

El argumento en favor de la inversión en

LA EDUCACIÓN Y LA EQUIDAD

Resumen ejecutivo

únete por
la niñez

unicef 

La educación es un derecho humano. La Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos reconocen el papel fundamental de la educación en el desarrollo humano y social. Como estipula el artículo 26 de la Declaración, “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental”.

La educación constituye también una de las inversiones en el desarrollo más beneficiosas y de mayor alcance. La educación ofrece la oportunidad de adquirir aptitudes y conocimientos esenciales para el trabajo y la vida en general. También ayuda a rescatar a las personas de la pobreza, al mismo tiempo que las empodera y ayuda para que disfruten de un mejor estado de salud. A pesar de todo ello, la educación sufre una grave crisis.

Entre 2000 y 2007, el número de niños en edad escolar primaria que no asistían a clase se redujo de unos 100 millones a unos 60 millones. Pero desde entonces, el avance hacia la meta de la educación para todos se ha detenido. Para 2012, no asistían a clase casi 58 millones de niños en edad escolar primaria y unos 63 millones de adolescentes que debían haber estado cursando los primeros años del ciclo secundario. Y unos 130 millones de niños no estaban aprendiendo pese a haber llegado al cuarto grado.

Los niños excluidos pertenecen mayoritariamente a los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad. Aunque se beneficiarían enormemente con el empoderamiento que les podría dar la educación, en realidad enfrentan enormes desafíos para poder acceder a la misma, lo que da lugar a un círculo vicioso de pobreza e inequidad. En muchas ocasiones, ese ciclo se debe a que los fondos para la educación son limitados, se distribuyen de manera desigual o se emplean de forma ineficaz.

El argumento en favor de la inversión en la educación y la equidad es un llamamiento a la acción. Para reanudar la marcha hacia los objetivos de la educación es necesario invertir más y de manera más equitativa, y garantizar que los fondos invertidos se empleen de manera más eficaz. En esta publicación se indican cuáles son los obstáculos que impiden llegar a la meta de la educación universal y se ofrecen recomendaciones sobre cómo superarlos.

El argumento en favor de la inversión en la educación y la equidad, que se elaboró en el marco de las labores de la comunidad internacional relacionadas con la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015, examina varios de los temas fundamentales que se debaten actualmente a nivel internacional. Entre ellos,

el logro de la meta de la educación primaria, que es la continuación de la inconclusa iniciativa de Educación para Todos; la importancia prioritaria del aprendizaje; el interés en que más niños que terminen la escuela primaria reciban también educación secundaria; y la meta de brindar a los niños y jóvenes los conocimientos y aptitudes que demanda el mercado laboral en una economía cada vez más globalizada y en constante cambio.

La publicación consta de cuatro capítulos:

En el Capítulo 1 se hace hincapié en el derecho de todos los niños a recibir una educación básica de buena calidad, se ponen de relieve las consecuencias económicas y sociales positivas y prolongadas de la inversión en la educación y se analizan los beneficios que se desprenden de la educación en diversos niveles.

En el Capítulo 2 se describen los obstáculos que dificultan el acceso a la educación, al aprendizaje y a la finalización de los estudios, analizando desde la óptica de la equidad quiénes son los que hoy en día quedan excluidos de la educación.

En el Capítulo 3 se examinan los obstáculos que dificultan o impiden la educación, teniendo en cuenta en primer lugar las tendencias demográficas y las tendencias de la asignación de fondos para la educación, analizando luego la distribución de los recursos desde el punto de vista de la equidad y poniendo finalmente de relieve la frecuente ineficacia del proceso de conversión de los recursos en acceso a la educación y el aprendizaje.

En el Capítulo 4 se estudian las opciones disponibles para abordar estas cuestiones y superar los desafíos mencionados en el Capítulo 3, y se ofrecen recomendaciones para mejorar las políticas de financiación y gastos, así como para implementar intervenciones eficaces en función de los costos a fin de abordar las cuestiones del acceso y el aprendizaje.

Pese a que la publicación se refiere principalmente a los países en desarrollo, la marginación y la exclusión son cuestiones que atañen a todos los países. En las naciones desarrolladas, por ejemplo, hay unos 2,6 millones de niños en edad escolar primaria que no asisten a clases. Por lo tanto, cuando en esta publicación se emplea como ejemplo un país determinado, por lo general representa a diversos países que confrontan situaciones similares.

Mil millones de razones para invertir en la educación

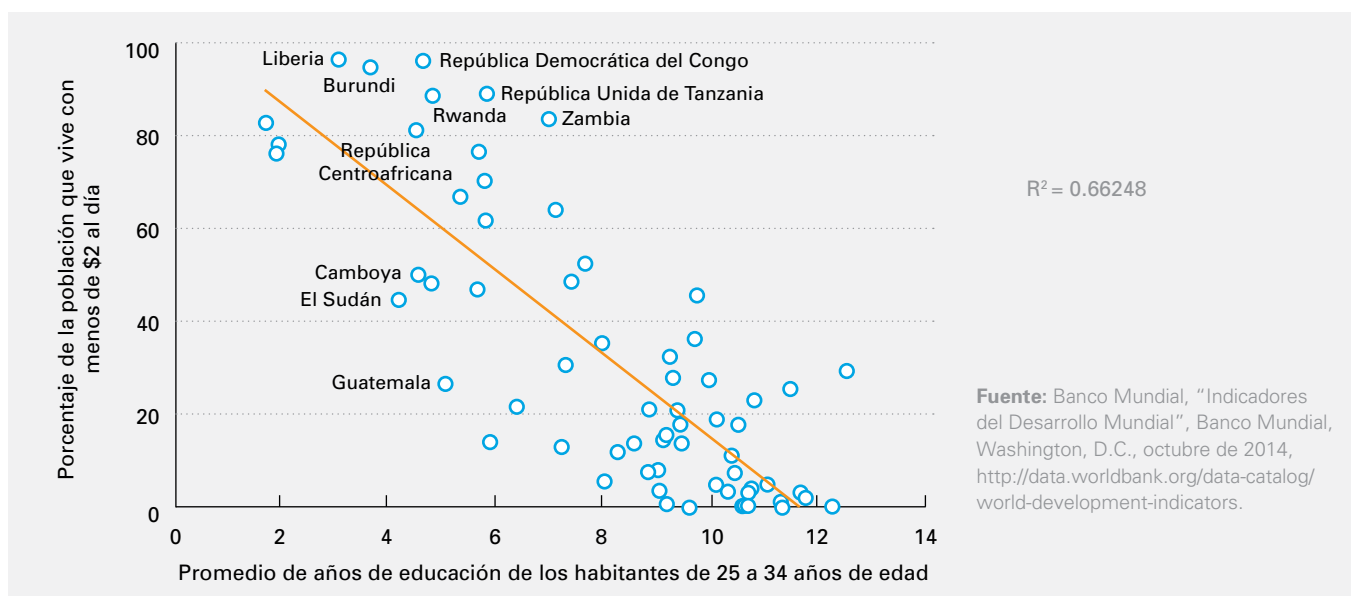
En el mundo hay aproximadamente 1.000 millones de niños que, por su edad, deberían estar en la escuela primaria o en los primeros años del ciclo secundario. Si a ellos se les suman los niños en edad escolar preprimaria, el total se acerca a los 1.400 millones. Muchos de esos niños están excluidos de la educación debido a la pobreza, la violencia, la guerra, su origen étnico, su grado de discapacidad o su género.

La educación es una herramienta poderosa que permite interrumpir el ciclo de pobreza y rescatar de su situación de desventaja a individuos, familias y países. Muchos estudios han demostrado que la educación tiene efectos positivos en los ingresos individuales y el crecimiento económico. Como promedio, cada año adicional de educación trae aparejado un aumento del 10% en los ingresos personales. Además, cuantos más altos son los niveles de educación de una nación, mayor es su crecimiento económico. Sobre la base de un promedio obtenido de diversos estudios, se deduce que cada año adicional de educación se relaciona directamente con

un incremento del 18% del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Como afirma el *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo 2013/4*, "si todos los estudiantes de los países de bajos ingresos terminaran sus estudios con conocimientos básicos de lectura, 171 millones de personas se liberarían de la pobreza, lo que equivaldría a una reducción de la pobreza mundial del orden del 12%¹".

Otros análisis ponen de relieve puntos importantes adicionales. En primer lugar, los efectos de la educación en la pobreza suelen ser más amplios y profundos en los países de ingresos más bajos. Eso significa que invertir en la educación en lugares en desarrollo no sólo constituye una medida eficaz y con buen sentido económico, sino que se trata de una decisión correcta desde el punto de vista de los derechos humanos. Además, la reducción de la pobreza ocurre más rápidamente en los países con mayor equidad de ingresos, lo que se relaciona a su vez con la equidad en la educación. Finalmente, la educación de las mujeres tiende a traer aparejados mayores réditos

GRÁFICO 1 Relación entre el porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares por día y el promedio de años de educación de los habitantes de 25 a 34 años de edad



1 Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo 2013/4: Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos*, UNESCO, París, 2014, página 13, disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225660e.pdf>.



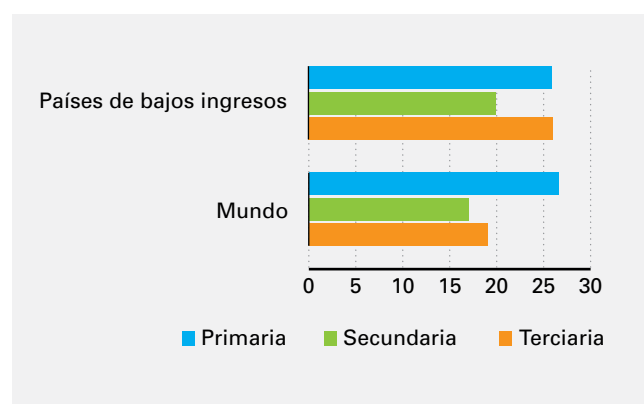
▲ Alumnos de una clase preprimaria en Shilchari Para Kendra, en Rangamati, en la región suroriental de Bangladesh. Los estudios indican que la educación preprimaria puede incrementar la matriculación escolar y mejorar los resultados de aprendizaje.

económicos que la educación de los hombres, aun cuando las mujeres suelen sufrir mayor exclusión. Debido a ello, se debería prestar más atención a la matriculación y retención escolar de los niños y niñas pertenecientes a todos los sectores demográficos, incluso los más marginados.

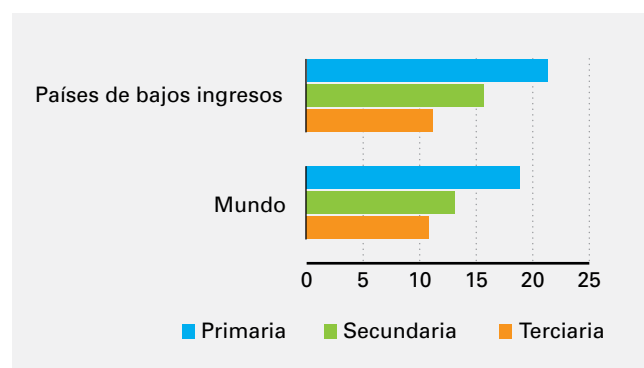
Es necesario que exista un equilibrio contextualizado de las inversiones en los diversos niveles de la educación, y que las mismas se adapten a la situación específica de cada país. En los países de bajos ingresos, por ejemplo, la educación primaria ejerce la influencia más importante en el crecimiento económico nacional. En los países de ingresos medianos, la educación secundaria (que abarca los programas de educación general, los de educación técnica y los de preparación laboral) tiene efectos mucho más profundos en el crecimiento económico nacional, mientras que en los países de altos ingresos, el ciclo de educación más influyente es el terciario.

Al mismo tiempo, en los países de bajos ingresos la educación terciaria otorga mayores réditos en materia de ingresos (réditos económicos individuales) a los que tienen acceso a la misma. Pero los más beneficiados por esos réditos pertenecen casi exclusivamente a los sectores más ricos de la sociedad. Por ello, la movilidad ascendente que se genera es limitada, como también lo son los réditos económicos para la sociedad en general. La educación primaria, por otro lado, ofrece acceso a sectores de ingresos diversos de manera mucho más

GRÁFICO 2 Tasas de rédito económico individual promedio en los países de bajos ingresos y el mundo, según los niveles de educación (%)

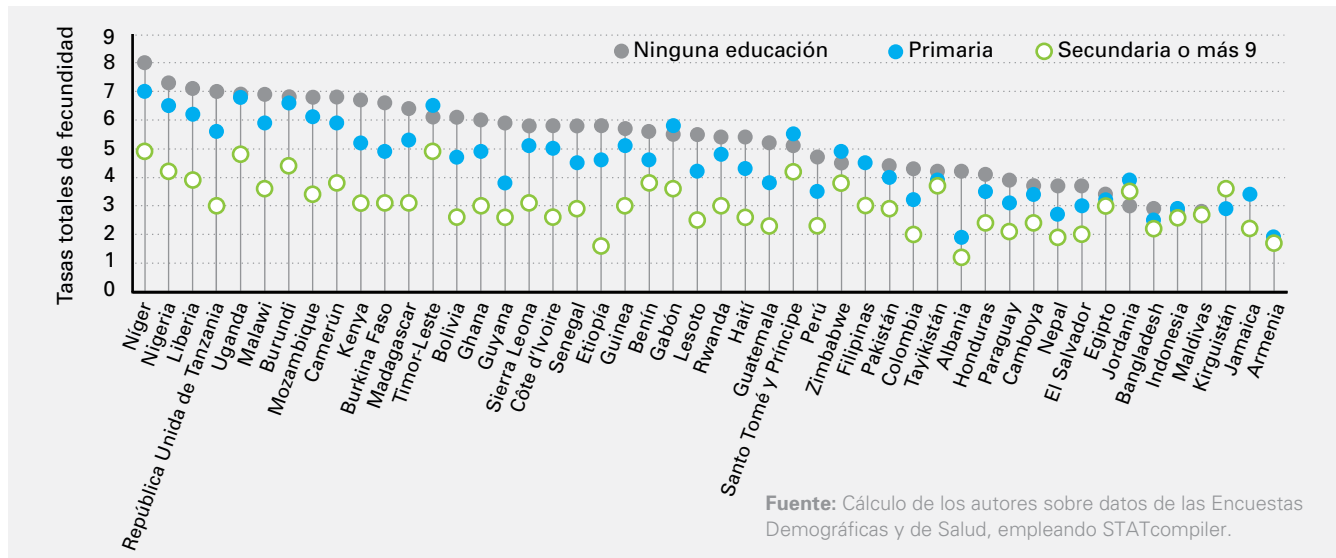


Tasas de rédito socioeconómico promedio en los países de bajos ingresos y el mundo, según los niveles de educación (%)



Fuente: Psacharopoulos, George, y Harry Anthony Patrinos, 'Returns to Investment in Education: A further update', *Education Economics*, volumen12, No. 2, agosto de 2004, páginas 111-134.

GRÁFICO 3 Tasas totales de fecundidad de las mujeres de 48 países de ingresos bajos y medianos entre 2008 y 2012, según los niveles de educación



equitativa. Debido a que la educación primaria también implica los mayores beneficios económicos para cada país en general, en los países de bajos ingresos se debería prestar especial atención al nivel de educación primaria.

La educación preprimaria también constituye un factor importante, ya que diversos estudios indican que este ciclo puede determinar un aumento de la matriculación escolar primaria, mejorar los resultados de aprendizaje y generar réditos individuales y sociales significativos.

Pese a que los beneficios de la educación suelen medirse en términos económicos, como el incremento de los ingresos nacionales y personales o la reducción de la pobreza, también tienen consecuencias a largo plazo, que se miden en resultados en el desarrollo humano.

Muchos de los avances sociales que se observan están relacionados con la educación de las mujeres, que se vincula con la postergación de los embarazos y nacimientos, la reducción de las tasas de fecundidad, el aumento de la atención prenatal y la disminución de la mortalidad en la niñez. Como promedio, las mujeres con educación primaria tienen 0,7 nacimientos vivos menos que las mujeres que carecen de educación escolar. Y los efectos de la educación secundaria son aún mayores, ya que las mujeres que han cursado ese ciclo escolar tienen, como promedio, 2,3 niños menos que las mujeres que no han tenido acceso a la instrucción secundaria. Se calcula que la mitad de la reducción de la mortalidad de menores de cinco años registrada entre 1970 y 2009, se puede

atribuir al aumento de los años de educación escolar de las mujeres en edad de procrear.

Los beneficios de la educación continúan mucho después de la juventud, ya que siguen repercutiendo en todas las edades. Las mujeres obtienen mayores réditos de la educación que los hombres, lo que constituye una razón más para abogar por la paridad de género en la educación. En los países en desarrollo que no pertenecen al África subsahariana, por ejemplo, las tasas de mortalidad de las mujeres con educación primaria como mínimo son inferiores en un 36% a las de las mujeres que no cuentan con educación primaria. Las tasas de mortalidad de los hombres con mayor grado de educación son un 23% más bajas que las de los hombres que no han cursado estudios primarios. En el África subsahariana, las tasas de mortalidad de las mujeres adultas con educación primaria son un 14% menores que las de las mujeres que carecen de instrucción primaria, mientras que la diferencia entre las tasas de los hombres en esas dos categorías es del 12%.

Pese a que los beneficios de la educación suelen medirse en términos económicos, como el incremento de los ingresos nacionales y personales o la reducción de la pobreza, también tienen consecuencias a largo plazo, que se miden en resultados en el desarrollo humano.

La educación también trae aparejados mayores conocimientos sobre el VIH y el SIDA. Como promedio, el haber cursado la primera fase de la educación secundaria conlleva un aumento de los conocimientos sobre el VIH y el SIDA cercano a un 50% con respecto a lo que saben sobre ese tema las personas que no han recibido instrucción escolar.

Los niveles más elevados de educación dan lugar a un mayor grado de empoderamiento y participación cívica, además de una mayor comprensión de la democracia, la solución de conflictos, la participación en la vida cívica, la tolerancia por las personas de razas y religiones diversas, la preocupación por el medio ambiente y la adaptación al cambio climático, así como apoyo mayor a esas causas. Por ejemplo, en el *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo 2013/14* se señala que “en América Latina, las probabilidades de que las personas con educación secundaria manifestaran intolerancia para con las personas de otra raza eran inferiores en un 47% a las de las personas que sólo tenían educación primaria. En los estados árabes, las probabilidades de que las personas con educación secundaria manifestaran intolerancia para con las personas de religiones distintas eran inferiores en un 14% a las de las que sólo tenían educación primaria²”.

En el caso de las mujeres, la educación se relaciona con el rechazo de las prácticas perjudiciales como la mutilación genital femenina y la violencia conyugal. En Mauritania, por ejemplo, el 79% de las mujeres de 15 a 49 años sin educación escolar tenía en 2007 una opinión favorable sobre la mutilación genital femenina, que sólo compartía el 41% de las que habían cursado la primera etapa del ciclo secundario y el 21% de las que habían recibido educación universitaria. En Etiopía, el 79% de las mujeres de 15 a 49 años sin educación escolar opinaba que bajo ciertas circunstancias se justificaba que sus maridos les pegaran, mientras que la proporción de mujeres con educación universitaria que compartía esa opinión era de sólo el 22%.

La educación otorga muchos beneficios sociales que varían según el nivel de instrucción escolar recibido. Por

otro lado, cada nivel de educación tiene un costo público diferente, y esos costos aumentan en relación directa con el nivel de educación. En el África subsahariana, las relaciones beneficios/costos son más altas con respecto a la educación primaria que con relación al ciclo inferior de la secundaria. Esto coincide con el análisis económico que demuestra que en los países de bajos ingresos, las inversiones más eficaces en función de sus costos son las que se realizan en los niveles más bajos de educación.

Después de la equidad de género, la equidad en la educación en general produce elevados réditos sociales. Por ejemplo, la duplicación del nivel de inequidad en la educación se relaciona directamente con la duplicación de las probabilidades de conflicto en muchos países de ingresos bajos y medianos³.

Finalmente, uno de los efectos más importantes de la educación es la cadena de beneficios que ofrece a las futuras generaciones, especialmente la interrupción del ciclo de carencia de educación y pobreza económica. Al cumplir las funciones de círculo virtuoso, la educación eleva a las futuras generaciones tanto en el ámbito nacional como en el familiar. Por ejemplo, los hijos de mujeres que han recibido educación preescolar tienen muchas más probabilidades de asistir a clases que los hijos de las mujeres que no han ido a la escuela.

² Ibid., página 17.

³ Ibid., página 17; and Østby, Gudrun, ‘Inequalities, the Political Climate and Civil Conflict: Evidence from 55 developing countries’, in *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding group violence in multiethnic societies*, editado por Francis Stewart, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Reino Unido, 2008, páginas 136–159.

► Esta joven niña de la República Centroafricana tuvo que interrumpir sus estudios escolares debido a la violencia que sacudió al país durante dos años. En noviembre de 2014, la niña esperaba poder volver a clases y disfrutar de un futuro más pacífico.



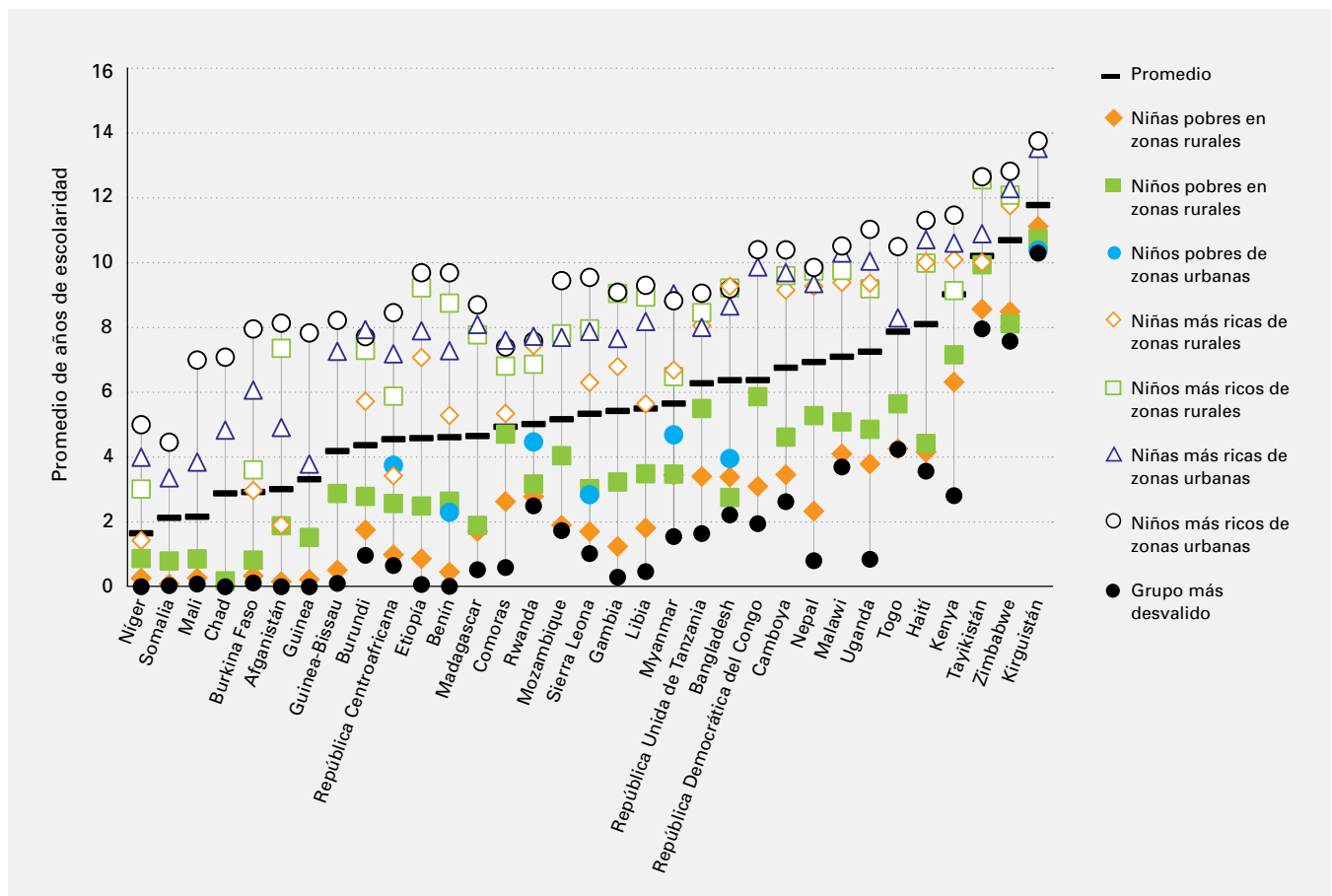
Crisis en la base: Aprendizaje deficiente e inequidad elevada en la educación

De los 650 millones de niños en edad escolar primaria que hay en el mundo, unos 28 millones nunca van a la escuela, 90 millones no llegan al cuarto grado y 130 millones no adquieren conocimientos básicos de lectura y aritmética a pesar de que llegan al cuarto grado. En algunos países del Sahel, casi la mitad de la población en edad escolar carece absolutamente de acceso a establecimientos de enseñanza, y en muchos otros países la proporción de niños en esas circunstancias varía de un 10% a un 50%. En numerosos países, como Bangladesh, Burkina Faso, Haití, Iraq, la República Democrática Popular y Suriname, la tasa de finalización

de la educación básica, que incluye la etapa inicial del ciclo secundario, aún se encuentra por debajo del 50%.

También son bajos los niveles de aprendizaje en muchos países y el fracaso en el aprendizaje comienza temprano. Como promedio, los estudiantes de países de bajos ingresos que rindieron pruebas de capacidad de lectura sólo podían leer 12 palabras por minuto en el primer grado y 23 palabras por minuto en el segundo. Se considera que la velocidad mínima de lectura con comprensión es de 45 palabras por minuto.

GRÁFICO 4 Promedio de años de educación de personas de 23 a 27 años en 32 países de bajos ingresos, por subgrupos*



* "Grupo más desvalido" puede referirse a nivel de ingreso, localización geográfica, género u origen étnico.

Fuente: Datos de World Inequality Database on Education, Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo, www.education-inequalities.org, consultado en junio de 2014.

Asimismo, la educación preprimaria, que ayuda a preparar a los niños de corta edad para que tengan éxito en la escuela, por lo general se imparte en los países de ingresos más altos. En los países de bajos ingresos, como promedio, la tasa de matriculación escolar preprimaria es de solamente el 19%, y en los países de ingresos medianos bajos de un 50%, como promedio.

Los niños excluidos de la educación no provienen proporcionalmente de todos los sectores de la población. En un mismo país en desarrollo, algunos grupos de niños tienen niveles de educación similares a los de los niños de los países industrializados, mientras que otros sectores de la población infantil están casi completamente excluidos de la educación. Esos niños excluidos suelen pertenecer a los sectores más pobres, y tienden a residir en las zonas rurales, ser niñas, o ser objeto de discriminación debido a su origen étnico, su idioma o su grado de

discapacidad, o porque pertenecen a poblaciones nómadas o pastoriles.

En 2010, por ejemplo, los estudiantes del 20% más rico de la población de Camboya tenían, como promedio, 8,2 años de educación, mientras que el 20% más pobre sólo contaba con 3,4 años de instrucción escolar. Los retos de esta índole no afectan solamente a los países en mayor situación de desventaja con respecto a la educación. Viet Nam, por ejemplo, presenta un desempeño relativamente bueno en ese aspecto y ha logrado la meta de la educación básica secundaria universal de los niños más ricos del país. Pero de mantenerse el actual ritmo de avance, en el caso de los niños vietnamitas más pobres esa meta no se logrará hasta 2060.

La inequidad también persiste en muchos países desarrollados. En 2009, la tasa de deserción escolar secundaria de los jóvenes de familias de bajos

▼ Alumnos en fila en la Escuela Franco-Árabe de Seno, en el Níger. Se trata de uno de los pocos establecimientos de enseñanza que ofrece a sus alumnos la oportunidad de aprender en árabe y francés. La escuela se fundó para alojar estudiantes desplazados por las inundaciones de 2012 en Niamey.





recursos de los Estados Unidos era unas cinco veces más elevada que la tasa de deserción de los estudiantes provenientes de las familias de altos ingresos. Y las tasas de deserción escolar de los alumnos hispanos y negros eran, respectivamente, 2,4 y 2 veces mayores que la de los estudiantes blancos no hispanos.

También son altas las proporciones de niños que no van a la escuela en las situaciones de inestabilidad y conflicto. Entre 2008 y 2011, la tasa de niños que no asistían a clases en los países afectados por conflictos armados aumentó del 42% al 50%. Diversos estudios pronostican que la mitad de los países que están superando situaciones de conflicto violento volverán a caer en ellas en los próximos cinco años. Por lo tanto, resulta imposible solucionar el problema de los niños que no van a la escuela si no se invierte en sistemas de educación que ofrezcan oportunidades de aprender a los niños en situaciones de conflicto y emergencia y se reduzca el riesgo de conflicto renovado.

Se calcula que un 90% de los niños con discapacidad del mundo en desarrollo no van a la escuela. Además, los niños con discapacidad –como dificultades de aprendizaje y problemas del habla, físicos, cognoscitivos, sensoriales o emocionales– que están matriculados en la escuela tienen más posibilidades de abandonar la escuela o de fracasar en ella a una tasa más elevada que sus pares sin discapacidad.

▲ Una niña de 12 años ayuda a su madre y su hermana, que trabajan en una instalación de reciclado en Turquía. La familia tuvo que huir de Siria debido al conflicto armado. Aunque la niña cursaba sexto grado en su país, en Turquía no asiste a la escuela.

Los factores de exclusión tienden a combinarse y multiplicarse. En muchos países, hay muy poca diferencia en la educación que reciben los niños más ricos y las niñas más ricas. Pero la inequidad en materia de oportunidades de educación de los niños y las niñas aumenta a la par del nivel de pobreza y vulnerabilidad de los niños. En el Iraq, por ejemplo, la proporción de niños varones del quintil de ingresos más bajos que termina el ciclo secundario básico es 2,6 veces mayor que la de las niñas en circunstancias similares. En Honduras, los que están en situación de desventaja son los niños, ya que el número de niñas que pertenecen al quintil más pobre de la población y que terminan ese ciclo de educación escolar es el doble que el de los varones.

Resulta imposible solucionar el problema de los niños que no van a la escuela si no se invierte en una educación que ofrezca oportunidades de aprender a los niños en situaciones de conflicto y emergencia.

Obstáculos a la educación y el aprendizaje

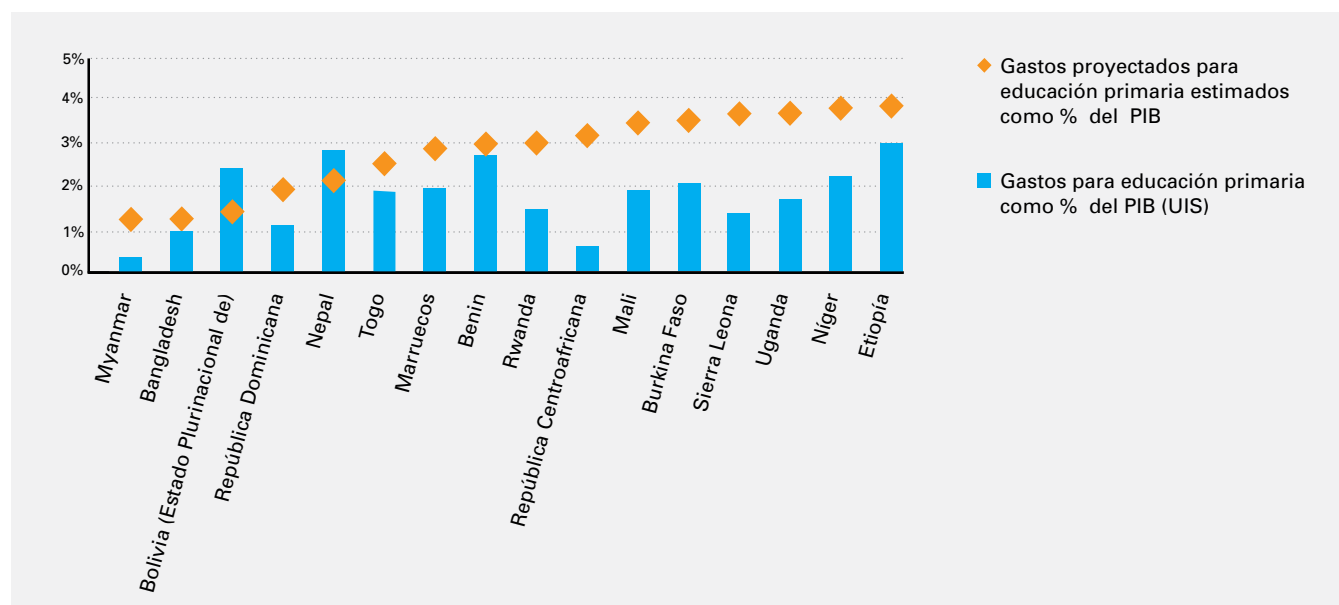
Pese a los beneficios económicos y sociales que trae aparejados la educación, aún persisten muchos obstáculos que impiden garantizar la educación y el aprendizaje universales. Esas barreras se relacionan principalmente con las tendencias demográficas, la asignación insuficiente de fondos, la inequidad en la distribución de los recursos y la eficacia limitada en el empleo de los fondos.

En muchos países, el tamaño de la población en edad escolar constituye un gran obstáculo para el logro de la educación para todos. Los países con las proporciones más elevadas de población infantil deben realizar inversiones proporcionalmente mayores en la educación. En 2030, para conquistar la meta de la educación básica para todos, que comprende el ciclo preprimario, el primario y secundario básico, los sistemas de educación deberán matricular a 619 millones adicionales de niños y adolescentes de 3 a 15 años de edad. El mayor desafío será el que presentará África subsahariana, que ya es la región del mundo con el mayor número de niños que no asisten a clases. En África subsahariana habrá que

brindar educación básica a 444 millones de niños de 3 a 15 años, un número 2,6 veces mayor que la cifra de niños matriculados en los establecimientos de enseñanza preprimaria, primaria y secundaria básica en 2012, cuando se matriculó a 169 millones de niños.

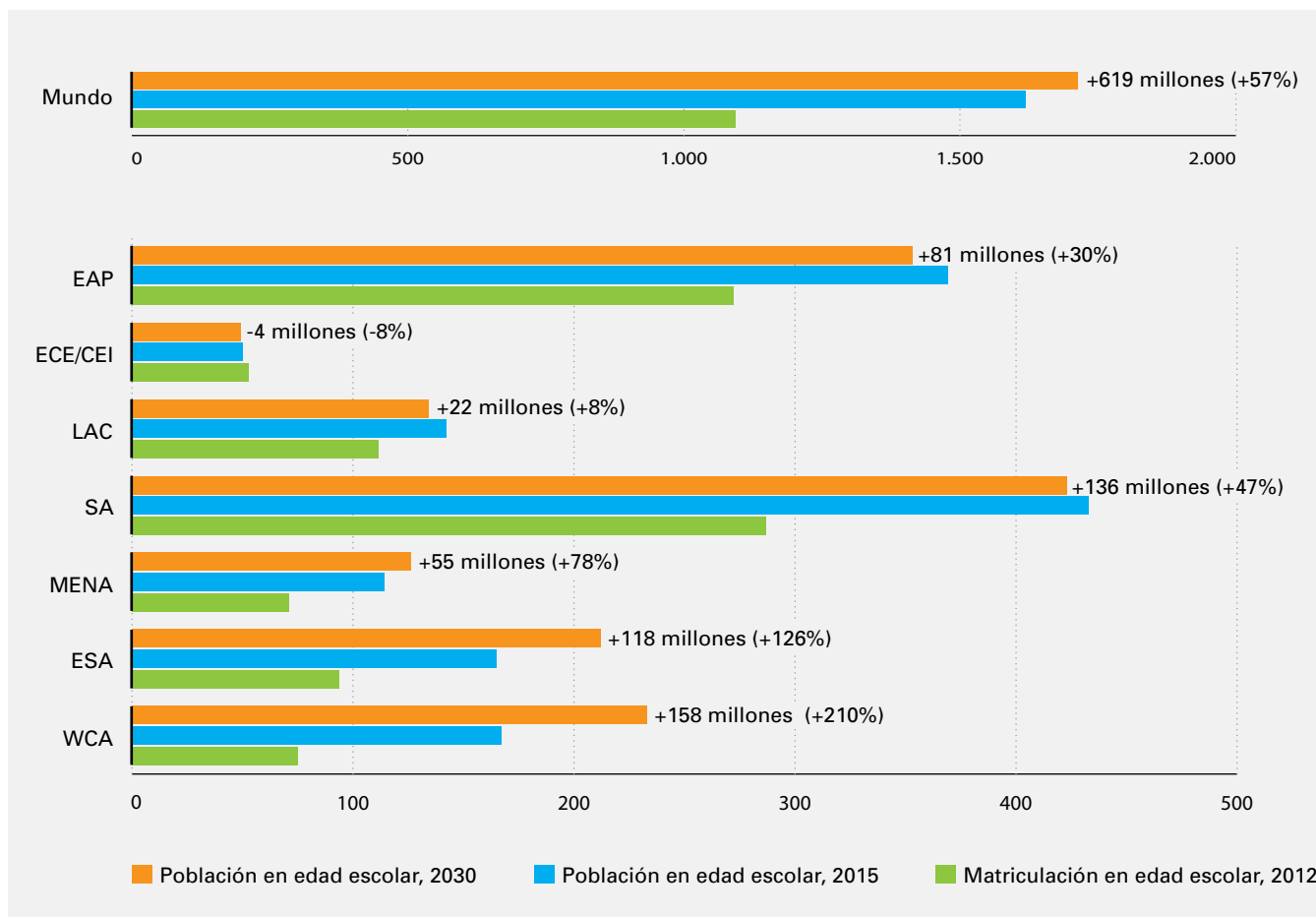
En muchos países, los recursos asignados a la educación son muy insuficientes. La proporción del PIB que comprende el presupuesto gubernamental de cada país es un importante factor determinante de los recursos disponibles. En muchos países de bajos ingresos gran parte de la economía corresponde al sector no estructurado que, por definición, no aporta a los ingresos públicos que se recaudan por impuestos. En esas circunstancias, si un país carece de recursos naturales, como el petróleo, su presupuesto dispondrá de fondos limitados. A nivel internacional, se considera que para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio es necesario que por lo menos un 20% del PIB de cada país se destine al presupuesto nacional. Pero en algunos países, como el Afganistán, Etiopía y Sierra Leona, la proporción del PIB que corresponde al presupuesto no supera el 10%.

GRÁFICO 5 Necesidad no satisfecha de fondos para la educación primaria en 16 países, comparando los gastos de educación primaria reales y requeridos como porcentajes del PIB



Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de datos provenientes del Banco Mundial, el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (UIS) y el Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo.

GRÁFICO 6 Número de niños matriculados en 2012 y número estimado de niños de 3 a 15 años de edad en 2015 y 2030, ciclos preprimario, primario y secundario básico



Nota: EAP = Asia Oriental y el Pacífico, ECE/CEI = Europa Central y Oriental y la Comunidad de Estados Independientes, LAC = América Latina y el Caribe, SA = Asia Meridional, MENA = Oriente Medio y África Septentrional, ESA = África Oriental y Meridional, WCA = África Occidental y Central.
Fuente: Base de datos demográficos de las Naciones Unidas (www.un.org/en/development/desa/population), revisión de 2012 y cálculos de los autores.

Además, los países donantes han aportado mucha menos asistencia oficial para el desarrollo que el 0,7% del PIB que se habían comprometido a proveer en 1970, y que habían reiterado en el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

En varios países, la educación sigue constituyendo una parte limitada de los gastos gubernamentales. La Iniciativa acelerada de educación para todos (a la que hoy se conoce como Alianza Mundial para la Educación) había establecido como punto de referencia que el 20% del presupuesto de cada país debía destinarse a la educación. En general, se acepta que esa es una meta razonable, especialmente en los países con gran número de niños en edad escolar y bajas tasas de matriculación. Sin embargo, varias naciones, como la República Centroafricana y Myanmar, están muy por debajo de

ese nivel, ya que no llegan a asignar un 10% de sus presupuestos a la educación.

Pese a que los recursos que asignan los países a la educación suelen ser insuficientes, también han disminuido los recursos externos. Según análisis realizados por el equipo de la UNESCO que elabora el *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo*, solamente con respecto al logro de la educación básica universal el déficit de los recursos para la educación ronda los 26.000 millones de dólares anuales⁴. Tras aumentar de manera significativa entre 2000 y 2009, la asistencia oficial para el desarrollo

⁴ Teniendo en cuenta las necesidades de infraestructura y maestros adicionales para matricular a todos los niños, así como el costo de captar y matricular a los niños marginados, y después de considerar los recursos externos disponibles.

que se destina a la educación ha disminuido en un 10% desde 2009. Esto resulta especialmente arduo para países como el Afganistán, las Comoras y Liberia, donde la ayuda externa cubre alrededor de una tercera parte de los gastos de educación.

Sin restar importancia al apoyo a la salud, durante el período comprendido entre 2010 y 2012 la asistencia externa a la salud fue de unos 20.000 millones de dólares anuales, mientras que la asistencia externa a la educación sólo fue de 13.000 millones de dólares por año⁵. Esta tendencia no refleja la importancia relativa de la educación y la salud en los presupuestos de los países en desarrollo, ya que en esas naciones, como promedio, se destina el 9,2% del presupuesto a la salud y el 16,3% a la educación. Esto indica que los donantes no otorgan a la educación la misma prioridad que le asignan los gobiernos.

Finalmente, los recursos que se asignan a la educación en los contextos de ayuda humanitaria equivalen a menos del 2% de los fondos mundiales para la asistencia humanitaria. Esto resulta especialmente preocupante porque la mitad de los niños del mundo que no asisten a clases viven en países afectados por conflictos o en situación de inestabilidad, y está comprobado que la educación mitiga los efectos de los conflictos y reduce el riesgo de que vuelvan a suscitarse en el futuro.

No sólo es grave que los recursos para la educación sean limitados, sino que con frecuencia no se distribuyen de manera equitativa. Esto resulta especialmente obvio cuando se analiza la distribución de fondos según los niveles de educación. Al otorgarle más prioridad a los niveles de educación superior, tanto en lo que atañe a la proporción del presupuesto de educación que se le asigna como al gasto público por estudiante, algunos países de bajos ingresos dedican la mayor parte de sus recursos a la educación de quienes nacieron en situación más aventajada.

Como promedio, cuanto más pobre es un país más elevado el nivel de inequidad. Ese mayor nivel de

inequidad ocurre en los países de bajos ingresos como consecuencia de disparidades en los logros educacionales y debido a que el costo por estudiante de los niveles más elevados de educación es significativamente más alto. Los datos estadísticos son llamativos. En los países de bajos ingresos, el 46% de los recursos para la educación pública se asignan, como promedio, a la educación del 10% de los estudiantes más instruidos. En los países de ingresos medianos bajos, la proporción es del 26%, mientras que en los países de ingresos medianos altos, así como en los de ingresos altos, desciende al 13%. En Malawi, por ejemplo, el 68% de los recursos públicos para la educación se destinan al 10% del estudiantado con niveles más altos de educación. En consecuencia, solamente el 32% de los fondos disponibles se asigna a la educación del 90% restante.

Teniendo en cuenta las inequidades mencionadas previamente y considerando la estrecha correlación que guardan los niveles de ingresos y los de educación, en algunos países de bajos ingresos los niños del quintil

► Un niño toma apuntes en su cuaderno de matemáticas en el Centro de Protección de Pobladores Civiles de Topping, donde se brinda refugio a los desplazados por los combates en Sudán del Sur. Prácticamente la mitad de los niños del mundo que no pueden asistir a la escuela vive en regiones afectadas por los conflictos armados.

⁵ Sobre la base de datos acerca de la educación (monto total) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y los montos dedicados a la salud (general) de Políticas/Programas de Población y Salud Reproductiva recopilados de la base de datos de OCDE en octubre de 2014, www.oecd.org/dac/stats/aidtohealth.htm.

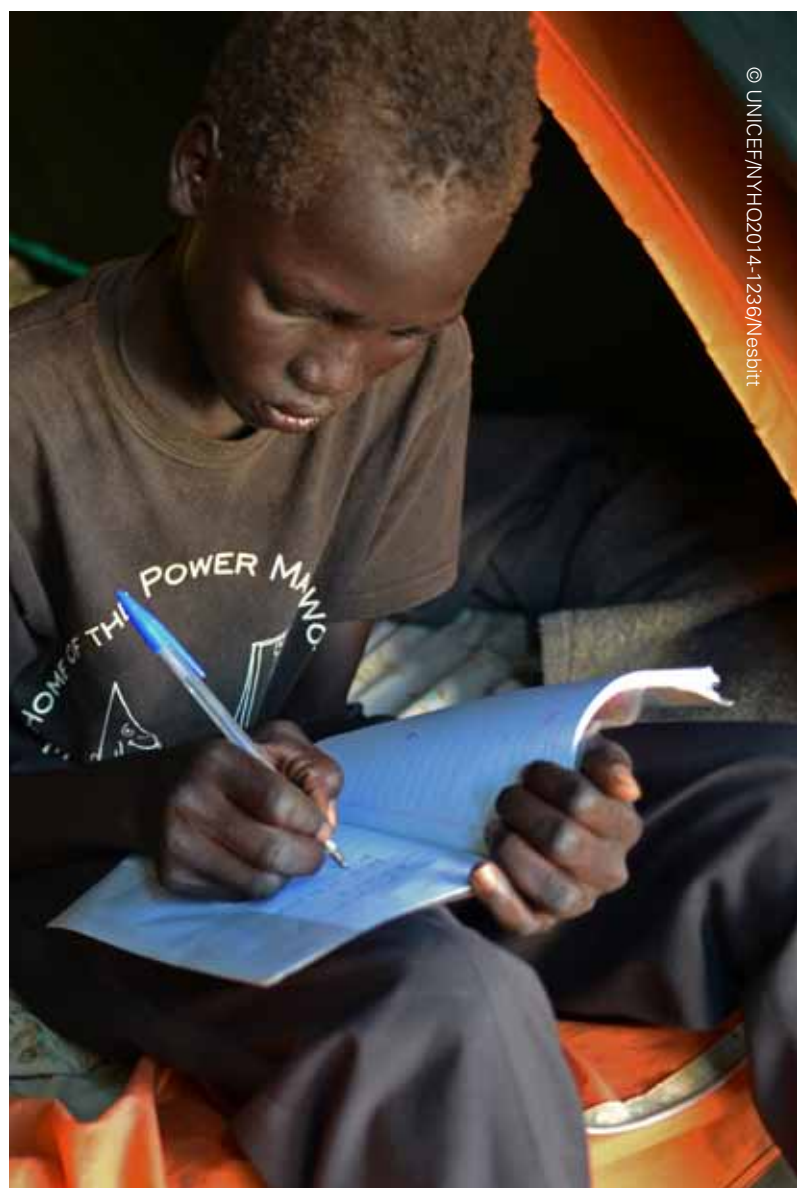


GRÁFICO 7 Proporción promedio de recursos para la educación pública asignados a la educación del 10% de estudiantes más instruidos, según sus niveles de ingresos

Nivel de ingresos	Proporción promedio de los recursos para la educación pública asignados a la educación del 10% de los estudiantes más instruidos
Países de bajos ingresos	46%
Países de ingresos medianos bajos	26%
Países de ingresos medianos altos	13%

Nota: Las categorías de ingresos se definieron empleando la clasificación del Banco Mundial. Los países sobre los cuales se cuenta con datos (108) representaron, respectivamente, el 82% de los países de bajos ingresos, el 64% de los países de ingresos medianos bajos y el 41% de los países de ingresos altos o ingresos medianos altos. **Fuente:** Cálculos de los autores a partir de las bases de datos de Pôle de Dakar, UIS y el Education Policy and Data Center, que forma parte de FHI360.

más pobre de la población se benefician de los gastos de educación pública unas 10 veces menos que los que pertenecen al quintil más rico.

Cuando el gasto público por estudiante es bajo, las familias deben hacerse cargo de una parte considerable de los gastos de educación de sus hijos, lo que con frecuencia tiene consecuencias negativas para las familias pobres o en situación de desventaja. Una de las tendencias más preocupantes que se perciben en varios países de ingresos bajos y medianos es que los gastos de educación de las familias representan una porción significativamente más elevada de los costos de educación cuando se trata del ciclo primario, que cursa la mayor proporción de estudiantes pobres, que en el ciclo terciario, al que acceden casi exclusivamente los estudiantes más ricos y que abre las puertas a los mayores réditos individuales en materia de ingresos.

Esta situación se complica aún más por que los recursos disponibles para determinado nivel de educación no siempre se asignan de manera equitativa a las diversas regiones y escuelas. Con frecuencia, las escuelas de las regiones más pobres tienen el mayor número de alumnos por clase y sufren las consecuencias de la distribución desigual e ineficaz de otros recursos para la educación, como los libros de texto. Además, en un mismo establecimiento de enseñanza, a los grados iniciales, que constituyen el periodo más importante para el aprendizaje y para evitar o remediar inequidades, se les suele asignar menos maestros o los docentes menos calificados.

Asimismo, contar con recursos no garantiza la obtención de resultados. El simple aumento del número de oportunidades para la educación –la “oferta” de educación– puede no ser suficiente para lograr la matriculación de los estudiantes más marginados, ya que estos también enfrentan desafíos de sus propios ámbitos,

en la “demanda” de educación. Entre las razones por las que muchos niños no asisten a clases figuran las cuestiones de seguridad y de género; las consideraciones religiosas; y las oportunidades que se pueden perder por asistir a clases, como la reducción o la desaparición de los salarios de los niños que trabajan. Las políticas que determinan altas tasas de repetición de grados pueden aumentar el riesgo de que los niños abandonen sus estudios, especialmente los niños pobres. Las tasas de deserción escolar también aumentan cuando los niños llegan a la pubertad, ya que en esa etapa corren más riesgos y enfrentan más desafíos, como el trabajo y el matrimonio infantil. La discapacidad también constituye un obstáculo importante para la participación en la educación.

Con respecto al aprendizaje, los elementos mensurables como la preparación de los maestros y su capacitación, los libros de texto o los fondos destinados al aprendizaje que se asignan a las escuelas tienen efectos muy limitados. Esos componentes medibles corresponden a la proporción más grande de los costos de la educación. Eso no significa que no importen, sino más bien sugiere que la manera en que los recursos se reflejan en lo que aprenden los estudiantes puede ser más importante aún que los propios recursos. Por lo tanto, es necesario aumentar la rendición de cuentas en todos los niveles, especialmente en las escuelas.

Un análisis del tiempo que se dedica efectivamente al aprendizaje, y de las prácticas de inspección escolar, sugiere que en muchos países los sistemas de rendición de cuentas son débiles. En Mali, por ejemplo, se estableció que el tiempo efectivo de aprendizaje era de apenas un 70% de lo previsto en los programas de estudio. Y en Uganda, los inspectores escolares, que supervisaban un promedio de más de 700 maestros cada uno, no podían ejercer una supervisión pedagógica adecuada que garantizara la buena calidad de los ámbitos de aprendizaje.

El camino por recorrer



© UNICEF/NYHQ2014-0704/Esteban

Determinar cuáles son los obstáculos a la educación constituye un excelente paso inicial que ayudará a abrir caminos para que más niños asistan a clases. Pero también es imprescindible asignar más fondos a la educación y dirigir los gastos hacia aquellos métodos de educación que ofrezcan más oportunidades de aprender a los niños más marginados. Es necesario abordar la cuestión de los bajos niveles de asignación de fondos para la educación. Los gobiernos pueden y deben movilizar más recursos para sus presupuestos nacionales. Sin embargo, eso requerirá tiempo, especialmente en los países que carecen de recursos petroleros y en los que el sector no estructurado de la economía es de dimensión considerable.

Otra manera de aumentar la asignación de fondos para la educación consiste en garantizar que se asigne a la misma una proporción suficiente del presupuesto gubernamental. Y aunque resulte fundamental aumentar los recursos destinados a la educación, también es necesario obtener recursos externos para cubrir los déficits. Se exhorta a los donantes tradicionales a que aumenten sus niveles de asistencia para la educación,

▲ Varias alumnas se dirigen a la Escuela Primaria Gyezmo, ubicada en el Estado de Bauchi, en el norte de Nigeria. La escuela recibe fondos de donantes internacionales que están asignados específicamente a la educación de las niñas.

y que cuando se trate de países de bajos ingresos, concentren sus inversiones en la educación básica. Asimismo, es necesario cultivar el apoyo de los donantes no tradicionales, especialmente los del sector privado.

Esos donantes pueden encontrar grandes oportunidades de marcar una diferencia. El 5% de las ganancias anuales de las cinco compañías públicas de mayores ingresos del mundo sería el equivalente de una recaudación anual de 12.600 millones de dólares. Esa suma representa casi la mitad del déficit estimado de los fondos externos para la educación básica. Para eliminar completamente ese déficit alcanzaría con invertir el 5% de las ganancias de las 15 compañías públicas de mayores ingresos del mundo.

Con respecto a las situaciones humanitarias, el Plan Estratégico 2014-2017 de UNICEF hace un llamamiento



para que un 10% de la ayuda humanitaria mundial se destine a la educación⁶. UNICEF considera que esa es la proporción necesaria para que los sistemas de educación tengan capacidad de recuperación y para dar a los niños afectados por los conflictos y las situaciones de emergencia no sólo la oportunidad de sobrevivir sino también de adquirir los conocimientos y las herramientas que necesitan para crear un futuro de paz y dignidad.

Para que la educación represente la promesa de equidad para todos los niños, la comunidad internacional y los gobiernos deben modificar la manera en que asignan recursos en determinados casos. Con el fin de lograr las metas de la Educación para todos se necesitan políticas que fomenten la equidad. Eso significa que las políticas deben adecuarse a la situación económica de cada país. En los países de bajos ingresos, se debe dar prioridad a las inversiones en la educación básica. En los países de ingresos medianos, las inversiones deberían dirigirse principalmente al ciclo secundario, a la educación técnica y a la preparación laboral. Y en los países de ingresos altos, las inversiones deberían orientarse principalmente a la educación universitaria.

Las políticas en favor de la equidad también pueden exigir que se tengan en cuenta los programas no estructurados o los que otorgan “una nueva oportunidad”

▲ Niños en una guardería en Bangladesh. Pese a que la educación primaria es común en los países de altos ingresos, en las naciones de bajos ingresos la tasa bruta de matriculación en ese ciclo escolar es de apenas el 19%.

a los niños y jóvenes excluidos. Teniendo en cuenta los efectos intergeneracionales de la educación, esos programas que brindan “una nueva oportunidad” pueden ser herramientas esenciales para interrumpir el ciclo de pobreza y exclusión sin tener que esperar el paso de una generación completa. Para dar prioridad tanto a los programas de educación básica escolar como a los de educación no estructurada en los países de bajos ingresos quizás sea necesario ejecutar una difícil maniobra de equilibrio político. Es necesario sopesar las demandas de los jóvenes urbanos, que cuentan con más poder y más instrucción escolar y que quieren acceso a los niveles más altos de educación, y contraponerles las necesidades de los niños y jóvenes de los sectores más marginados y vulnerables de la población, que suelen quedar excluidos hasta de los niveles más básicos de educación.

⁶ Este valor se estableció a partir de diversas consultas y ahora forma parte integral del marco de resultados finales del Plan Estratégico 2014–2017 de UNICEF, que aprobó la Junta Ejecutiva del organismo en junio de 2014.



Las políticas en favor de la equidad también contemplan la reasignación de los recursos según criterios geográficos y sobre la base de una firme voluntad política. Por ejemplo, en pocos años, Togo logró una mayor equidad geográfica con respecto a la asignación de maestros a las escuelas. Bangladesh ha instituido una política de “discriminación positiva” y ha asignado más recursos públicos por estudiante en las zonas más pobres que en las regiones más ricas, probando de esa manera que aún en los contextos más difíciles es posible lograr las metas de la equidad.

Cuando los recursos disponibles son significativamente limitados, la mejor manera de garantizar que las soluciones de compromiso a las que se llegue serán favorables a la equidad consiste en invertir las prácticas actuales. Es decir, comenzar a suministrar más recursos a las regiones más pobres y a asignar un número mayor de maestros que estén más capacitados para enseñar los grados iniciales.

Para matricular más niños en las escuelas se requieren también intervenciones dirigidas al aspecto de la “demanda” que eliminen las barreras que enfrentan los niños en situación de desventaja, como el trabajo y el matrimonio infantil, la violencia y la discriminación. También es necesario que se comprendan mejor las

Es imprescindible asignar más fondos a la educación y orientar los gastos hacia aquellos métodos de educación que ofrezcan más oportunidades de aprender a los niños más marginados.

circunstancias y los ámbitos específicos de los niños. Para ello es necesario que se integre más información pormenorizada sobre las vidas de los niños en los sistemas de datos nacionales y las encuestas domiciliarias. En particular, se requiere más información sobre los niños con discapacidad, que escasea en todo el mundo.

El análisis de diversos estudios llevados a cabo en los países en desarrollo demuestra que el suministro de uniformes escolares, el acceso a la educación preescolar y la eliminación del pago de matrícula escolar son intervenciones eficaces en función del costo que permiten aumentar tanto el grado de acceso a la educación básica como la retención de alumnos. La construcción de las escuelas cerca de donde viven los estudiantes requiere costos inmediatos elevados, pero cuando se contabiliza el hecho de que cada escuela brinda educación a clases sucesivas de estudiantes durante muchos años, se llega a la conclusión de que se trata de una intervención eficaz a largo plazo en función de su costo.

También es necesario tomar cuidadosamente en cuenta los desafíos que pueda presentar la implementación en lo que concierne a la construcción de escuelas en zonas poco pobladas y a la enseñanza en clases compuestas de estudiantes de diversos grados, así como a la capacitación para enseñar en esas circunstancias. Asimismo, es importante abordar las cuestiones que puedan surgir con respecto a las adquisiciones y la gestión financiera, especialmente cuando se trate de la construcción de escuelas y de la compra y entrega de libros de texto.

Es importante tener en cuenta que contar con recursos no siempre equivale a obtener buenos resultados en materia aprendizaje. Por lo tanto, es necesario contar con mecanismos estrictos de rendición de cuentas, a fin de mejorar los procesos que transforman los recursos en aprendizaje. Para crear esos sistemas será necesario realizar inspecciones y prestar apoyo específicamente a las escuelas con un desempeño deficiente, y aumentar la transparencia y la participación comunitaria. Para ello se puede emplear, por ejemplo, mecanismos que posibiliten la comunicación de resultados por parte de todos los involucrados en las actividades de las escuelas. Durante el decenio de 1990, por ejemplo, el Gobierno de Uganda

descubrió que apenas el 13% de los subsidios escolares llegaban a manos de las escuelas primarias a las que estaban dirigidos. Ante esta situación, el Gobierno puso en marcha una campaña de información en los periódicos para hacer públicas las transferencias de fondos y ordenó a los directores de escuelas que dieran a conocer sus presupuestos. Como resultado de la campaña, la proporción de subsidios que llegaron a las escuelas primarias aumentó a más de un 80%.

Las intervenciones pedagógicas, sanitarias, alimentarias y financieras pueden mejorar los niveles de aprendizaje. Las evaluaciones de las intervenciones de ese tipo basadas en pruebas específicas por país pueden ayudar a establecer cuáles son las opciones más eficaces en función de sus costos. Además, las soluciones que posibiliten la elaboración y aplicación de políticas de educación y aprendizaje mejores y más eficaces y equitativas deben inscribirse en los correspondientes contextos empleando a tal fin análisis profundos del sector de la educación que determinen cuáles son las limitaciones y los obstáculos específicos que enfrentan

los países. Esos análisis deben servir para mejorar los planes sectoriales integrales de la educación, en los que las pruebas se reflejen en políticas que sean pertinentes y que el país considere como propias.

Para hacer frente a la crisis del aprendizaje también es necesario fortalecer los sistemas de evaluación del mismo en el ámbito de los países, especialmente en los grados inferiores.

Para concluir, es necesario eliminar los obstáculos, garantizar el acceso y ofrecer buenas oportunidades de aprendizaje para que todos los niños puedan hacer realidad su derecho inalienable a la educación de buena calidad. La comunidad internacional y los gobiernos deben afirmar y cumplir con su compromiso de brindar a los niños una educación incluyente y equitativa.

► Un alumno de ocho años del Centro de Educación Básica Sustitutiva, en la ciudad de Awash, Etiopía. Los programas de educación sustitutiva ofrecen la posibilidad de brindar oportunidades de aprendizaje a los niños que de otra manera no podrían recibir instrucción escolar.



El argumento en favor de la inversión en la educación y la equidad
Resumen Ejecutivo

Foto de portada:
Alumnos en clase en la escuela primaria de Kursa,
en la región etíope de Afar.
©UNICEF/ETHA_201300488/Ose

Publicado por UNICEF

Sección de Educación, División de Programas
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017
www.unicef.org/publications

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF)
Enero de 2015

