los países, ricos y pobres, a emprender una acción decisiva. Lo que pido a los líderes del mundo es que enuncien esta sencilla declaración de intenciones: ¡Basta ya!”.*

**Desmond Tutu,**  
Premio Nobel de la Paz, 1984



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

Ediciones  
UNESCO



[www.efareport.unesco.org](http://www.efareport.unesco.org)

