

Resumen

Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007



Bases sólidas

Atención y Educación de la Primera Infancia

Bases sólidas

Atención y Educación de la Primera Infancia

Resumen

Los análisis y recomendaciones sobre políticas del Informe no corresponden forzosamente al parecer de la UNESCO. Este Informe es una publicación independiente encargada por la UNESCO en nombre de la comunidad internacional y es fruto del trabajo realizado en colaboración por los miembros del equipo que lo ha redactado, así como de las contribuciones de otras muchas personas, organizaciones, instituciones y gobiernos. La responsabilidad general de las ideas y opiniones expresadas en el informe corresponde a su director.

Las designaciones utilizadas y la presentación del material en esta publicación no suponen la expresión de ninguna opinión por parte de la Secretaría de la UNESCO acerca de la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona, ni sobre sus autoridades, ni a propósito de la delimitación de sus límites o fronteras.

Equipo encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo

Director
Nicholas Burnett

Nicole Bella, Aaron Benavot, Fadila Caillaud, Vittoria Cavicchioni, Alison Clayson, Valérie Djioze, Ana Font-Giner, Catherine Ginisty, Cynthia Guttman, Elizabeth Heen, Keith Hinchliffe, François Leclercq, Delphine Nsengimana, Banday Nzomini, Ulrika Peppler Barry, Paula Razquin, Isabelle Reullon, Yusuf Sayed Alison Kennedy, (Instituto de Estadística de la UNESCO), Michelle J. Neuman (Asesora especial de atención y educación de la primera infancia)

Para más información, diríjense a:

Director del Informe de Seguimiento
de la EPT en el Mundo
UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 París 07 SP, Francia
Correo electrónico: efareport@unesco.org
Teléfono: +33 1 45 68 21 28
Fax: +33 1 45 68 56 27
www.efareport.unesco.org

Anteriores Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo

- 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 2005 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 de Sylvaine Baeyens
Documentación fotográfica: Delphine Gaillard
Impreso en Graphoprint, París
©UNESCO 2006
Impreso en Francia

ED-2006/WS/67/REV.

Aspectos más salientes del Informe sobre la EPT 2007

No queda demasiado tiempo para alcanzar los objetivos establecidos en 2000. Pese a los continuos progresos globales registrados a nivel mundial en la enseñanza primaria, incluso en lo que respecta a la escolarización de las muchachas, todavía hay muchos niños que no van a la escuela, la abandonan prematuramente o no llegan a adquirir los conocimientos mínimos previstos en las normas. Al no prestar atención suficiente a los nexos que existen entre la atención y educación de la primera infancia, la enseñanza primaria y secundaria, y la alfabetización de los adultos, los países están desperdiciando la oportunidad de mejorar la educación básica en todos sus aspectos y, por ende, las perspectivas de los niños, jóvenes y adultos por doquier.

Progresos hacia los objetivos

La enseñanza primaria prosigue su auge

Entre 1999 y 2004, la escolarización en la enseñanza primaria aumentó con más rapidez que nunca en dos de las tres regiones que más lejos se hallan de conseguir la universalización de la enseñanza primaria: el número de alumnos escolarizados experimentó un incremento del 27% en el África Subsahariana y del 19% en Asia Meridional y Occidental, pero en los Estados Árabes sólo aumentó en un 6%. La tasa neta mundial de escolarización se cifra en un 86%. Aunque el número de nuevos ingresados en el primer grado de primaria aumentó muy considerablemente, siguen siendo demasiados los niños que llegan al último año de este ciclo de enseñanza: menos del 83% en la mitad de los países de América Latina y el Caribe, según los datos disponibles, y menos de dos tercios en las naciones del África Subsahariana.

Niños sin escolarizar en primaria: ¿Cuántos y quiénes son?

Se están realizando progresos en la reducción del número de niños en edad de cursar primaria que no están escolarizados. Entre 1999 y 2004 el número de niños sin escolarizar disminuyó aproximadamente en unos 21 millones, pasando a

cifrarse en unos 77 millones. Esta cifra sigue siendo muy elevada, y por lo tanto inaceptable. Las tres cuartas partes de esos niños sin escolarizar viven en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental, aunque en esta última región su número se redujo a la mitad entre 1999 y 2004, sobre todo a causa del incremento de la escolarización en la India. Esta estimación global, por elevada que sea, subestima las proporciones del problema, ya que los datos obtenidos en las encuestas de hogares muestran que muchos niños matriculados en la escuela no asisten regularmente a clase.

Los niños que más probabilidades tienen de no ir nunca a la escuela, o desertarla prematuramente, son los que viven en zonas rurales o los de familias más pobres. Por término medio, un niño nacido de una madre sin instrucción tiene dos veces más posibilidades de no ser escolarizado que aquél cuya madre ha recibido alguna educación.

Políticas gubernamentales para hacer frente a la exclusión

Los gobiernos necesitan urgentemente identificar cuáles son los grupos de niños que tienen más probabilidades de no ser matriculados en la escuela, así como los que pueden desertarla más fácilmente. Esta identificación representa el primer paso para poder poner en práctica políticas que traten de llevar la educación a los excluidos y mejorar la calidad, flexibilidad y pertinencia de la enseñanza. Las medidas para fomentar la integración

comprenden la supresión de los derechos de escolaridad, el suministro de ingresos suplementarios a las familias pobres o de zonas rurales para reducir su dependencia del trabajo de los hijos menores, la enseñanza en la lengua materna de los niños, la oferta de oportunidades de educación a los niños discapacitados o los afectados por la pandemia del sida y, por último, la garantía de que a los jóvenes y los adultos se les ofrecerá una segunda oportunidad para recibir educación.

Mejorar la contratación, formación y condiciones de trabajo de los docentes

No se dispone de docentes suficientemente calificados y motivados para alcanzar los objetivos de la EPT. En el África Subsahariana es necesario contratar entre 2,4 y 4 millones de docentes. Además, tanto en esta región como en Asia Meridional y Occidental, el número de maestras es demasiado escaso para fomentar la escolarización de las niñas y lograr que éstas permanezcan en la escuela. Por otra parte, el absentismo de los docentes representa un grave problema en muchos países en desarrollo. Para contratar docentes y lograr que persistan en el ejercicio de su profesión, sobre todo en contextos difíciles, se pueden adoptar estrategias eficaces como acortar la formación inicial de los maestros y recurrir más a las prácticas pedagógicas en las escuelas y la formación permanente, o proporcionar incentivos para que los docentes enseñen en las zonas rurales y apartadas.

Enseñanza secundaria: una creciente demanda y plazas insuficientes

La presión para incrementar la oferta de enseñanza secundaria está aumentando espectacularmente a nivel mundial. Las tasas brutas de escolarización aumentan en las todas las regiones donde se concentran los países en desarrollo, aunque son poco elevadas en el África Subsahariana (30%), Asia Meridional y Occidental (51%) y los Estados Árabes (66%). La escasez de plazas escolares en la enseñanza secundaria obstaculiza el logro de la universalización de la enseñanza primaria, al disminuir la motivación para terminar este último ciclo de enseñanza. Al mismo tiempo, la creciente demanda de enseñanza secundaria tiene como consecuencia crear tensiones con los demás niveles de enseñanza a la hora de repartir el gasto público entre ellos.

La paridad entre los sexos todavía no se ha plasmado en los hechos

Actualmente, hay escolarizadas en primaria 94 muchachas por cada centenar de varones, mientras que en 1999 esa cifra ascendía a 92. De los 181 países sobre los que se dispone de datos correspondientes a 2004, unos dos tercios han conseguido la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria. Sólo se ha puesto fin a la disparidad entre los sexos en favor de los varones en cuatro de los 26 países que contaban con tasas brutas de escolarización inferiores al 90% en el año 2000.

Solamente un tercio de los 177 países sobre los que se dispone de datos relativos a la enseñanza secundaria ha logrado la paridad en este nivel de educación. Las disparidades se dan tan frecuentemente en favor de las muchachas como de los varones. En la enseñanza superior, sólo se da la paridad entre los sexos en cinco de los 148 países sobre los

que poseen datos correspondientes a 2004. La igualdad entre los sexos también sigue siendo un problema ya que los prejuicios sexistas perduran en los libros de texto y, con demasiada frecuencia, las expectativas de los docentes con respecto a las muchachas no son las mismas que en el caso de los varones.

Alfabetización: un objetivo difícil de alcanzar

En el mundo hay 781 millones de adultos –esto es, uno de cada cinco– que carecen de competencias mínimas en lectura, escritura y aritmética elemental, y los dos tercios de ellos son mujeres. Las tasas de alfabetización siguen siendo especialmente bajas en el Asia Meridional y Occidental (59%), el África Subsahariana (61%), los Estados Árabes (66%) y el Caribe (70%). Si no se realizan esfuerzos concertados para intensificar los programas de alfabetización de adultos, en 2015 la población mundial de analfabetos sólo habrá disminuido en 100 millones. Los gobiernos deben centrarse además en la creación de entornos propicios a la alfabetización.

Países en conflicto: con frecuencia ausentes de los análisis

No se ha podido disponer de datos relativos a una serie de países. La mayoría de ellos son naciones en situación de conflicto o posconflicto y, por consiguiente, ha sido imposible tenerlas plenamente en cuenta en los análisis del presente Informe. La situación de la educación para todos en esos países sigue siendo muy comprometida y es preciso tener en cuenta esta circunstancia a la hora de examinar la panorámica mundial de la EPT. Es necesario ofrecer a los niños que viven en países en crisis posibilidades de educación adaptadas a su situación específica, a fin de aportar alguna estabilidad a sus existencias.

Financiación y ayuda

El gasto nacional en educación disminuyó lamentablemente, en porcentaje del PNB, en 41 de los 106 países examinados entre 1999 y 2004, pero en la mayoría de los restantes aumentó. Es preciso centrar el gasto público en la financiación de los elementos esenciales para lograr la EPT: docentes, alfabetización de adultos, atención y educación de la primera infancia, y políticas integradoras a todos los niveles.

Los derechos de escolaridad se redujeron o suprimieron en un número mayor de países, pero siguen siendo todavía algo demasiado corriente, pese a que representan un obstáculo importante para la escolarización y permanencia de los niños pobres en la enseñanza primaria.

La ayuda total a la educación básica, después de haber disminuido con anterioridad al periodo 2000-2004, se multiplicó casi por dos entre esos dos años, pasando de 1.800 a 3.400 millones dólares (a precios de 2003). No obstante, su proporción con respecto a la ayuda al sector de la educación, en su conjunto, se mantuvo constante en un 46%. La mitad de los donantes bilaterales asignaron a países en desarrollo de ingresos medios un 50% por lo menos de su ayuda a la educación, y casi la mitad de ellos destinaron menos de un cuarto de su ayuda a la educación básica directamente.

La Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA) representa un mecanismo de coordinación importante de los organismos donantes, pero todavía no ha desembocado en un pacto global para cubrir el objetivo de la universalización de la enseñanza primaria. Desde 2002, los desembolsos de la ayuda sólo han totalizado 97 millones de dólares, y hasta la fecha sólo se han beneficiado de ella 11 países, pese a que en el año transcurrido se registró un aumento considerable de las promesas formuladas por los donantes.

Déficit de financiación: Las necesidades de financiación externa para la EPT –comprendido el suministro de fondos para la alfabetización de adultos y la atención y educación de la primera infancia (AEPI)– se estiman hoy en día en unos 11.000 millones de dólares anuales, esto es, en un importe tres veces superior al que se le asigna actualmente y dos veces más elevado que el que supondrían, de aquí a 2010, las recientes promesas relativas al importe global de la ayuda.

Atención y educación de la primera infancia

¿Qué es la AEPI?

- Las definiciones oficiales de la AEPI son variables. En este informe se adopta un planteamiento holístico: la AEPI tiene por objeto prestar apoyo a la supervivencia, crecimiento, desarrollo y aprendizaje del niño –lo cual comprende ocuparse de su salud, nutrición e higiene, así como de su desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo– desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria, en contextos formales, no formales e informales.
- Los programas de AEPI abarcan dispositivos muy diversos: programas destinados a los padres; servicios de cuidados a la infancia en un marco comunitario; servicios de atención a la infancia en centros institucionales; y enseñanza preescolar de carácter formal, impartida en escuelas por regla general.
- Los programas en general se destinan a dos grupos de edad: los niños menores de tres años; y los niños de más 3 años hasta que alcanzan la edad de ingreso en la escuela primaria (normalmente a los seis años y, en cualquier caso, a los ocho como muy tarde).

¿Por qué es importante la AEPI?

- La AEPI es un derecho reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, que ha sido ratificada prácticamente por la totalidad de los Estados del mundo.
- La AEPI puede mejorar el bienestar de los niños más pequeños, especialmente en el mundo en desarrollo, donde de cada cuatro niños que nacen hay uno que está destinado a vivir en la extrema pobreza y donde cada año mueren 10,5 millones de niños menores de cinco años a causa de enfermedades que se pueden prevenir.

- La primera infancia es una etapa de la vida en la que el cerebro se desarrolla notablemente, sentándose así las bases para el aprendizaje ulterior.
- La AEPI no sólo contribuye al logro de los demás objetivos de la EPT –por ejemplo, mejorando los resultados de los alumnos en los primeros grados de la enseñanza primaria–, sino también a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y más concretamente del objetivo primordial de reducir la pobreza y de las metas relativas a la educación y la salud.
- La AEPI ofrece una mejor relación costo-beneficio al instituir medidas preventivas y un apoyo al niño en su más temprana edad, lo cual es mejor que tener que compensar las desventajas de que pueda sufrir cuando sea mayor.
- La atención fiable y a un costo asequible que se presta a los niños pequeños representa un apoyo esencial para los padres que trabajan, y en particular para las madres.
- El rendimiento económico de las inversiones en la AEPI es muy alto, ya que mitiga las desventajas y desigualdades, sobre todo en el caso de los niños de familias pobres.

¿Cuál es la situación?

- Un 80% de los países en desarrollo han establecido oficialmente una u otra modalidad de licencia de trabajo por maternidad, aunque el grado de aplicación de esta medida es variable.
- No se ha tenido suficientemente en cuenta a los niños más pequeños. Un 50% aproximadamente de los países no dispone de programas formales para los niños menores de tres años.
- La escolarización en la enseñanza preescolar se ha triplicado desde 1970, aunque en muchos países en desarrollo su grado de cobertura sigue siendo muy escaso.
- La mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) han establecido por lo menos dos años de enseñanza preescolar obligatoria.
- Entre las regiones donde se concentran los países en desarrollo, América Latina y el Caribe es la que posee la tasa bruta de escolarización más elevada en la enseñanza preescolar (62%), situándose muy por delante de Asia Oriental y el Pacífico (40%), Asia Meridional y Occidental (32%), los Estados Árabes (16%) y el África Subsahariana (12%).
- Después de una importante disminución en el decenio de 1990, la escolarización en la enseñanza preescolar está aumentando de nuevo en Europa Central y Oriental, pero sigue estancada en Asia Central.
- En los países desarrollados y en transición, así como en América Latina, el principal proveedor de servicios de AEPI es el sector público.
- El sector privado es preponderante en el África Subsahariana, los Estados Árabes, el Caribe y Asia Oriental.
- La mayoría de las regiones se acercan al logro de la paridad entre los sexos en la enseñanza preescolar.
- Dentro de los países se dan grandes disparidades. Salvo unas pocas excepciones notables, los niños de las familias más pobres y de las que viven en zonas rurales, así como los niños excluidos –por ejemplo, los que carecen de certificado de nacimiento– tienen muchas menos posibilidades de acceso a la AEPI que los de las familias más acomodadas o que viven en zonas urbanas.
- Los niños que más beneficios podrían obtener de los programas de AEPI –esto es, los que corren más riesgos de padecer malnutrición o enfermedades que se pueden prevenir– son los que menos probabilidades tienen de participar en ellos.

- En los países en desarrollo, el personal de los programas de AEPI ha recibido en general una formación mínima y además suele estar relativamente mal remunerado.
- Los gobiernos conceden una prioridad muy escasa a la enseñanza preescolar en el gasto público. La amplia gama de proveedores públicos y privados de servicios de atención y educación de la primera infancia hace que sea difícil calcular el total del gasto nacional en la AEPI. Los países pueden estimar el coste del logro del objetivo elaborando escenarios que difieren en lo referente a la cobertura, la calidad y la índole de los servicios.
- La AEPI no constituye una prioridad para la mayoría de los organismos donantes. Casi todos ellos asignan a la enseñanza preescolar menos del 10% de la financiación que suministran a la primaria, y más de la mitad le destinan menos del 2%.

¿Cuáles son los programas eficaces?

- Las intervenciones que engloban a un tiempo la nutrición, la salud, la atención y la educación son más eficaces para mejorar el bienestar y el desarrollo del niño que las que se limitan a uno sólo de esos aspectos.
- Los programas de carácter integrador que se basan en los cuidados tradicionales proporcionados a la infancia, respetan la diversidad cultural y lingüística de los niños e integran a los que tienen necesidades educativas especiales o padecen discapacidades.
- Los programas en lengua materna son más eficaces que los realizados en las lenguas oficiales. Estos últimos siguen constituyendo la regla en el mundo entero.
- Los programas bien concebidos son susceptibles de cuestionar los prejuicios sexistas.
- El factor determinante más importante de la calidad de la AEPI es la interacción del niño con el personal encargado de su cuidado, centrándose en las necesidades infantiles. Esto exige condiciones de trabajo razonables, por ejemplo una baja proporción de niños por miembro del personal y la existencia de material adecuado.
- La continuidad del personal y del plan de educación y cuidados, así como la participación de los padres, facilitan la transición a la escuela primaria. En los primeros años de la escolarización es necesario mejorar la calidad de ésta para lograr que se adapten mejor los niños pequeños procedentes de distintos medios y con experiencias diversas.

¿Qué sería necesario para alcanzar el objetivo de la AEPI?

- El apoyo político a un alto nivel es un elemento esencial.
- Un proceso consultivo para elaborar una política de AEPI en beneficio del niño desde su nacimiento hasta los 8 años, especificando las responsabilidades administrativas y los compromisos en materia presupuestaria de los diferentes sectores y niveles gubernamentales pertinentes.
- Un acopio permanente de datos a nivel nacional e internacional, y una labor de supervisión para evaluar las necesidades y los resultados en lo que respecta a la consecución de los objetivos de la EPT.
- La designación de un ministerio u organismo coordinador de las políticas relativas a la atención y educación de los niños pequeños y la creación de un mecanismo de coordinación, dotado de poder de decisión, entre los distintos organismos que las aplican.
- Una aplicación adecuada de normas nacionales de calidad que abarquen la oferta de servicios públicos y privados de AEPI para todos los grupos de edad.
- El establecimiento de asociaciones más numerosas y sólidas entre los poderes públicos y el sector privado, que es un importante copartícipe de la AEPI en muchas regiones.
- Una mejora de la calidad del personal dedicado a la AEPI, recurriendo en particular a estrategias de contratación flexibles, una formación adecuada, el establecimiento de normas de calidad, y una remuneración que incite al personal formado a permanecer en su puesto de trabajo.
- Un incremento y una mejor asignación de los fondos públicos dedicados a la AEPI, prestando atención especial a los niños que viven en la pobreza y en zonas rurales, y también a los que padecen discapacidades.
- La inclusión específica de la AEPI en los documentos clave de los poderes públicos relativos a los recursos, por ejemplo los presupuestos nacionales, los planes sectoriales y los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELPE).
- Una mayor atención y una financiación más abundante por parte de los organismos donantes.

Introducción

El aprendizaje del niño da comienzo mucho antes de que traspase por primera vez la puerta del aula de la escuela primaria. La importancia capital de los primeros años del niño en su educación se reconoce en el primero de los seis objetivos de la Educación para Todos (EPT), aprobados por 164 países en el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar el año 2000. En esos primeros años de su vida, el niño es sumamente vulnerable y, al mismo tiempo, encierra en sí un enorme potencial. De ahí que sea esencial proporcionarle la protección, los cuidados y los estímulos necesarios para sentar las bases de su bienestar y desarrollo.

El alcance del primer objetivo de la EPT exige de los gobiernos que extiendan y mejoren “la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”, esto es, aquellos que tienen menos posibilidades de acceder a ambas y que, en cambio, pueden sacar más provecho de ellas.

Ese llamamiento a la adopción de programas integrales guarda relación con un planteamiento holístico que engloba la atención y educación del niño, desde que nace hasta que alcanza la edad de ocho años. Esos programas se centran en la satisfacción de una amplia gama de necesidades, que van desde la salud y la nutrición hasta el desarrollo cognitivo, social y afectivo. Los programas integrales para la primera infancia tienen un importante papel que desempeñar en toda estrategia encaminada a lograr la educación básica para todos y mitigar la pobreza, meta principal de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los programas de buena calidad contribuyen a mejorar la salud y la nutrición, así como a luchar con más eficacia contra el VIH/SIDA y preparar a los niños para su paso a la escuela primaria sin brusquedad.

El compromiso de la comunidad internacional con la atención y educación de la primera infancia se ha intensificado en los últimos años. La Convención sobre los Derechos del Niño –adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 y ratificada hoy en día por 192 países– constituye un instrumento jurídico único en su género para amparar los derechos del niño a su supervivencia, desarrollo y protección. La rápida evolución de la economía y la sociedad ha hecho más necesaria la preparación de un mayor número de políticas y programas de atención y educación de la primera infancia. El acceso a programas de buena calidad de este tipo no está muy extendido en los países en desarrollo, mientras que en los países desarrollados la mayoría de los niños pueden beneficiarse como mínimo de dos años de enseñanza preescolar gratuita antes de ir a la escuela primaria.

Además de abordar la atención y educación de la primera infancia, el presente Informe examina los progresos realizados hacia la consecución de los cinco objetivos restantes de la EPT, analizando más a fondo que en el pasado el problema de los niños sin escolarizar y las estrategias para poner la educación a su alcance y al de otros grupos en situación de riesgo. En el Informe se da cuenta también de los esfuerzos realizados por

los gobiernos para aplicar políticas encaminadas a lograr la EPT, así como del grado de apoyo que los donantes les prestan. Tras examinar esas cuestiones, el Informe aborda el tema específico de la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI). En primer lugar, expone los argumentos en pro de un incremento de los programas de AEPI y, luego, evalúa el suministro de servicios educativos de esta índole por parte de los países, sobre todo en lo que se refiere a los niños que forman parte de grupos desfavorecidos o vulnerables. Al tratar de satisfacer las necesidades del niño desde su nacimiento hasta la edad de ocho años, en contextos diferentes y con finalidades diversas, los programas de AEPI son de por sí sumamente variados, lo cual no impide que se pueda observar en ellos la existencia de un buen número de prácticas idóneas. El Informe, tras analizar algunos aspectos esenciales de las estrategias nacionales para desarrollar el suministro de servicios de AEPI, concluye presentando un sucinto orden de prioridades para la acción de la comunidad mundial.

Las conclusiones del Informe se basan en estadísticas internacionales de educación, encuestas de hogares, reseñas de la bibliografía especializada y estudios encargados ex profeso. Estos últimos, al igual que la versión íntegra y resumida del Informe, sus cuadros estadísticos y los panoramas regionales se pueden consultar en el sitio web: www.efareport.unesco.org.

Los seis objetivos de la EPT

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que, de aquí a 2015, todos los niños, y sobre todo las niñas, los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los que pertenecen a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje y preparación para la vida diaria.
4. Aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de las mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr para 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, con las mismas posibilidades de obtener buenos resultados.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, a fin de conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

Parte I. Progresos hacia la EPT: hacer frente a la exclusión

Los objetivos de la EPT abarcan una gama de aprendizajes muy amplia, que va desde la atención al desarrollo físico y cognitivo de los niños pequeños hasta la alfabetización de los jóvenes y adultos y su capacitación para las tareas de la vida diaria. En esta parte, que se basa en gran medida en los datos comunicados al Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) y correspondientes al año escolar finalizado en 2004, se exponen los progresos realizados por los países en el desarrollo y fortalecimiento de sus sistemas educativos, la mejora de la calidad de la enseñanza y la oferta de posibilidades de aprendizaje a los niños, jóvenes y adultos. Se presta una atención especial a la situación de los niños sin escolarizar. Es imprescindible que los gobiernos sepan cuáles son los obstáculos que impiden a los niños acudir a la escuela, a fin de que estén en condiciones de concebir y aplicar políticas eficaces que garanticen a cada niño el ejercicio efectivo de su derecho a la educación básica. En esta parte se identifican también las políticas y programas destinados a mejorar el acceso a la educación y lograr que los educandos terminen sus estudios, en particular los pertenecientes a grupos de difícil alcance. Los progresos en la oferta de programas de AEPI se examinan por separado en la Parte IV.

- Desarrollo de la enseñanza primaria
- Disminución del número de niños sin escolarizar
- ¿Por qué no están escolarizados los niños?
- La enseñanza secundaria bajo presión
- Reducir la disparidad entre los sexos
- El problema de la escasez de docentes
- La dificultad de alcanzar los objetivos de la alfabetización
- Medidas para hacer frente a la exclusión
- Insuficiencia del gasto nacional en educación



El Índice de Desarrollo de la EPT: los países más pobres son los que más progresan

El Índice de Desarrollo de la EPT (IDE), presentado por primera vez en el Informe 2003/4, ofrece una evaluación sintética de la situación de un país con respecto a cuatro de los seis objetivos de la EPT: la enseñanza primaria universal (EPU), la alfabetización de los adultos, la paridad e igualdad entre los sexos y la calidad de la educación. El IDE no incluye los datos relativos a los Objetivos 1 y 3 –atención y educación de la primera infancia y necesidades de aprendizaje de los jóvenes y adultos– porque los datos correspondientes a ambos no están suficientemente estandarizados. Cada uno de los cuatro objetivos integrados en el IDE está representado por un indicador de aproximación.¹ El IDE, que es el promedio aritmético simple de los cuatro indicadores,

oscila entre 0 y 1, representando esta última cifra el logro de la EPT. Se ha calculado el IDE de 125 países en 2004 y los resultados son los siguientes:

- Cuarenta y siete países poseen un IDE igual a 0,95 o superior, por lo cual se han clasificado en la categoría de los que han logrado o están a punto de lograr los objetivos de la EPT. Además de la gran mayoría de los países de América del Norte y Europa, figuran también en esta categoría seis países de América Latina y el Caribe y cuatro del Asia Central.
- Cuarenta y nueve países diseminados por todas las regiones del mundo poseen un IDE cuyo valor oscila entre 0,80 y 0,94. La mayoría de los 15 países de América Latina que figuran en esta categoría se han clasificado en la misma a causa de sus tasas relativamente bajas de supervivencia en el 5º grado de primaria (indicador de la calidad de la educación). En lo que respecta a los países de la región de los Estados Árabes pertenecientes a esta categoría, cabe señalar que son las tasas bajas de alfabetización de adultos las que provocan la disminución del IDE global. Por último, conviene precisar también que la mayoría de los ocho países del África Subsahariana catalogados aquí están situados en el África Meridional o son pequeños Estados insulares.
- Veintinueve países poseen un IDE inferior a 0,80. Los dos tercios de ellos son naciones del África Subsahariana, pero también figuran en esta categoría algunos Estados árabes y una serie de países situados en Asia Meridional y Oriental. Hay cinco países que registran un IDE inferior al 0,60, todos ellos están situados en el África Occidental de habla francesa.

Entre 2003 y 2004, el IDE ha experimentado un aumento del 1,6%, por término medio. Resulta alentador comprobar que el aumento mayor (4,3%) se registró en los países clasificados en la categoría más baja del IDE (Gráfico 1.1). No obstante, es preciso señalar que hay por lo menos una docena de países susceptibles de figurar en esta categoría que se hallan en situaciones de conflicto, o posconflicto, y no han podido ser objeto de análisis alguno por falta de datos a su respecto.

Enseñanza primaria: en auge, pero todavía no es accesible a todos

El año fijado como límite para alcanzar las metas de la EPT y los ODM es 2015. Si se quiere que todos los niños cursen estudios primarios de calidad y los terminen, la totalidad de los que estén en edad de ir a la escuela primaria en 2009 deben ingresar en ella. Para que esto sea así, el gasto nacional en educación básica y la ayuda externa a ésta deben aumentar, a fin de ofrecer más plazas en las aulas y contar con maestros. Asimismo, los gobiernos deben desentrañar mejor las razones



© AFP/Tang Chhin Sothy

Dos mundos aparte: un muchacho camino de la escuela pasa junto a otro que recupera desechos para sobrevivir en Phnom Penh (Camboya).

1. EPU: tasa neta total de escolarización en primaria; alfabetización de adultos: tasa de alfabetización de las personas de 15 años de edad o más; paridad e igualdad entre los sexos: índice de la EPT relativo al género (IEG); y calidad de educación: tasa de supervivencia escolar en el 5º grado de primaria.

Las niñas se están beneficiando de la tendencia global al aumento de la escolarización.

por las que algunos niños no se matriculan nunca en la escuela, o la desertan prematuramente, y también deben concebir programas que permitan superar con eficacia esos obstáculos.

En 2004, había unos 682 millones de niños matriculados en la enseñanza primaria, lo cual supone un aumento del 6% desde 1999. El número de matriculados ha aumentado muy rápidamente en el África Subsahariana (27%) y Asia Meridional y Occidental (19%), pero en los Estados Árabes el progreso ha sido más lento (6%). A nivel mundial, la tasa neta de escolarización en primaria (TNE)² ha pasado del 83% en 1999 al 86% en 2004 (Gráfico 1.2). Las regiones donde la enseñanza primaria estaba menos extendida son la que han registrado una progresión más espectacular. En el África Subsahariana, la TNE aumentó de un 55% a un 65%, mientras que la correspondiente a Asia Meridional y Occidental pasó del 77% al 86%. Casi todos los países que tenían una TNE inferior al 85% en 1999 mejoraron su situación y en algunos de ellos –por ejemplo, Etiopía, Lesotho, Marruecos, Mozambique, Nepal, Níger y la República Unida de Tanzania– los progresos fueron muy considerables. Un fenómeno un tanto preocupante es el hecho de que la TNE haya disminuido, a lo largo del periodo estudiado, en 24 de los 45 países en desarrollo cuya tasa se situaba por encima del 85% en 1999.

Las niñas se están beneficiando de la tendencia global al aumento de la escolarización. En los países con tasas de escolarización más bajas y mayores disparidades

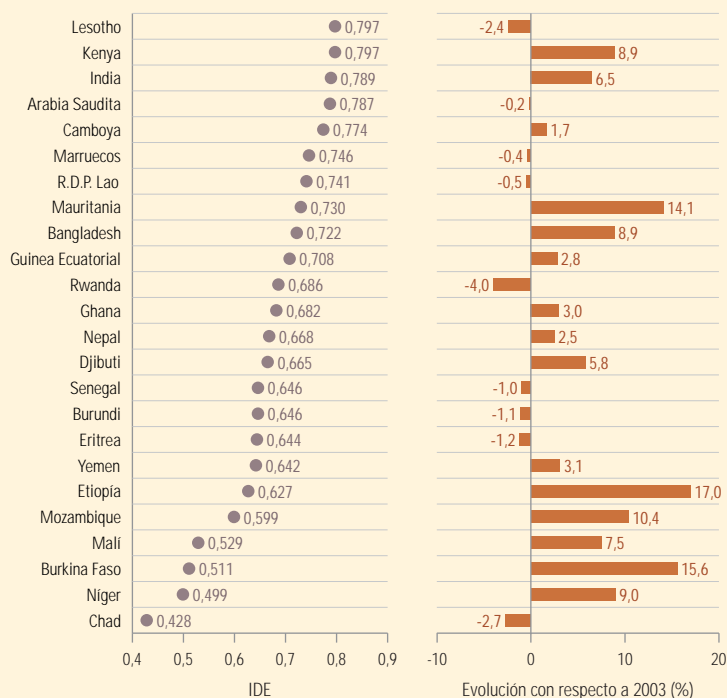
2. Número de alumnos escolarizados del grupo en edad oficial de cursar un determinado nivel de enseñanza, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad.

entre los sexos, está aumentando el número de niñas escolarizadas. A nivel mundial, en 2004 se matricularon en primaria 94 niñas por cada centenar varones, mientras que en 1999 esa cifra ascendía a 92. De los 181 países sobre los que se ha podido disponer de datos correspondientes a 2004, dos tercios habían logrado alcanzar la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria. Algunos países ya habían conseguido esa paridad en 1999 y, entre ellos, figuraban Malawi, Mauritania, Qatar y Uganda. La disparidad entre los sexos sigue siendo especialmente acusada en Afganistán (44 niñas por cada 100 varones), Chad, Níger, Pakistán, la República Centroafricana y el Yemen. No obstante, una vez escolarizadas, las niñas muestran tendencia a abandonar menos la escuela que los varones y a lograr tan buenos resultados escolares como ellos, o mejores.

El aumento global de la escolarización en primaria es, en gran medida, el resultado del mayor número de nuevos ingresados en el primer grado de este ciclo de enseñanza. Entre 1999 y 2004, el número de niños que fueron por primera vez a la escuela aumentó en un 30,9% en el África Subsahariana. El número de los nuevos alumnos de primer grado aumentó en un 11,5% en Asia Meridional y Occidental y en un 9,1% en la región de los Estados Árabes, donde Yemen batió todos los récords con un incremento espectacular del 57%.

El ingreso tardío en el primer grado sigue siendo predominante en el África Subsahariana y América Latina y el Caribe. Algunos datos empíricos muestran que los niños que han superado la edad normal de ingreso en el ciclo de primaria tienen más probabilidades de tropezar con dificultades de aprendizaje y

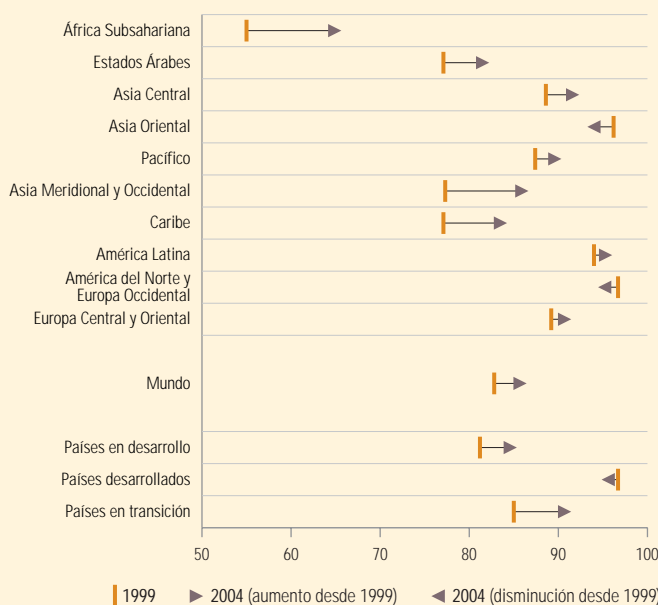
Gráfico 1.1: El IDE en 2004 y su evolución con respecto a 2003



Nota: Solo se mencionan los países con un IDE inferior a 0,800.

Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

Gráfico 1.2: Tasas netas de escolarización en la enseñanza primaria (1999 y 2004)



Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

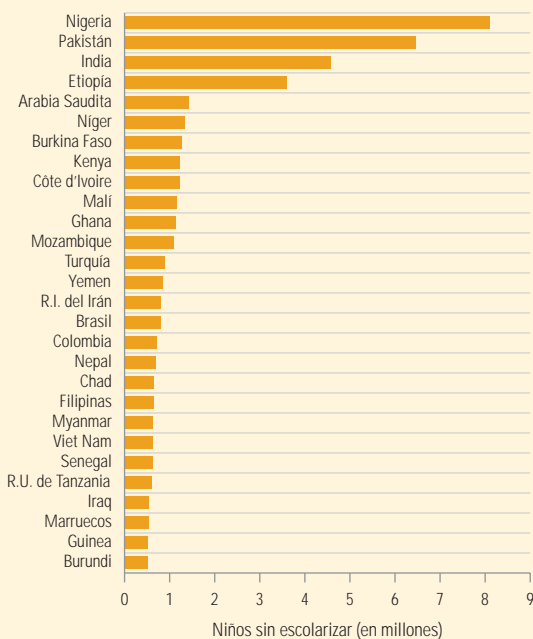
menos posibilidades de pasar al siguiente ciclo de enseñanza. Los niños que tienen más probabilidades de ingresar tardíamente en la escuela suelen ser de familias pobres y a menudo viven en zonas rurales. La escolarización de la madre es otro factor que influye en los ingresos tardíos. En Kenya, por ejemplo, el 60% de los niños de madres sin instrucción ingresan en la escuela después de la edad normal, mientras que ese porcentaje se reduce a un 33% entre los niños nacidos de madres que han terminado sus estudios primarios.

¿Cuántos niños hay sin escolarizar?

Se están registrando progresos en lo que respecta a la reducción del número de niños sin escolarizar.³ Si se compara el número estimado de niños en edad de cursar primaria con los datos administrativos sobre el número de niños escolarizados, se obtiene un total de 77 millones de niños sin escolarizar en 2004, esto es, 21 millones menos que en 1999. El 75% de esa disminución se produjo entre 2002 y 2004. La cifra de niños sin escolarizar se redujo en todas las regiones en desarrollo entre 1999 y 2004, registrándose una disminución muy acusada en Asia Meridional y Occidental (de 31 a 16 millones), debido principalmente al progreso de la escolarización en la India. El África Subsahariana sigue albergando todavía la mitad de los niños sin escolarizar, aunque su número se redujo de 43 a 38 millones en el

3. En el presente Informe se introduce por primera vez una medición más precisa del número de niños sin escolarizar. Anteriormente, el cálculo se basaba en el número de niños en edad de cursar primaria que no estaban escolarizados en este ciclo de enseñanza. Algunos de los niños que se contabilizaban como niños sin escolarizar ya estaban de hecho matriculados en el ciclo de secundaria. Por definición, un niño que ha desertado la escuela no debe estar matriculado en ninguno de esos dos ciclos de enseñanza.

Gráfico 1.3: Países en desarrollo con más de 500.000 niños sin escolarizar (2004)



Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

periodo 1999-2004. Las muchachas suman el 57% del total de los niños sin escolarizar, mientras que en 1999 representaban el 59%. Este avance es notable. La proporción de las muchachas entre los niños sin escolarizar es mucho más elevada en Asia Meridional y Occidental (69%). De los 114 Estados sobre los que se poseen datos al respecto, hay 28 países en desarrollo con más de un millón de niños que no van a la escuela. Nigeria, Pakistán, India y Etiopía –por orden decreciente– son los que albergan el mayor número, sumando entre los cuatro un total de 23 millones (Gráfico 1.3).

Por alentadora que sea la reducción observada en el número de niños sin escolarizar, no conviene dejarse llevar a la autocomplacencia. Recurriendo a datos comunicados por las administraciones sobre el número de niños matriculados, en el caso de algunos países, y a elementos de información sobre la asistencia a la escuela emanados de encuestas de hogares, en el caso de otros, el IEU y el UNICEF han efectuado un estudio conjunto, según el cual han estimado que el número de niños sin escolarizar ascendía a 115 millones en 2002, año para el que los datos de las administraciones arrojaban una cifra de 94 millones. Además, es posible que esas dos cifras no den cuenta suficientemente del número de niños que no frecuentan la escuela regularmente. En efecto, un estudio reciente sobre las escuelas y los alumnos de primaria en el conjunto de la India ha puesto de manifiesto, por ejemplo, que el índice de absentismo alcanzaba un 30% los días que las escuelas fueron visitadas.

¿Qué niños no van a la escuela?

Para que los gobiernos elaboren y pongan en práctica políticas eficaces encaminadas a reducir el número de niños que no van a la escuela, es preciso que sepan mejor quiénes son éstos. En el estudio conjunto del IEU y el UNICEF, así como en algunos trabajos realizados para el presente Informe, se examinan las principales características contextuales de los niños sin escolarizar y sus experiencias en materia de educación. Los datos empíricos obtenidos pueden proporcionar orientaciones valiosas para la concepción de programas susceptibles de corregir los diversos aspectos de las desventajas (Recuadro 1.2, pág. 17).

De los 77 millones de niños sin escolarizar que había, *grosso modo*, en 2004, unos 7 millones habían desertado el sistema escolar, 23 millones ingresaron posiblemente con retraso en la escuela, y es muy improbable que los 47 millones restantes lleguen a frecuentar las aulas algún día si no se ofrecen incentivos suplementarios para escolarizarlos. La proporción de niños de este último grupo es mucho mayor en las regiones donde los indicadores de educación son bajos, por ejemplo el África Subsahariana y Asia Meridional. En América Latina y el Caribe, así como en Asia Oriental y el Pacífico, la proporción de niños que ingresan tardíamente es mucho mayor que la de aquellos que posiblemente no lleguen nunca a escolarizarse.

Hay 77 millones de niños sin escolarizar en todo el mundo.

Las encuestas de hogares suministran los siguientes datos sobre las características contextuales de los niños sin escolarizar de 80 países (Gráfico 1.4):

- **El sexo:** De todas las características estudiadas, este factor es el que entraña la menor variación. No obstante, hay que señalar que la exclusión de las muchachas es especialmente acusada en las regiones de los Estados Árabes (134 niñas sin escolarizar por cada 100 varones) y el Asia Meridional y Occidental (129), así como en algunos países concretos, por ejemplo el Yemen (184), la India (136) y Benin (136).
- **El lugar de domicilio:** En 24 países, la proporción de niños de las zonas rurales que no están escolarizados es, como mínimo, dos veces mayor que la de los que viven en zonas urbanas. Burkina Faso, Eritrea, Etiopía y Nicaragua son los países donde más acusada es la diferencia entre las zonas urbanas y rurales a este respecto. En el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental, el número de niños sin escolarizar que viven en zonas rurales supera el 80%.
- **Los recursos económicos de la familia:** Las posibilidades de que se queden sin escolarizar los niños pertenecientes al grupo formado por el 20% de los hogares más pobres, son tres veces mayores que las de los niños del grupo formado por el 20% de las familias más acomodadas. Los efectos de este factor son especialmente importantes en los Estados Árabes y muy reducidos en Europa Central y Oriental.
- **El nivel de educación de la madre:** Por término medio, los niños cuyas madres carecen de instrucción tienen dos veces más posibilidades de quedarse sin escolarizar que los nacidos de madres que han recibido educación. En Asia Meridional y América Latina esas posibilidades son casi dos veces y media mayores.

Los efectos cumulativos de la exclusión son enormes. En Guinea, por ejemplo, las probabilidades de ir a la escuela de un varón de zona urbana nacido en una familia perteneciente al quintil más acomodado, en la que la madre ha recibido educación, son 126 veces

mayores que las de una muchacha de zona rural perteneciente a una familia del quintil más pobre y cuya madre carece por completo de instrucción.

¿Cuántos niños llegan al último grado de la enseñanza primaria?

Son numerosos los factores que influyen en la duración de la escolarización de los niños. Los estudios sobre los niños sin escolarizar ponen de manifiesto que la pobreza de las familias puede representar un freno importante para la educación infantil. En algunos países, la contribución de las familias al gasto total en educación supera el 40%, ya que son ellas las que sufragan los derechos de escolaridad, los libros de texto, los uniformes y los transportes. Además, suele ocurrir con frecuencia que los niños se vean obligados a trabajar para aportar ingresos suplementarios a la familia (Recuadro 1.1) o tengan que hacerse cargo de sus hermanos menores. Una vez en la escuela, la escasa calidad de la educación –que se manifiesta en el número excesivo de alumnos por aula, la penuria de docentes formados y la escasez de material didáctico– representa un grave obstáculo para el aprovechamiento escolar de los alumnos y aumenta los riesgos de deserción escolar.

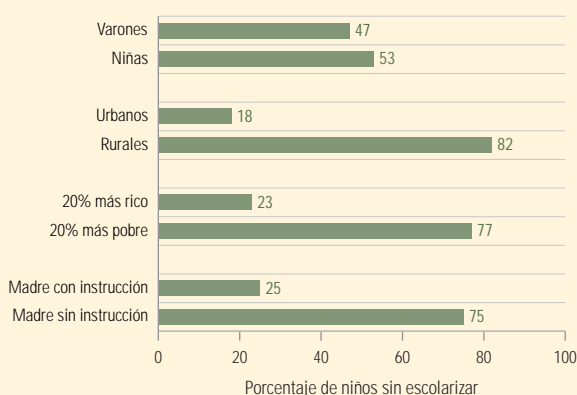
En la mitad de los 132 países sobre los que se ha podido disponer de datos, un 87% aproximadamente de una cohorte de alumnos ingresados primaria alcanzó el último grado de este ciclo de enseñanza en 2003. Este porcentaje oculta importantes variaciones regionales. En efecto, en América Latina y el Caribe, pese al alto nivel global de acceso y participación en la enseñanza primaria, la terminación de los estudios sigue representando un importante problema para alcanzar la EPU, ya que en la mayoría de los países de esta región sólo el 83% de los alumnos ingresados en el primer grado logran llegar al último. En la mayoría de los países del África Subsahariana, menos de los dos tercios de los alumnos consiguen llegar al último grado. La retención escolar también es escasa en varios países del Asia Meridional y Occidental, por ejemplo en Bangladesh y Nepal.

Los factores que influyen en la no escolarización también inciden en las deserciones escolares. No constituye un motivo de sorpresa el hecho de que los niños de zonas rurales y familias pobres tengan más posibilidades de abandonar la escuela, independientemente de cual sea su sexo. En Etiopía, las probabilidades de que un niño del campo deje la escuela son sesenta veces mayores que en el caso de un niño de la ciudad. En Burkina Faso, Malí y Mozambique, menos del 10% de los niños ingresados en primaria, pertenecientes al grupo formado por el 40% de las familias más pobres, consiguen terminar este ciclo de enseñanza.

Se pueden dar diferencias importantes (superiores a veinte puntos porcentuales) entre la proporción de alumnos que llega al último grado de la enseñanza primaria y los que logran terminarlo con éxito. Entre los motivos que explican esto, no sólo figura el escaso aprovechamiento escolar, sino también las estrictas políticas de selección adoptadas a causa del número

En el África Subsahariana, menos de los dos tercios de los alumnos consiguen llegar al último grado de primaria.

Gráfico 1.4: Características de los niños sin escolarizar en 80 países



Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

limitado de plazas disponibles en el primer ciclo de la enseñanza secundaria. De ahí que la mejora de la calidad de la enseñanza primaria y la ampliación del acceso a la secundaria sean dos condiciones indispensables para conseguir la EPU.

La enseñanza secundaria bajo presión

Son numerosos los gobiernos que se han comprometido a ofrecer nueve años de educación universal básica para todos. De los 203 países estudiados, 192 han señalado que cuentan con legislaciones que imponen la educación obligatoria. En las tres cuartas partes de éstos, la educación obligatoria comprende, como mínimo, el primer ciclo de la enseñanza secundaria.

La demanda de enseñanza secundaria aumenta sin cesar. En 2004, había en el mundo 502 millones de alumnos matriculados en este ciclo de enseñanza, lo cual supone un incremento del 14% desde 1999. Los aumentos más importantes se han observado en las regiones de los Estados Árabes, el África Subsahariana y el Asia Meridional y Occidental (un 20% en todas ellas, por igual). Las tasas de transición de primaria a secundaria se acercaban al 90% en la mitad de los países de cada región, excepto en el África Subsahariana, donde sólo algo menos de dos tercios de los alumnos de primaria pasaban al nivel de enseñanza superior.

La enseñanza secundaria es casi universal en América del Norte, Europa Occidental y el Pacífico, y alcanza un nivel elevado en Europa Central y Oriental, Asia Central y América Latina y el Caribe. En cambio, las tasas brutas de escolarización (TBE)⁴ en secundaria se sitúan por debajo del 30% en el África Subsahariana, del 51% en Asia Meridional y Occidental, y del 66% en los Estados Árabes. Aunque el número de alumnos de la enseñanza secundaria ha aumentado, sigue siendo muy inferior al de los escolarizados en primaria: en 2004, la TBE mundial en secundaria se cifraba, por término medio, en un 65%.

En el plano mundial, el número de escolarizados en el primer ciclo de secundaria es mucho mayor que el de los alumnos del ciclo superior: en 2004, las TBE de cada uno de los ciclos ascendían respectivamente a 78% y 51% (Gráfico 1.5). Las diferencias –en puntos porcentuales– entre el número de alumnos de cada ciclo son particularmente acusadas en Asia Oriental y el Pacífico (42 puntos) y América Latina y el Caribe (31), aunque cabe señalar que estos dos promedios regionales son netamente superiores al promedio mundial (27).

En el contexto de demanda creciente de enseñanza secundaria, el acceso a ésta sigue siendo muy poco equitativo. Los principales excluidos son los niños marginados pertenecientes a medios sociales pobres y determinados grupos étnicos, así como los discapacitados y, en muchos casos, las niñas. La exclusión de los pobres, los habitantes de zonas rurales y las muchachas cobra proporciones desmesuradas en el África Subsahariana. Un 50% de los varones de familias pertenecientes al quintil de ingresos más elevados termina el séptimo grado de enseñanza, pero el porcentaje de niñas del quintil de ingresos más bajos que consigue finalizar ese grado sólo alcanza el 4%.

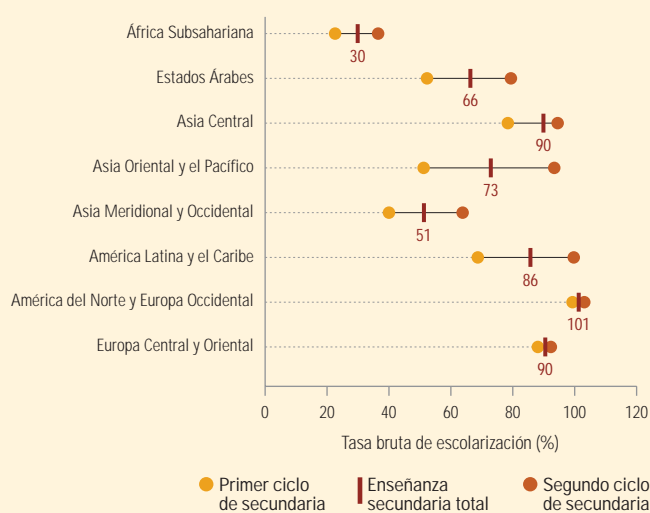
4. Número total de alumnos escolarizados en un nivel de enseñanza determinado, independientemente de su edad, expresado en porcentaje de la población del grupo en edad oficial de cursar ese nivel de enseñanza.

Recuadro 1.1: Reducir el trabajo infantil, un factor clave para lograr la universalización de la enseñanza primaria

Muchos de los niños sin escolarizar se hallan en esa situación porque probablemente trabajan de una u otra forma, debido a la pobreza crónica generalizada. Aunque la incidencia del trabajo infantil ha disminuido en los últimos años, sigue habiendo en el mundo unos 218 millones de niños que trabajan y el 75% de ellos son menores de 14 años. De ese total, hay 126 millones con edades comprendidas entre los 5 y los 17 años que son víctimas de las peores formas de explotación: tráfico de personas humanas, servidumbre por deudas, esclavitud, prostitución y otras actividades ilícitas. En 2006, 153 países han firmado los dos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que se refieren específicamente al trabajo infantil. Algunos países han establecido programas que prevén la entrega de subsidios en metálico para reducir la necesidad de que los niños trabajen e incitar a su escolarización. Otros países ofrecen directamente programas de educación flexibles y pertinentes a los niños que trabajan.

En el contexto de demanda creciente de enseñanza secundaria, el acceso a ésta sigue siendo muy poco equitativo.

Gráfico 1.5: Tasas brutas de escolarización en secundaria por nivel y región (2004)



Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

citados y, en muchos casos, las niñas. La exclusión de los pobres, los habitantes de zonas rurales y las muchachas cobra proporciones desmesuradas en el África Subsahariana. Un 50% de los varones de familias pertenecientes al quintil de ingresos más elevados termina el séptimo grado de enseñanza, pero el porcentaje de niñas del quintil de ingresos más bajos que consigue finalizar ese grado sólo alcanza el 4%.

Sólo un tercio de los países estudiados ha conseguido la paridad entre los sexos en la enseñanza secundaria, mientras que en la primaria son dos tercios los que la han logrado. Esta situación hace que sea apremiante concebir a todos los niveles programas que tengan en cuenta la igualdad entre los sexos. Por otra parte, hay

En casi todos los países, la mayoría de los docentes de primaria son mujeres.

que hacer frente con energía a las violencias y acosos sexuales en la escuela. La revisión de los libros de texto para suprimir los prejuicios sexistas, la formación de los docentes para sensibilizarlos a la igualdad entre los sexos y la realización de una labor encaminada a acabar con los tabúes, son elementos esenciales de toda estrategia orientada a promover la igualdad.

En la enseñanza secundaria, los esquemas de la disparidad entre los sexos son más complejos que en la primaria. Hay muchos países donde se dan disparidades en la enseñanza secundaria en detrimento de las muchachas, y algunos donde los desfavorecidos son los varones. En los países que se encuentran en el primer caso las tasas de escolarización en secundaria tienden a ser bajas, por ejemplo en Afganistán, Chad, Guinea, Togo y Yemen, donde por cada 100 varones hay menos de 50 niñas matriculadas en este nivel de enseñanza. En los países desarrollados y varias naciones de América Latina y el Caribe se observan disparidades entre los sexos en detrimento de los varones.

Enseñanza superior: en auge, pero lejos de alcanzar la paridad entre los sexos

La enseñanza superior está vinculada a la consecución de los objetivos de la EPT, por lo menos de dos maneras: directamente, como componente del objetivo de la igualdad entre los sexos, y con frecuencia como principal proveedora de docentes y administradores del sistema escolar. En 2004, había en el mundo unos 132 millones de estudiantes matriculados en centros de enseñanza superior, lo cual supone un incremento del 43% desde 1999. Este aumento se produjo en sus dos terceras partes en los países en desarrollo, principalmente en China, que de por sí sola representa un 60% del total del aumento registrado. La tasa bruta de matrícula (TBM) en la enseñanza superior se eleva a un 24% a nivel mundial, pero la proporción es mucho más baja en Asia Meridional y Occidental (10%) y el África Subsahariana (5%).

La paridad entre los sexos en la educación superior sólo se da en Andorra, Chipre, Georgia, México y Perú. En los países desarrollados y en transición, las mujeres que cursan estudios superiores son más numerosas que los hombres. A pesar de algunos progresos registrados entre 1999 y 2004, el número de mujeres matriculadas en este nivel de enseñanza sigue siendo inferior al de los hombres. En 2004, había 87 mujeres matriculadas por cada 100 hombres por término medio, mientras que en 1999 la relación era de 78/100. La presencia excesivamente abundante de mujeres en las ramas universitarias de pedagogía y ciencias sociales –paralela a su menor participación en las disciplinas científicas y tecnológicas– sigue consolidando las disparidades en detrimento de la mujer en la sociedad, en lo que respecta a las posibilidades de trabajo, la igualdad de salarios y el acceso a puestos de dirección.

La calidad puede mejorar invirtiendo en los docentes y evaluando el aprovechamiento de los alumnos

En todas las ediciones del presente Informe se ha tratado siempre de averiguar hasta qué punto los sistemas de educación están al servicio del niño. El hecho de que los niños abandonen prematuramente el sistema escolar, o no consigan adquirir las competencias básicas necesarias en escritura, lectura y aritmética, indica en parte que la educación impartida es de escasa calidad. Los elementos de información sobre los docentes y los datos acerca del aprovechamiento escolar de los alumnos son dos elementos para apreciar lo que sucede en las aulas del mundo entero.

Número, formación y motivación de los docentes

La proporción de alumnos por maestro (PAM) se suele utilizar como indicador de la calidad de la educación. Esa proporción ha disminuido entre 1999 y 2004 en todas las regiones del mundo, excepto en Asia Meridional y Occidental. En el 84% de los 174 países sobre los que se dispone de datos relativos a 2004, el número de alumnos por maestro en primaria era inferior a 40. En treinta países, situados en su mayor parte en el África Subsahariana, y también en Asia Oriental y el Pacífico y Asia Meridional y Oriental, la PAM era superior a 40/1. La PAM tiende a ser más elevada en los países donde está aumentando la escolarización en primaria. En las aulas del Congo, Etiopía y Malí hay setenta alumnos por maestro.

En casi todos los países, la mayoría de los docentes de primaria son mujeres, aunque se dan algunas excepciones. En Afganistán, Benin, Chad y Togo –tres países donde se registran grandes disparidades en la enseñanza primaria en favor de los varones– las mujeres representan una quinta parte o menos del personal docente de primaria. En los ciclos de enseñanza subsiguientes a la primaria, la proporción de mujeres entre los docentes es mucho más reducida, sobre todo en la enseñanza superior, donde el ejercicio de la profesión es una prerrogativa predominantemente masculina.

El porcentaje de maestros de primaria que han recibido una formación aumentó levemente entre 1999 y 2004 en la mitad de los 41 países sobre los que se dispone de datos al respecto. Se observaron mejoras notables en Bahamas, Namibia y Rwanda, donde los aumentos fueron superiores al 60%. Sin embargo, los datos de 2004 correspondientes a la enseñanza primaria de 76 países y a la secundaria de otros 51 muestran que la quinta parte de los docentes carece de formación pedagógica en la mitad de los países. En el Líbano, Nepal y Togo, por ejemplo, son menos de la mitad los maestros que han recibido una formación conforme a las normas nacionales en la materia.

La contratación y formación de maestros constituyen todavía dos importantes motivos de preocupación, especialmente en las regiones donde sigue aumen-

tando la población escolar de la enseñanza primaria. En Arabia Saudita, Bangladesh, Etiopía y Pakistán, se necesitan en total 65.000 maestros adicionales por año. Para lograr de aquí a 2015 la EPU y reducir las PAM a la proporción 40/1 en muchos de sus países, el África Subsahariana tendrá que contratar entre 2,4 y 4 millones de maestros.

La contratación de maestros está estrechamente vinculada con la situación socioeconómica de los docentes y sus condiciones de trabajo. Un trabajo de investigación reciente sobre la motivación de los docentes en varios países del África Subsahariana y Asia Meridional⁵ ha llegado a la conclusión de que la mayoría de los sistemas escolares de los países con bajos ingresos se hallan confrontados a una crisis de motivación de los docentes. Ejercer la docencia en las comarcas rurales es más difícil que enseñar en una escuela situada en zona urbana. A la hora de definir una serie de estrategias clave para incrementar el compromiso profesional de los docentes, ese trabajo de investigación dice que:

- para atraer a los maestros a las escuelas rurales y estabilizarlos en ellas, el medio probablemente más eficaz en función de su costo es proporcionarles una vivienda decente, provista de agua corriente y electricidad;
- sería adecuado asignar subsidios especiales a los maestros que enseñan en las zonas rurales para compensar sus difíciles condiciones de trabajo;
- se debe ofrecer un ascenso profesional acelerado y/o un acceso preferente a posibilidades de mejorar su calificación a todos aquellos maestros que ejercen en escuelas rurales donde es difícil describir personal;
- los maestros necesitan sentir que se les solicita más para participar en la elaboración de decisiones y el diálogo con los directores de las escuelas, los padres de los alumnos y la comunidad en su conjunto.

En varios países latinoamericanos se aplican estrategias para ofrecer incentivos. En Bolivia, por ejemplo, se han establecido sueldos más elevados para los maestros de las zonas rurales. En Chile y México se han creado sistemas de incentivos basados en los resultados. En el primero de estos países, los datos empíricos recogidos indican que el aprovechamiento académico de los alumnos es mayor en las escuelas donde se aplica el sistema. En El Salvador y Honduras, los maestros han conseguido una mayor participación en las decisiones que afectan a sus escuelas a raíz de la adopción de políticas de descentralización y gestión basada en la escuela. En Brasil, se ha creado un programa nacional para estimular a los gobiernos de todos los Estados federados a que contraten docentes suplementarios y los formen.

Para incrementar el número de maestros y vincular la formación al mundo real de la docencia, algunos países han establecido programas de formación de breve duración y han hecho hincapié en la práctica pedagógica durante el trabajo. En Cuba, toda la formación anterior a la docencia está basada en la presencia en la escuela. Este sistema exige disponer de escuelas y maestros suficientes que sirvan, respectivamente, de centros de formación y de instructores. En varios países del África Subsahariana se da la tendencia a impartir a los docentes una formación breve. En Guinea, la duración del programa de formación se acortó de tres a dos años en 1998 y, desde entonces, han participado en él más de 1.500 maestros cada año, en vez de los 200 que acudían a los cursos antes de la reforma. Una estrategia fundamental para incrementar la oferta de maestros consiste en reducir la duración de la formación anterior al ejercicio de la docencia. Cada vez son más numerosos los países que están adoptando sistemas de formación más breves y basados en la presencia en las escuelas. En el Reino Unido, los docentes que se están formando pasan las dos terceras partes del tiempo lectivo en las escuelas.

Una tendencia creciente a realizar evaluaciones nacionales de los resultados del aprendizaje

Desde el decenio de 1990 han sido cada vez más numerosos los gobiernos que han adoptado medidas para evaluar el aprovechamiento escolar de los alumnos y calibrar los progresos en los resultados del aprendizaje a lo largo del tiempo. Las evaluaciones nacionales del aprovechamiento escolar proporcionan a los gobiernos información útil sobre la calidad de sus sistemas educativos. Estas evaluaciones miden el aprovechamiento escolar en una serie de disciplinas escolares determinadas, con arreglo a normas definidas en el plano nacional. Aunque la calidad de las evaluaciones puede ser muy variable, su mera existencia indica que los esfuerzos nacionales para supervisar la calidad de la educación están cobrando un nuevo y considerable impulso.

Las evaluaciones internacionales del aprovechamiento escolar, que se iniciaron a principios del decenio de 1960, están adquiriendo cada vez más importancia para el seguimiento de los progresos en el plano mundial, ya que son cada vez más numerosos los países que participan en ellas. Desde 1989, ha aumentado el número de naciones de ingresos bajos y medios que participan en distintas evaluaciones de este tipo. Esta tendencia ha estimulado la creación de evaluaciones regionales del aprovechamiento académico de los alumnos en América Latina, el África Subsahariana y las islas del Pacífico.

Algunos estudios internacionales sobre el aprovechamiento de los alumnos siguen poniendo de manifiesto el hecho de que los escolares de las familias más pobres y excluidas en el plano cultural tienden a obtener resultados inferiores a los alumnos de hogares más acomodados que pertenecen a las culturas dominantes. La existencia en el hogar de un entorno alfabetizado de calidad –esto es, la posibilidad de acceder con facilidad

Los escolares de las familias más pobres y excluidas en el plano cultural tienden a obtener resultados inferiores a los alumnos de hogares más acomodados.

5. Ghana, India, Lesotho, Malawi, la República Unida de Tanzania, Sierra Leona y Zambia.

a libros, periódicos y material escrito– contribuye a mejorar el aprovechamiento académico de los alumnos. Habida cuenta de todo esto, es evidente que la mejora de la calidad de la educación reviste más importancia para los niños procedentes de medios sociales pobres y desfavorecidos.

Aprendizaje y competencias para la vida diaria: hacia un mejor seguimiento

El vasto número y la amplia diversidad de proveedores de programas que entran en el ámbito del aprendizaje y adquisición de competencias para la vida diaria hacen difícil su seguimiento. El Objetivo 3 de la EPT se refiere esencialmente a la oferta de posibilidades de aprendizaje a los jóvenes y adultos excluidos de los sistemas de educación formal. Aunque algunos países están realizando importantes esfuerzos para efectuar un seguimiento de las actividades de aprendizaje que tienen lugar fuera del sistema de educación establecido, resulta difícil obtener datos fiables a este respecto. En varios países como Camboya, la India, Jordania y la República Unida de Tanzania, se está experimentando un modelo de sistema de información para la gestión de la educación no formal que ha sido concebido por la UNESCO y sus institutos especializados.

Alfabetización: el objetivo sigue siendo difícil de alcanzar

En el Informe de 2006, la cuestión de la alfabetización se abordó *in extenso*. Se señaló que las mediciones convencionales de la alfabetización proporcionan una visión de ésta que no traduce exactamente la magnitud del desafío que plantea, habida cuenta de que no someten a una prueba directa las competencias y el nivel de alfabetización de los individuos. Según esas mediciones convencionales, en el mundo hay unos 781 millones de adultos que carecen de competencias mínimas en lectura, escritura y cálculo elemental, y dos tercios de ellos son mujeres. La mayoría de esa población analfabeta se concentra en Asia Meridional y Occidental, el África Subsahariana y Asia Oriental y el Pacífico. El número de analfabetos ha seguido aumentando en cifras absolutas en las dos primeras de esas tres regiones a causa del elevado crecimiento demográfico. Si la comunidad internacional y los responsables nacionales de la elaboración de políticas no realizan una labor concertada para incrementar los programas de alfabetización de adultos, en 2015 la población mundial de analfabetos sólo se habrá reducido en 100 millones (Cuadro 1.1).

Las tasas de alfabetización han progresado en todas las regiones, aunque siguen siendo relativamente bajas en el Asia Meridional y Occidental (59%), el África Subsahariana (61%), los Estados Árabes (66%) y el Caribe (70%). En los 22 países donde las tasas de alfabetización se sitúan por debajo del 60% será especialmente difícil lograr el objetivo fijado para 2015 en materia de alfabetización. En los 10 países que cuentan con más de 10 millones de analfabetos cada uno, sólo cinco han

logrado reducir el número absoluto de éstos desde 1990. En lo que respecta a las disparidades entre los sexos en la alfabetización, no se han producido cambios desde 1990. En Asia Meridional y Occidental, por cada 100 hombres alfabetizados sólo hay 66 mujeres que saben leer y escribir, y en los Estados Árabes y el África Subsahariana las proporciones correspondientes de mujeres alfabetizadas se cifran en 72 y 77, respectivamente. Las tasas de alfabetización de los jóvenes –personas de edades comprendidas entre 15 y 24 años– han aumentado en todas regiones desde 1999, lo cual ha tenido por resultado una disminución del analfabetismo entre la juventud, excepto en el caso del África Subsahariana.

Planes de educación: integrar a los grupos marginados

Tal como se concibió en el Foro Mundial sobre la Educación, la EPT supone la adopción de un planteamiento integrador. En efecto, en varios de los objetivos fijados se precisa explícitamente que se debe prestar atención a los grupos vulnerables y desfavorecidos. La escasez de la demanda y la rigidez de la oferta de educación, así como la escasa calidad de ésta, crean un ciclo de exclusión para muchos. Afrontar el problema de la exclusión exige esfuerzos para mejorar considerablemente la calidad, flexibilidad y pertinencia de la enseñanza primaria y secundaria, y también para reducir al mismo tiempo los gastos de escolaridad sufragados por las familias.

Un análisis de los planes nacionales de EPT de 45 países, entre los que figuran las 20 naciones con el mayor número de niños sin escolarizar, muestra que todos ellos prestan alguna atención a los grupos vulnerables. La mayoría de los países define como

Cuadro 1.1: Tasas estimadas de alfabetización de los adultos (personas de 15 años o más) e índice de paridad entre los sexos (IPS) en 2000-2004, y proyecciones para 2015

	Tasas de alfabetización			
	2000-2004		2015	
	(%)	IPS	(%)	IPS
	Total	M/H*	Total	M/H*
Mundo	82	0,89	87	0,92
África Subsahariana	61	0,77	67	0,84
Estados Árabes	66	0,72	79	0,82
Asia Central	99	0,99	100	1,00
Asia Oriental y el Pacífico	92	0,93	96	0,96
Asia Oriental	92	0,93	96	0,96
Pacífico	93	0,98	93	0,99
Asia Meridional y Occidental	59	0,66	68	0,74
América Latina y el Caribe	90	0,98	94	0,99
Caribe	70	1,00	97	1,01
América Latina	90	0,98	94	0,99
América del Norte y Europa Occidental	99	1,00	100	1,00
Europa Central y Oriental	97	0,97	98	0,98

* Mujeres/Hombres

Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

En el plano mundial, el gasto público en educación ha aumentado desde 1999.

grupos destinatarios prioritarios a las niñas y las poblaciones que viven en asentamientos rurales dispersos. Los países latinoamericanos mencionan específicamente a las minorías étnicas y lingüísticas. Por otra parte, cabe señalar que no se suele mostrar una especial atención por los niños que son huérfanos, seropositivos o víctimas de explotación sexual. Son 22 los países que mencionan el planeamiento de medidas relativas al costo de la escolarización, consistentes en reducir o suprimir los derechos de escolaridad y suministrar material didáctico y uniformes a los alumnos. Otros 18 países enumeran medidas encaminadas a incrementar el número de maestras y velar por que los centros escolares sean acogedores para las niñas. En 15 países se considera prioritario el aumento del número de escuelas, comprendidas las rurales, las ambulantes y las de otro tipo. Veinticinco países cuentan con programas educativos destinados a los jóvenes excluidos, lo cual significa que este tipo de enseñanza es cada vez más corriente. Senegal y Guatemala, por ejemplo, han previsto crear cursos mixtos de alfabetización y formación profesional para ofrecer una segunda oportunidad a los jóvenes que han desertado prematuramente la escuela. Ocho países, principalmente latinoamericanos, mencionan la existencia de planes destinados a incorporar las lenguas vernáculas en los planes de estudios. Por último, en los planes de otros ocho países figura la realización de campañas de información destinadas a los padres y las comunidades en su conjunto.

El mayor o menor acercamiento de los países al logro de la EPT dependerá en gran medida de la manera en que los gobiernos afronten las múltiples causas de la exclusión y las barreras con que tropieza el aprendizaje. En el Recuadro 1.2 se exponen sucintamente algunas de las políticas y programas a los que se suele recurrir para tratar de salvar esos obstáculos.

Gasto nacional en educación: insuficiente en los países con mayores problemas

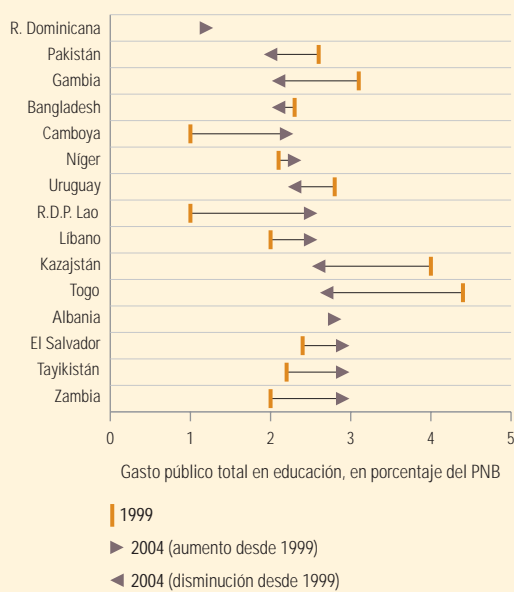
En el plano mundial, el gasto público en educación ha aumentado desde 1999. De los 106 países sobre los que se dispone de datos a este respecto, hubo unos dos tercios en los que aumentó la proporción del producto nacional bruto (PNB) dedicada al gasto público en educación entre 1999 y 2004. En unos 20 países se registraron aumentos de un 30% o más. Esta tendencia mundial al alza oculta las diferencias que se dan entre las regiones. En efecto, la proporción del PNB dedicada al gasto en educación disminuyó en 41 países, pertenecientes principalmente a las regiones de América Latina y Asia Meridional y Occidental (esta última es una de las tres regiones del mundo que cuenta con un mayor número de niños sin escolarizar). El gasto en educación sigue siendo insuficiente en algunos países que tienen que afrontar enormes desafíos para lograr la EPT. Por ejemplo, Níger y Pakistán dedican menos del 3% de su PNB a la educación (Gráfico 1.6).

El grado de compromiso de un gobierno con la EPT se puede evaluar también examinando la proporción del

Recuadro 1.2: Políticas para fomentar la integración

Objetivo de la política	Ejemplo de programa
Reducir el costo de la escolarización. Los costos directos de educación suponen un obstáculo para el acceso a la enseñanza primaria en más de 90 países.	Burundi ha suprimido en 2005 el pago de derechos de escolaridad en la enseñanza primaria. El día de la apertura del año escolar acudieron a las aulas 500.000 alumnos adicionales.
Apoyar a los huérfanos del sida y los niños afectados por esta pandemia que se hallan en situación vulnerable.	En Swazilandia –el país del mundo donde la incidencia del sida es mayor– el gobierno asignó en 2004 una suma de 7,5 millones de dólares a los huérfanos y otros niños vulnerables a causa del sida que acuden a la escuela primaria y secundaria. El número de alumnos escolarizados se ha mantenido constante y las deserciones escolares han disminuido.
Reducir la demanda de trabajo infantil mediante incentivos financieros.	El programa “ Bolsa Familia ” de Brasil (anteriormente denominado “Bolsa Escola”) suministra un complemento de ingresos a las familias pobres con arreglo a criterios como la asistencia efectiva de los niños a la escuela. Este programa beneficia a más de 5 millones de niños.
Reducir la necesidad de recurrir al trabajo infantil mediante dispositivos de educación flexibles.	El programa “ Balijyothi ” de Andhra Pradesh –el Estado de la India que cuenta con el mayor número de niños que trabajan– se lleva a cabo en 250 escuelas situadas en barriadas miserables, que agrupan un total de 31.000 alumnos. Este programa es un ejemplo logrado de cooperación entre los poderes públicos y las ONG.
Velar por la igualdad entre los sexos aumentando el número de niñas escolarizadas en secundaria.	El Fondo Fiduciario de Gambia para Becas Femeninas financia becas para el pago de derechos de escolaridad, libros de texto y gastos de exámenes al 33% de las muchachas que frecuentan escuelas con tasas bajas de escolarización femenina y al 10% de las que sobresalen en matemáticas y disciplinas científicas y tecnológicas. Más de 16.000 chicas se benefician de este programa.
Ofrecer posibilidades de educación no formal a los jóvenes y adultos que perdieron la oportunidad de recibir educación formal en la escuela.	El programa Educados de Honduras tiene por destinatarios los jóvenes y adultos que no han llegado a terminar los nueve años de educación básica. En el programa de enseñanza primaria hay 500.000 alumnos matriculados. Las características más notables de este programa son: la accesibilidad de los centros de aprendizaje, la pertinencia de los contenidos, la flexibilidad de los horarios y el sólido apoyo prestado por las comunidades.
Ofrecer una enseñanza integradora para satisfacer las necesidades de los discapacitados en materia de educación.	En Uruguay se ha creado un fondo especial destinado a la educación integradora, a fin de ayudar a los establecimientos de enseñanza del sistema formal para que integren a los niños discapacitados. Se han beneficiado de este programa unos 39.000 niños.

Gráfico 1.6: Países que dedican menos del 3% de su PNB a la educación (2004)



Fuente: Véase el Capítulo 3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

Las estrategias más eficaces para hacer frente a las disparidades comprenden múltiples aspectos.

gasto dedicado a la educación, en comparación con el destinado a otras partidas presupuestarias. Se dispone de datos sobre 36 países, correspondientes a los años 1999 y 2004. Es alentador observar que en un 75% de esas naciones ha aumentado la proporción dedicada a la educación en el gasto total del Estado. La República Unida de Tanzania ofrece un ejemplo interesante a este respecto: en 2001, el gobierno suprimió el pago de los derechos de escolaridad en la enseñanza primaria, lo cual tuvo como consecuencia un aumento muy considerable del número de escolarizados, y al mismo tiempo el gasto público en educación aumentó, pasando de un 2,1% del PNB en 2000 a un 4,3% en 2004.

En 2004, la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos gastaron menos del 50% del total de su presupuesto de educación en la enseñanza primaria. Si se toma como elemento de referencia el PNB, el 75% de los 90 países que han proporcionado datos sobre este particular gastaron menos de un 2% de su renta nacional en la enseñanza primaria. En este caso se hallan tres países de Asia Meridional y Occidental y 16 del África Subsahariana, dos regiones que están bastante lejos de lograr la EPU.

En la medida en que la enseñanza secundaria cobra cada vez más auge, es previsible que aumenten las tensiones en lo que respecta al reparto del presupuesto entre este ciclo de enseñanza y la primaria. Varios países en desarrollo se están esforzando por encontrar una solución equilibrada a este respecto. Si la oferta de enseñanza secundaria no es suficiente, es improbable que pueda alcanzarse la meta común de la EPT y los ODM: lograr la universalización de una enseñanza primaria de calidad. La mayoría de los padres envían a sus hijos a la escuela primaria con la esperanza de

que puedan proseguir sus estudios en la enseñanza secundaria. La tendencia a incrementar el gasto en la enseñanza secundaria es perceptible en los países que han logrado, o están a punto de lograr, la EPU. No obstante, se observa que la proporción del gasto dedicado a la enseñanza primaria ha disminuido desde 1999, incluso en algunos países donde todavía no se ha universalizado la enseñanza primaria, por ejemplo Bangladesh y Nepal.

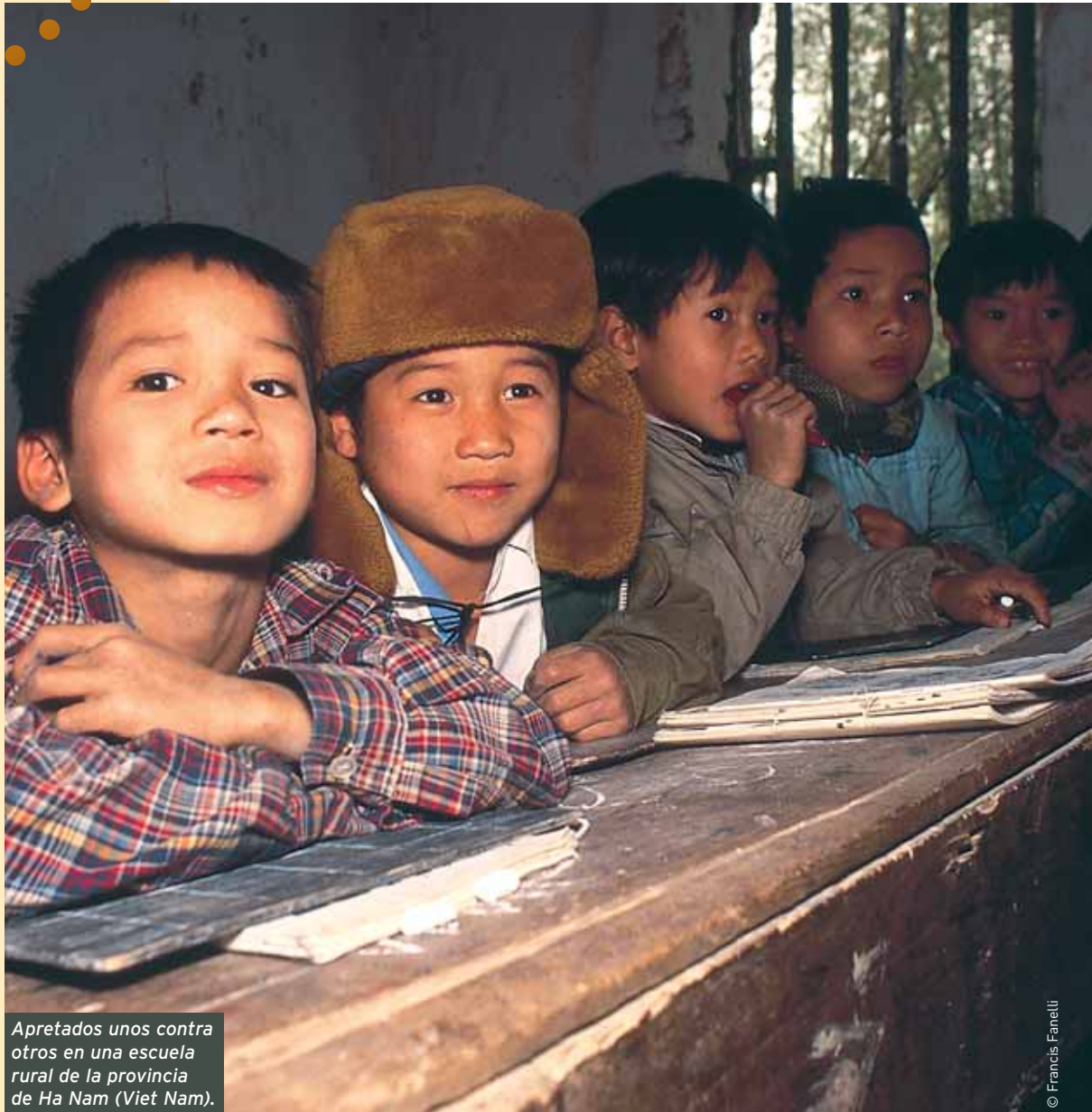
La República de Corea ha desarrollado su enseñanza secundaria, sin que ello haya ido en detrimento de las inversiones en los demás niveles del sistema educativo. El mantenimiento del gasto público, la adopción de iniciativas como la organización de loterías para ayudar a los niños más pobres que cursan la enseñanza posprimaria y la participación del sector privado en el contexto de un sólido marco reglamentario, son algunas de las características del éxito cosechado por este país en este ámbito. Bangladesh y Sudáfrica han creado asociaciones entre el sector público y el privado para conseguir la ampliación del acceso a la enseñanza secundaria. En Bangladesh, se recurre a incentivos como suministrar alimentos y subsidios a las familias pobres o atribuir becas a las niñas de medios desfavorecidos.

Las estrategias más eficaces para hacer frente a las disparidades comprenden múltiples aspectos: los incentivos de carácter financiero, por ejemplo, deben ir acompañados de esfuerzos por mejorar la calidad de la educación. Lo importante es que los gobiernos desempeñen un papel dinámico en la definición de los grupos destinatarios específicos. Las alianzas con las comunidades locales y la sociedad civil pueden ser creativas. Los incentivos financieros permiten superar algunos obstáculos específicos. Es necesario prever un apoyo presupuestario adecuado: en la India, por ejemplo, se ha creado una partida presupuestaria diferenciada de la destinada a cubrir el gasto global de la enseñanza primaria, que tiene por finalidad financiar los almuerzos de los escolares y la educación de las niñas. Las necesidades de los niños discapacitados, los adultos y los jóvenes deben ser objeto de una evaluación cuidadosa. Habida cuenta de que son muchos los países que están incrementando la escolarización en primaria, es más importante que nunca ejecutar programas de buena calidad que sean objeto de un seguimiento adecuado para velar por su equidad, eficacia e impacto positivo. Los programas que consiguen buenos resultados son los que combinan las actividades con una finalidad muy específica y las reformas de estructura del sistema de educación, a fin de que la ampliación del acceso a la educación y la mejora de su calidad tengan como resultado que todos los niños aprendan mejor. ■

Parte II. Apoyo internacional a la EPT: cumplir las promesas

- La ayuda a la educación básica aumenta, pero no cubre las necesidades
- Cinco donantes proporcionan la mayor parte de la ayuda bilateral a la educación
- El grado de presencia de los donantes en los diferentes países es muy desigual
- La distribución regional es desigual
- Las estimaciones del déficit de la ayuda aumentan
- La IFA ha cobrado un mayor impulso, pero todavía no es un pacto mundial

El Marco de Acción de Dakar estableció un pacto al proclamar que “ningún país que se comprometa seriamente con la Educación para Todos se verá frustrado por falta de recursos en su empeño por lograr esa meta”. Aunque la ayuda a la educación básica ha aumentado desde 2000 y se ha prometido prestarle más apoyo, su importe dista mucho de alcanzar la suma de 11.000 millones de dólares anuales necesarios para conseguir la universalización de la enseñanza primaria e incrementar los programas de alfabetización destinados a los jóvenes y los adultos.



Apretados unos contra otros en una escuela rural de la provincia de Ha Nam (Viet Nam).

Ayuda a la educación: por el buen camino

Ayuda total: Tras haber disminuido en la primera mitad del decenio de 1990, el nivel real de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) se estabilizó entre 1995 y 2000, y desde entonces ha ido aumentando. Los flujos de la ayuda total pasaron de 57.000 millones de dólares en 2000 a casi 72.000 millones en 2004,⁶ una suma que en sus tres cuartas partes fue suministrada prácticamente por los donantes bilaterales. La porción de la ayuda destinada a las 72 naciones catalogadas en la categoría de países con bajos ingresos permaneció estable, girando en torno a un 46%, mientras que la asignada a los más pobres de este grupo –los 51 países menos adelantados (PMA)– aumentó, pasando del 26% al 32%. El África Subsahariana recibió un tercio del total de la ayuda en esos dos años, mientras que Asia Meridional y Occidental se benefició de un aumento sustancial, al igual que Iraq. La deuda condonada representa aproximadamente un 10% de la ayuda total y este porcentaje está aumentando, lo cual es especialmente importante para muchos PMA, que en su mayoría se concentran en la región del África Subsahariana.

Ayuda a la educación: En todos los países en desarrollo, la ayuda total directa a la educación aumentó en un 85%, pasando de 4.600 millones de dólares en 2000 a 8.500 millones en 2004. El aumento de los flujos de ayuda a los países de bajos ingresos fue incluso mayor, ya que se multiplicó por más de dos, pasando de 2.500 millones de dólares a 5.500 millones y llegando a representar actualmente casi los dos tercios de la ayuda destinada a la educación (Cuadro 2.1) También aumentó el porcentaje de la ayuda a la educación con respecto al importe total de la asignada a sectores específicos, pasando del 10,6% en 2000 al 13,6% en 2004.

6. Todas las cifras de la ayuda se dan en precios constantes de 2003.

Aunque las tendencias son alentadoras, la ayuda a la educación básica solo sigue representando un 4,8% de la ayuda total proporcionada a los países en desarrollo.

Cuadro 2.1: Estimaciones de la AOD total destinada a la educación y la educación básica por grupo de ingresos, 2000 y 2004 (en miles de millones de dólares constantes de 2003)

Sector de la educación			Educación básica		
	Países en desarrollo	Países de bajos ingresos		Países en desarrollo	Países de bajos ingresos
2000			2000		
Ayuda directa	4,60	2,48	Ayuda directa	1,40	0,98
			Ayuda clasificada en la categoría "Nivel no especificado"	0,68	0,38
Ayuda por concepto de apoyo presupuestario	1,00	0,93	Ayuda por concepto de apoyo presupuestario	0,50	0,47
Total	5,60	3,41	Total	2,59	1,83
2004			2004		
Ayuda directa	8,55	5,53	Ayuda directa	3,32	2,70
			Ayuda clasificada en la categoría "Nivel no especificado"	0,56	0,29
Ayuda por concepto de apoyo presupuestario	0,94	0,85	Ayuda por concepto de apoyo presupuestario	0,47	0,43
Total	9,49	6,38	Total	4,35	3,42
Evolución desde 2000	69,3%	87,2%	Evolución desde 2000	68,1%	86,6%

Fuente: Véase el Capítulo 4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

Ayuda a la educación básica: La educación básica se benefició del aumento de la ayuda global a la educación. Según las mejores estimaciones, la ayuda a la educación básica –comprendida una porción de la ayuda a la educación de “nivel no especificado”– con destino al conjunto de los países en desarrollo pasó de 2.100 millones de dólares en 2000 a 3.900 millones en 2004, y la asignada a los países de bajos ingresos pasó de 1.400 millones de dólares a 3.000 millones. En lo que atañe a estas dos categorías de países, la proporción de la ayuda a la educación básica con respecto a la ayuda total a la educación permaneció constante, situándose algo por debajo del 50% en el conjunto de los países en desarrollo y un poco por encima del 50% en los países de bajos ingresos.

Para completar este panorama, es preciso integrar la ayuda presupuestaria en la ecuación de la ayuda. En vez de asignarse en beneficio de un proyecto, programa o sector concreto, este tipo de ayuda se encausa directamente hacia la hacienda pública del gobierno con el que se coopera. En 2004, la ayuda presupuestaria directa al conjunto de los países en desarrollo ascendió a la suma de 4.700 millones de dólares. Se estima que el 20% de esa ayuda se destina a la educación y que la educación básica recibe casi la mitad de ese porcentaje.

Sumando todas esas fuentes de ayuda, se estima que la cantidad asignada a la educación en todos los países en desarrollo experimentó un aumento, pasando de 5.600 millones de dólares en 2000 a 9.500 millones en 2004. En los países de bajos ingresos, la ayuda total a la educación aumentó de 3.400 a 6.400 millones de dólares. En 2004, se asignaron a la educación básica 4.400 millones de dólares del total de la ayuda proporcionada al conjunto de los países en desarrollo, y 3.400 millones a los países de ingresos bajos.

Estas tendencias al incremento de la ayuda traducen la mayor atención que los donantes y los países beneficiarios están prestando al programa de la EPT. Desde finales del decenio de 1990, los donantes multilaterales más importantes han incitado a los gobiernos a elaborar documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) para que sirvan de base a las discusiones sobre políticas y programas. Gracias a este procedimiento, se ha concedido más atención a la educación básica y, entre tanto, el hecho de que muchos donantes bilaterales y organismos de ayuda se hayan centrado en la consecución de los ODM ha venido también a dar mayor fuerza a los llamamientos en pro de más recursos financieros para la educación básica.

Aunque estas tendencias son alentadoras, la ayuda a la educación básica solo sigue representando un 4,8% de la ayuda total proporcionada a los países en desarrollo. Además, hay que señalar no sólo que los países en desarrollo de ingresos medios reciben más de una quinta parte de ese porcentaje, sino también que casi la mitad de la ayuda bilateral a la educación se asigna a la enseñanza superior, y que una gran parte de ésta se destina a la concesión de becas para cursar estudios en instituciones docentes de los países donantes.

Cinco donantes proporcionan la mayor parte de la ayuda bilateral a la educación

En lo que respecta a la ayuda a la educación, los donantes no constituyen un grupo homogéneo. En 2004, Alemania, Francia, los Estados Unidos, Japón y el Reino Unido suministraron, todos juntos, el 72% del total de la ayuda bilateral a la educación. Los dos tercios aproximadamente de la ayuda a la educación básica fueron proporcionados por los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido. Para que la ayuda a la educación básica aumente significativamente, será necesaria una participación acrecentada de un mayor número de donantes, o bien un incremento de las contribuciones aportadas por los más importantes de ellos, o ambas cosas a la vez.

Pese a las reiteradas peticiones de concentrar la ayuda a la educación en los países más pobres, la mitad de los países donantes pertenecientes al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CAD-OCDE) asignan más del 50% de su ayuda a la educación a países de ingresos medios.

En el bienio 2003-2004, los donantes multilaterales asignaron a la educación el 11,8% del total de su ayuda, y un 52% de ese porcentaje fue a parar a la educación básica. Después de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial, el donante multilateral más importante es la Comisión Europea. Los datos provisionales correspondientes a 2005 indican que la mitad de sus desembolsos se destinan a la educación básica. Sus compromisos más importantes son los contraídos con el África Subsahariana (30%) y el Asia Meridional y Occidental (19%).

¿Quién se beneficia de la ayuda?

Examinando la ayuda desde el punto de vista de los países que se benefician de ella, obtenemos una visión más precisa de la misma. Los donantes reparten sus recursos de forma muy desigual. De los veinte países que reciben el monto más elevado por concepto de compromisos de ayuda en pro de la educación, sólo siete pertenecen a la categoría de los PMA. No parece que se dé todavía una concentración determinante de la ayuda a la educación en países más pobres.

La presencia de los donantes es desigual en los 72 países más pobres del mundo. El número de donantes en el sector de la educación de Etiopía, Malí, Mozambique y la República Unida de Tanzania oscila entre 10 y 12. En el otro extremo, tenemos 36 países con dos donantes como máximo. Esto suscita toda una serie de cuestiones importantes sobre la manera en que los donantes centran la ayuda en los países que más la necesitan.

La importancia relativa otorgada a la educación en la ayuda total no es la misma en todas las regiones. Los países del Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes han recibido un porcentaje de ayuda para el sector de la educación (más del 20% de la ayuda) más elevado que los países de otras regiones. En 23 países

del África Subsahariana, el porcentaje de la ayuda destinada a la educación sólo alcanzó un 11% de la ayuda total. Los países del Asia Meridional y Occidental destinaron a la educación básica el 50% de la ayuda a la educación, mientras que en el África Subsahariana y América Latina ese porcentaje apenas superó el 20%. La proporción de ayuda destinada a la educación básica fue incluso inferior en los Estados Árabes y en Asia Oriental y el Pacífico.

Los países tratan de incrementar la eficacia de la ayuda, con arreglo a los principios de la Declaración sobre la Eficacia de la Ayuda firmada por más de 100 donantes y países en desarrollo en 2005. De conformidad con esa declaración, la Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA) se considera cada vez más el principal vector de la ayuda al sector de la educación. Además, hay que señalar que en más de 20 países se realizan actualmente estudios de seguimiento conjuntos del sector de la educación, en los que participan todos los organismos presentes sobre el terreno y los representantes de los gobiernos. Su finalidad es evaluar los resultados del sector –subsector o gran proyecto– de educación con respecto a un conjunto de objetivos establecido de común acuerdo, por ejemplo el acceso, la equidad y la calidad en la enseñanza primaria.

Intensificar la ayuda a la educación

Muchos gobiernos de países desarrollados han prometido incrementar sustancialmente sus flujos de ayuda en los años venideros. Varias reuniones importantes celebradas en 2005 han acrecentado las expectativas al respecto. Los donantes se han comprometido a aumentar la ayuda, en proporción a su ingreso nacional bruto, y han contraído compromisos que podrían desembocar en un aumento de un 60% de la ayuda de aquí a 2010 –esto es, 50.000 millones de dólares–, y en el caso de los países africanos en un aumento del 100% de la ayuda total. También han anunciado que condonarían toda la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional y el Fondo Africano de Desarrollo por un amplio grupo de países en el que figuran las naciones más pobres del planeta. Cuarenta y seis de éstas podrían beneficiarse de la obtención de más recursos como consecuencia de esa condonación de la deuda.

Más recientemente, en marzo de 2006, el gobierno del Reino Unido prometió destinar 15.000 millones de dólares a la educación en el próximo decenio, e invitó a otros gobiernos a que siguieran su ejemplo para colmar el déficit de los recursos financieros que se necesitan para alcanzar los objetivos de la EPT. Por otra parte, en la reunión que celebraron en julio de 2006 en San Petersburgo, los países del G-8 reiteraron su compromiso de suministrar fondos para la universalización de la enseñanza primaria y, al igual que en 2005, respaldaron una vez más la IFA (Recuadro 2.1).

Entre 2000 y 2003, los prestadores prometieron incrementar en un 50% los fondos con respecto a los que desembolsan efectivamente. Es necesario que los donantes se esfuercen más por garantizar una ayuda financiera previsible y a largo plazo. Los países necesitan

La mitad de los países donantes del CAD-OCDE asignan más del 50% de su ayuda a la educación a países de ingresos medios.

Recuadro 2.1: Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA): alentar el establecimiento de un pacto mundial

La IFA se adoptó en 2002 con el objeto de alentar el establecimiento de un pacto mundial para elaborar planes “fiables” del sector de la educación e incrementar la ayuda financiera externa, a fin de lograr la enseñanza primaria universal. La IFA, que cuenta hoy con más de 30 donantes, se ha convertido en un importante mecanismo de coordinación de los organismos de ayuda. Además, sus dos fondos permiten encauzar algunos recursos financieros. El Fondo Catalítico suministra una ayuda de una duración máxima de tres años a los planes del sector de la educación de los países que no cuentan con muchos donantes, con la esperanza de que la obtención de buenos resultados logre atraer donantes suplementarios. No obstante, hasta la fecha esto no se ha producido y, por eso, se prevé prorrogar el plazo de financiación. El Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación financia una asistencia técnica para ayudar de diferentes formas a los países a que elaboren sus planes.

En el año transcurrido desde la publicación del Informe de 2006, la IFA ha suministrado asistencia técnica a 74 países para que elaboren planes del sector de la educación. Los donantes han aprobado los planes de 20 países y se espera que, de aquí a finales de 2006, hagan otro tanto con los de 12 países más.

Los recursos del Fondo catalítico siguen siendo relativamente escasos hasta la fecha, y sólo se ha beneficiado de ellos un grupo reducido de países. En agosto de 2006, el total de los pagos de los donantes a este fondo ascendía a unos 230 millones de dólares, pero se ha prometido hacer entrega de una suma suplementaria de 450 millones de aquí a finales de 2007. Los Países Bajos, la Comisión Europea y el Reino Unido totalizan el 85% de las promesas de pago. Los desembolsos efectuados hasta ahora sólo han alcanzado la cifra de 97 millones de dólares y han beneficiado a 10 países. El año pasado, el número de donantes del Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación pasó de dos a ocho y los compromisos para el periodo 2005-2007 –la mitad de los cuales proceden de Noruega– alcanzaron la suma de 46 millones de dólares.

En última instancia, sería necesario un mayor liderazgo de alto nivel entre los donantes para llegar a establecer el pacto mundial. Esto exigiría probablemente la adopción de medidas encaminadas a reforzar aún más la IFA, junto con una acción orientada a hacer que la ayuda sea más previsible, sobre todo en el caso de los países más necesitados.

Las necesidades de financiación externa alcanzan la cifra de unos 11.000 millones de dólares anuales.

esa garantía para poder adoptar decisiones difíciles –y a menudo costosas– con miras a lograr la enseñanza primaria universal.

Hay más posibilidades de que los donantes cumplan sus promesas de ayuda, si comprueban que los países beneficiarios la utilizan eficazmente. Los índices de desembolso de la ayuda destinada a los países en desarrollo son especialmente bajos en el sector de la educación básica. La capacidad de los gobiernos para concebir y aplicar políticas debe reforzarse. Al mismo tiempo, se está registrando una disminución en la proporción de la ayuda a la educación básica que se destina a la cooperación técnica. Es posible que esto refleje, en parte, la tendencia en favor del apoyo presupuestario directo, que permite reducir la prioridad a la asistencia técnica y la creación de capacidades.

En los últimos años se han efectuado varias estimaciones de la ayuda suplementaria que se necesita para alcanzar los objetivos de la EPT:

- El Banco Mundial ha estimado que, a partir de 2001, el costo suplementario que supondría lograr en 2015 la EPU en todos los países de bajos ingresos, ascendería a una suma de 9.700 millones de dólares por año, de

los cuales 3.700 millones tendrían que ser suministrados por la ayuda externa.

- En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, se estimó que el déficit de recursos de la ayuda externa superaba los 3.100 millones de dólares. Se aducía que la previsión del Banco Mundial con respecto al índice anual de crecimiento del gasto interno era demasiado optimista y que se necesitaban recursos adicionales para reducir los costos de educación sufragados por las familias, hacer frente a todas las consecuencias de la pandemia del sida y reconstruir los sistemas educativos de los países afectados por conflictos, desastres naturales y situaciones de inestabilidad.
- Hasta ahora, el importe de la ayuda a la educación básica en los países de bajos ingresos se ha situado muy por debajo del nivel necesario. Por eso, entre 2000 y 2015 se necesitan, por término medio, 9.000 millones de dólares anuales. Esta estimación sólo se refiere al logro de la EPU. Si le añadimos una asignación de 1.000 millones de dólares para cubrir el objetivo relativo la alfabetización y una suma idéntica para alcanzar la meta correspondiente a la AEPI, las necesidades de financiación externa alcanzan la cifra de unos 11.000 millones de dólares anuales (a precios constantes de 2003).

Si los donantes cumplen sus promesas, si el importe total de la ayuda disponible en 2010 aumenta en un 60% con respecto al nivel alcanzado en 2004, y si la proporción destinada a la educación básica permanece constante, la cifra total anual ascenderá solamente a 5.400 millones de dólares, esto es, menos de la mitad de los 11.000 millones necesarios. La proporción representada por la educación básica en la AOD total tiene que duplicarse para acelerar los progresos hacia la consecución de los objetivos de la EPT.

Es posible que aumente la competición de otros sectores –enseñanza secundaria y superior, salud, infraestructuras, etc.– por conseguir volúmenes de ayuda más elevados. Por otra parte, entre los donantes se da una tendencia a reducir el número de países en los que realizan programas de ayuda. De ahí que sea importante crear mecanismos con perspectiva mundial –por ejemplo, un Fondo Catalítico perfeccionado– para encauzar la ayuda hacia los países más necesitados.

Se deben contraer desde ahora compromisos con la educación, ya que para lograr la EPU, esto es, conseguir que todos los niños terminen sus estudios primarios en 2015, será necesario que en 2009 hayan ingresado en la enseñanza primaria todos los que están en edad de cursarla. El reciente compromiso del Reino Unido es alentador. Es imprescindible llevar a cabo una labor más audaz y convincente para incitar a los donantes a que incrementen su ayuda a la educación básica. También se tiene que convencer a los gobiernos de los países de ingresos bajos de que deben dar más prioridad a la educación en sus discusiones con los donantes, a fin de asignar a este sector una mayor proporción de las economías realizadas con las condonaciones de la deuda. ■

Parte III. En pro de la atención y educación de la primera infancia

- Respetar los derechos del niño
- Los nexos entre la nutrición, la salud y la educación
- Preparar al niño para la escuela primaria
- Beneficios económicos
- Compensar las desventajas

La primera infancia es el periodo de la vida en el que los seres humanos son más dependientes de las relaciones con los demás en lo que respecta a su supervivencia, seguridad afectiva y desarrollo cognitivo. La falta de nutrición adecuada y cuidados apropiados puede tener consecuencias irreversibles. Para la Convención sobre los Derechos del Niño, los intereses superiores de éste y de su desarrollo constituyen una preocupación fundamental. Los programas destinados a la atención y educación de los niños pequeños son un medio para garantizar sus derechos, mejorar su bienestar y prepararlos para su ingreso en la escuela primaria. Los beneficios a corto y largo plazo de esos programas hacen de ellos una estrategia eficaz, en función de sus costos, para reducir la pobreza y compensar las desventajas.



© EPA/KIM LUDBROOK/SIPA PRESS

Una nutrición adecuada propicia el aprendizaje: la hora de la comida en un centro preescolar de Johannesburgo (Sudáfrica).

Los niños más pequeños también tienen derechos

Varios instrumentos relativos a los derechos humanos atañen específicamente a los niños. Aunque no tenga un carácter vinculante en el plano jurídico, la Declaración de los Derechos de Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959, proclama algunos principios fundamentales con respecto a los derechos del niño, incluidos los relativos al disfrute de atención médica y sanitaria, vivienda, seguridad social, educación y protección contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No obstante, ha sido la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 la que ha inaugurado una nueva era de los derechos de la infancia. Esta convención sitúa el interés superior de la infancia en primer plano y está a la escucha de la voz y el lenguaje de los niños. Es el tratado relativo a los derechos humanos más ampliamente ratificado en el mundo entero, y los países que se han adherido a ella se comprometen a incorporar las normas internacionales en sus legislaciones y prácticas nacionales.

Las disposiciones de la Convención relativas a los niños más pequeños no son muy numerosas, pero el órgano encargado de supervisar su aplicación, el Comité de los Derechos del Niño, ha inscrito en su programa de 2005 la atención y educación de la primera infancia, señalando en una Observación General que los niños de edad más temprana tienen necesidades especiales en lo que respecta a su crianza, protección y educación. En este documento de trabajo, en el que se define la primera infancia como el periodo de la vida que va desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, se recuerda a los Estados Parte en la Convención que tienen la obligación de elaborar políticas *globales* que abarquen no sólo la salud, la protección y la educación de los niños pequeños, sino también la asistencia a los padres y las personas que los cuidan. Según el documento, la educación de la primera infancia debe estar directamente vinculada al derecho del niño a desarrollar su personalidad, sus talentos y sus aptitudes físicas y mentales, desde que nace.

El reconocimiento de que los niños poseen derechos propios establece una norma internacional que no siempre aceptan todos los Estados Partes. Las disposiciones que autorizan al Estado a intervenir en favor de un niño siguen siendo controvertidas. No obstante, como la adopción de la Convención ha sido prácticamente universal, este tratado internacional goza de una posición que muy pocos otros pueden igualar y ha contribuido mucho a que se dé más prioridad a la primera infancia en las políticas.

La repercusión de las experiencias de los primeros años de la vida

La primera infancia es un periodo muy delicado que se caracteriza por cambios rápidos en el desarrollo físico, cognitivo, social y afectivo del niño. La subalimentación, la falta de cuidados y la atención insuficiente son especialmente perjudiciales para los niños pequeños,

y sus repercusiones perduran incluso en la edad adulta. La exposición a sustancias tóxicas y la estimulación insuficiente en los primeros años de la existencia pueden tener graves consecuencias a largo plazo. Un niño al que se le proporcionan muy pocos cuidados o se le habla muy poco –como ocurre en algunos orfanatos– es posible que llegue a adolecer de carencias que serán difíciles de remediar ulteriormente.

Los buenos programas de atención a la infancia pueden mejorar considerablemente el bienestar de los niños en sus años de formación y complementar los cuidados que reciben en sus hogares.

Un buen estado de salud y una nutrición adecuada, condiciones indispensables para un buen aprendizaje

Cada año mueren más de 10 millones de niños menores de cinco años y la mitad de ellos fallecen a causa de enfermedades transmisibles que se pueden prevenir o curar. En el mundo, de cada 1.000 niños nacidos en los últimos años habrá 86 que no lleguen a vivir más de cinco años. Los índices más altos de mortalidad infantil son los que se registran en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental (más de 100 por 1.000 nacidos vivos).

La mala nutrición tiene una repercusión negativa en la escolarización y el aprovechamiento escolar de los niños. Los niños raquíticos –poco desarrollados para su edad– tienen menos posibilidades de ser escolarizados y más probabilidades de ingresar tardíamente en la escuela y abandonarla prematuramente. Un déficit grave o crónico de nutrientes esenciales en la primera infancia altera el desarrollo lingüístico, motriz, social y afectivo.

El desarrollo de los servicios de abastecimiento en agua potable y de saneamiento adecuado podría reducir espectacularmente la mortalidad infantil y juvenil. El acceso a tratamientos contra el sida es fundamental para la supervivencia y desarrollo de los niños pequeños (Recuadro 3.1). La escasa cobertura de programas estructurados para la primera infancia en el África Subsahariana hace sumamente difícil detectar y tratar los problemas de salud debidos a la malnutrición. En América Latina y el Caribe, los programas para la primera infancia no sólo han disminuido la incidencia de la malnutrición y el raquitismo, sino que además han contribuido a mejorar el bienestar de los niños y su preparación para la escuela primaria.

La adopción de medidas destinadas a reducir la mortalidad y la morbilidad representa una primera etapa hacia el establecimiento de programas completos de atención y educación de los niños pequeños. Hay cuatro tipos de intervenciones con una repercusión considerable en los resultados cognitivos de los niños que padecen de malnutrición: aporte de suplementos de hierro, aporte de complementos alimentarios, desparasitación y estimulación psicosocial. Está ganando terreno una visión más global del desarrollo del niño, basada en un mejor conocimiento del nexo existente entre la salud y la nutrición, por un lado, y la educación, por otro lado.

Está ganando terreno una visión más global del desarrollo del niño, basada en un mejor conocimiento del nexo existente entre la salud y la nutrición, por un lado, y la educación, por otro lado.

Recuadro 3.1: VIH/SIDA: tratamientos para los niños pequeños

Cada día nacen 1.800 niños contaminados por el VIH. Estos niños se ven aquejados por las enfermedades infantiles comunes con mayor frecuencia que los demás niños, y esas enfermedades manifiestan en su caso una mayor virulencia y una menor sensibilidad a la acción de los medicamentos. Muchas enfermedades que rara vez son mortales en los niños que gozan de buena salud, provocan altos índices de mortalidad entre los contaminados por el VIH. Cuando no se tiene acceso a un tratamiento antirretroviral, la progresión de la enfermedad es muy rápida: un 45% de los niños contaminados mueren antes de llegar a la edad de dos años. Para reducir el impacto de la contaminación por el VIH en los niños, se requiere un diagnóstico temprano. Es fundamental proporcionarles una buena nutrición, así como vacunas y medicamentos adecuados para tratar las enfermedades infantiles corrientes.

Los trabajos de investigación realizados en países de altos ingresos han puesto de manifiesto que la contaminación por el VIH guarda relación con los bajos niveles de estudios, las escasas competencias lingüísticas en la etapa preescolar y las carencias de funcionamiento en el plano visual y motriz. Los tratamientos antirretrovirales mejoran el desarrollo cognitivo, social y afectivo de los niños contaminados. Los programas de atención y educación de la primera infancia pueden servir de vectores para proporcionar esos tratamientos y paliar las consecuencias de índole afectiva, o de otro tipo, de la enfermedad.

Los niños de las familias afectadas por el sida son víctimas de la estigmatización que acompaña a esta enfermedad. Se dispone de información muy escasa sobre el impacto de la orfandad en los programas de atención y educación de la primera infancia. Teniendo en cuenta que en estos programas los gastos a cargo de las familias son más comunes que en el caso de la enseñanza primaria, es posible que sean mayores las repercusiones de la muerte de los padres en la participación de los niños más pequeños en dichos programas.

En Delhi (India), un programa de desparasitación y aporte de suplementos de hierro ha dado por resultado un mayor índice de asistencia a la escuela. Las intervenciones centradas a la vez en la nutrición y la educación tienen más posibilidades de lograr su objetivo que las enfocadas exclusivamente hacia la nutrición. Algunos estudios realizados en Guatemala y Viet Nam han llegado a la conclusión de que los programas de nutrición tienen un impacto más duradero cuando los niños reciben una estimulación cognitiva suficiente. La educación se debe considerar un componente esencial de los programas concebidos para tratar los problemas de salud y nutrición de los niños pequeños.

Mejorar el acceso a la escuela primaria y el aprovechamiento escolar

Los programas de AEPI mejoran el bienestar físico del niño y sus competencias cognitivas y lingüísticas, así como su desarrollo social y afectivo. Una abundante documentación prueba el impacto que tienen esos programas en la escolarización en el ciclo de primaria

y los niveles de enseñanza superiores. En el Reino Unido, por ejemplo, se ha podido comprobar que la enseñanza preescolar entrañaba una mejora del desarrollo intelectual, la independencia, la concentración y la sociabilidad durante los tres primeros años de la escolarización en primaria.

Los estudios realizados sobre los programas de AEPI en varios países en desarrollo ponen de manifiesto los vínculos existentes entre la asistencia a dichos programas, la escolarización en primaria y la obtención de mejores resultados en los tres o cuatro primeros años de este ciclo de enseñanza, especialmente en lo que se refiere a los niños de medios desfavorecidos. En un distrito pobre del Nepal, el 95% de los niños que participaron en un programa de AEPI fueron escolarizados en primaria, mientras que ese porcentaje sólo ascendió a un 75% entre los niños que no se beneficiaron de él. Los participantes en el programa obtuvieron notas considerablemente mejores en los exámenes finales del primer grado de primaria. El proyecto turco de enriquecimiento precoz del niño, que se llevó a cabo en los barrios pobres de Estambul y comprendió tanto una enseñanza preescolar como un apoyo a las madres, dio por resultado que el 86% de los beneficiarios del programa permaneciesen escolarizados al cabo de siete años, mientras que ese porcentaje sólo ascendió a un 75% entre los niños que no participaron en él. Teniendo en cuenta el PIB, cuanto más elevada es la tasa de escolarización en la enseñanza preescolar en un país africano, más elevada es también la tasa de terminación de estudios de primaria y más reducida es la tasa de repetición en este ciclo de enseñanza.

El argumento económico

Habida cuenta de sus repercusiones positivas en la salud, la nutrición y el aprovechamiento escolar, los programas de AEPI constituyen una buena inversión en capital humano. Aunque los trabajos de investigación a este respecto sean limitados, en particular en los países en desarrollo, el rendimiento de las inversiones en programas de AEPI es positivo y, por regla general, superior al de otras actividades en el campo de la educación. Ese rendimiento es de mayor duración que los de las inversiones centradas en la educación de niños de más edad, jóvenes y adultos. Además, las competencias adquiridas en los programas de AEPI son el fundamento de todo aprendizaje ulterior.

Los datos empíricos más frecuentemente citados en lo que respecta a los programas de AEPI son los procedentes de un programa longitudinal, el High/Scope Perry Preschool Program, llevado a cabo en los Estados Unidos. Entre 1962 y 1967, este programa se centró en niños afroamericanos de familias con bajos ingresos que, según las estimaciones, presentaban grandes riesgos de fracasar en la escuela. Se efectuó un seguimiento anual de los participantes en el programa y de un grupo de control desde los tres hasta los 11 años de edad, y luego a distintos intervalos hasta los 40 años de edad. Entre los participantes en el programa se registró un cociente intelectual mayor que entre los del grupo de control a la edad de cinco años, una tasa más

Los programas de AEPI mejoran el bienestar físico del niño y sus competencias cognitivas y lingüísticas, así como su desarrollo social y afectivo.

Los programas de AEPI pueden contribuir también a reducir las desigualdades entre los sexos.

elevada de terminación de estudios superiores y una percepción de ingresos más altos a los 40 años de edad. Un análisis detallado indica que la relación costo-beneficio de ese programa resultó ser de 17/1.

Los datos empíricos sobre los programas de los países en desarrollo se acumulan lentamente. Un programa de salud preescolar realizado en Delhi aumentó, por término medio, la escolarización en primaria de las muchachas en 7,7 puntos porcentuales y la de los varones en 3,2. Ese mismo programa aumentaría el valor neto actual de los salarios a lo largo de toda la vida en 29 dólares por niño, cuando su costo es de 1,70 dólares solamente. En Bolivia, la relación costo-beneficio

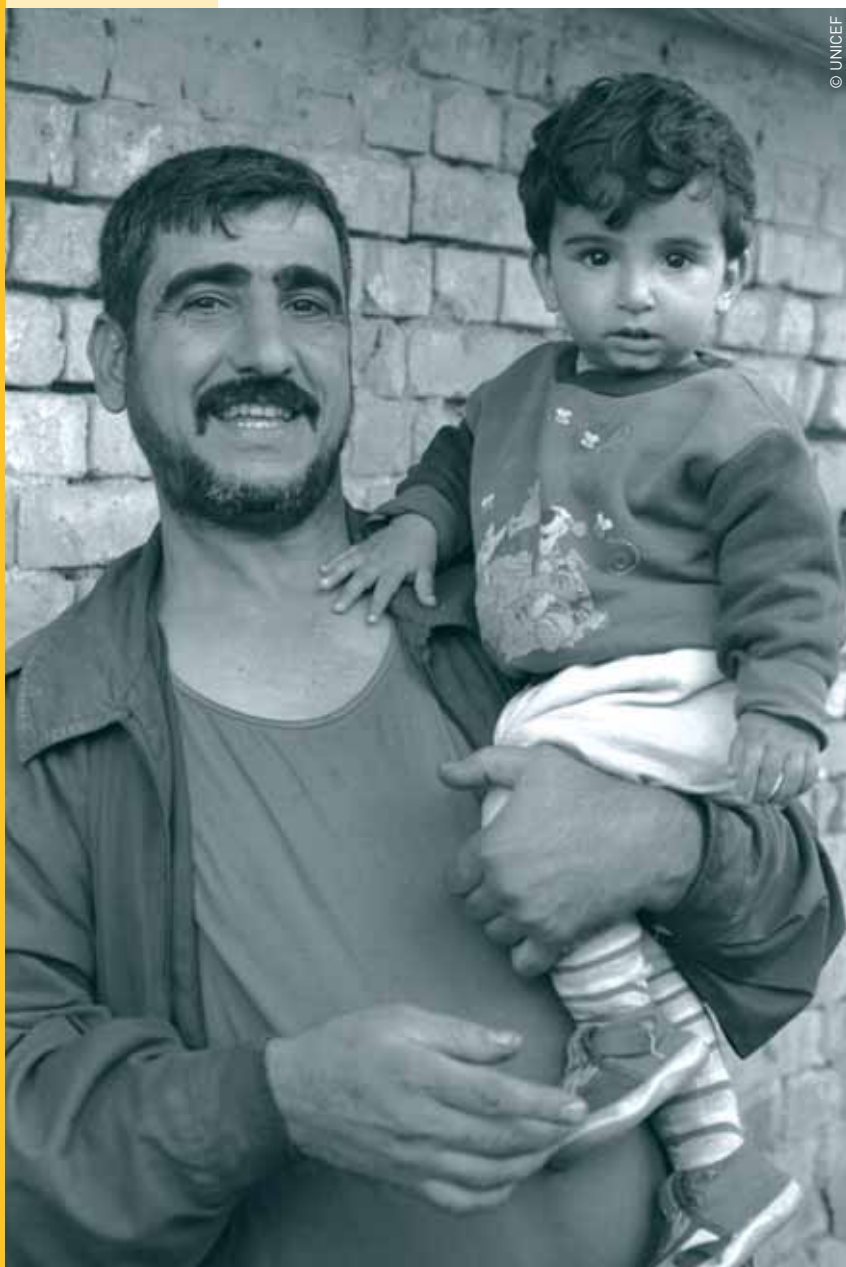
de un programa de AEPI en los hogares se cifró entre 2,4/1 y 3,1/1, con relaciones más altas en el caso de niños en situación de riesgo. Algunos estudios efectuados en Colombia y Egipto han llegado a relaciones análogas. En todos los casos, el impacto de los programas de AEPI entre los niños de familias pobres es más acusado que entre los de medios más favorecidos. En efecto, la participación en esos programas reduce las tasas de deserción y repetición en primaria.

Reducir las desigualdades sociales

Los partidarios de los programas de AEPI vienen aduciendo desde hace mucho tiempo que pueden contribuir a la reducción de las desigualdades sociales. Algunos trabajos de investigación recientes confirman que pueden compensar las desventajas, cualesquiera que sean sus factores subyacentes: pobreza, sexo, etnia, casta o religión. Un proyecto público iniciado en los Estados Unidos en 1964 con el nombre de Head Start, en el contexto de la llamada "Guerra contra la pobreza", partió de la hipótesis de que las intervenciones centradas en destinatarios específicos podían compensar la pertenencia a medios familiares y comunitarios desfavorecidos. El programa High/Scope Perry contribuyó a ofrecer una igualdad de oportunidades a los niños desfavorecidos. Los trabajos de investigación realizados en países tan distintos como Cabo Verde, Egipto, Guinea, Jamaica y Nepal llegan sistemáticamente a la conclusión de que los niños más desfavorecidos son los que obtienen mayores beneficios de los programas de AEPI.

Los programas de AEPI pueden contribuir también a reducir las desigualdades entre los sexos. Las niñas que participan en esos programas tienen más posibilidades de ser escolarizadas a la edad apropiada y terminar el ciclo de la enseñanza primaria. La participación en los programas de AEPI tiende también a tener más impacto en la salud de las niñas que en la de los varones.

La oferta de cuidados y un apoyo de buena calidad a los niños pequeños son esenciales para todos ellos, pero son especialmente importantes para los más pobres y vulnerables, a fin de compensar sus desventajas. A este respecto, James Heckman, galardonado con el Premio Nóbel de Economía en el año 2000, dice lo siguiente: "No es muy frecuente que una política del sector público promueva la equidad y la justicia social, al mismo tiempo que la productividad en el plano económico y en el conjunto de la sociedad. Invertir en favor de los niños desfavorecidos es una política de ese tipo".



Un padre muy orgulloso de su hijo en Bagdad (Iraq).

Parte IV. La difusión de la atención y educación de la primera infancia

Todas las sociedades han tomado disposiciones para proporcionar cuidados e impartir educación a los niños más pequeños. No obstante, las corrientes actuales en el plano económico y social –comprendidas la emigración, la urbanización y la participación de la mujer en el mercado de trabajo– están transformando las estructuras familiares e impulsando la demanda de servicios mejor estructurados de AEPI. Hoy en día, sólo en un grupo reducido de países existen servicios de ese tipo que beneficien a la casi totalidad de los niños. En muchos países en desarrollo, los programas de AEPI sólo son accesibles a una fracción reducida de la población compuesta, en general, por familias urbanas acomodadas. En esta parte se examina el desarrollo de los servicios de atención y educación a la primera infancia, y se evalúa en qué medida los niños del mundo entero se benefician de ellos.

- Afluencia de la mujer al mercado laboral
- Escasa oferta de servicios del sector público para los menores de tres años
- Aumento de la escolarización en la enseñanza preescolar en los países en desarrollo
- Cerca del logro de la paridad entre los sexos
- Encuestas sobre las familias que señalan la existencia de disparidades
- Predominio del personal femenino en los servicios de AEPI

Retrospectiva: el desarrollo del apoyo a las madres que trabajan y de los servicios organizados de cuidados a la infancia

Las primeras disposiciones de carácter formal adoptadas para proporcionar cuidados a los niños pequeños datan del siglo XVIII esencialmente. En Europa, a lo largo del siglo XIX se fueron arraigando paulatinamente instituciones muy diversas de atención a la infancia, algunas de las cuales fueron fundadas por educadores muy conocidos hoy en día, por ejemplo Fröbel y Montessori. Algunas tenían por objeto responder a las necesidades de las madres de capas sociales pobres que trabajaban o de los niños abandonados, mientras que otras impartían una educación preescolar enriquecedora a los hijos de las clases medias. Después de la Segunda Guerra Mundial se acrecentó el número de mujeres en el mercado de trabajo y éstas empezaron a pedir servicios de buena calidad y costo asequible para atender a sus hijos pequeños. A finales del siglo XX, la educación pública preescolar se hizo predominante en toda Europa.

El establecimiento de servicios formales de AEPI en los países en desarrollo es un fenómeno más reciente y varía mucho en función de las regiones. En estos países, el papel tradicional de la mujer en la agricultura y el sector de la economía informal entrañaba una mayor dependencia de los miembros de la familia y de los dispositivos informales de índole comunitaria, a la hora de proporcionar cuidados y educar a los niños pequeños. El acceso masivo de la mujer al mercado laboral en los países en desarrollo, ocurrido en el decenio de 1950, hizo que esa situación cambiara. En 2005, los índices de participación de la mujer en la población activa se cifraban en más de un 55% en Asia Oriental, Asia Sudoriental y el África Subsahariana, y en un 50% en América Latina y el Caribe. En Asia Meridional y los Estados Árabes esos índices eran considerablemente bajos –un 35% y un 28%, respectivamente–, si bien habían aumentado de manera significativa con respecto a la situación existente en los decenios anteriores. En general, cuanto mayor es el control relativo de las mujeres sobre los ingresos y gastos del hogar, mayores son también las posibilidades de que el bienestar de los niños se considere prioritario en las

Unos 738 millones de niños forman parte del grupo con edades comprendidas entre cero y cinco años. Su número, se cifrará en 776 millones en 2020.

decisiones adoptadas por la familia y de que los niños y niñas pequeños se beneficien por igual de los servicios de atención y educación a la primera infancia.

En los países más desarrollados, el trabajo de la mujer en la industria y los servicios guarda una relación estrecha con una mayor escolarización en la enseñanza preescolar. En cambio, el nexo entre las estructuras del empleo y ese tipo de enseñanza es tenue en los países en desarrollo. No obstante, las migraciones, la urbanización y la pandemia del sida están distendiendo los lazos entre la familia extensa y la nuclear, por lo cual están surgiendo necesidades en materia de atención y educación del niño que los actuales dispositivos no pueden satisfacer. El número de familias monoparentales, en particular las encabezadas por mujeres en la Unión Europea y América Latina, también tiene repercusiones en la atención y educación de la infancia.

Las políticas públicas encaminadas a proporcionar cuidados a los niños datan de finales del siglo XIX. En el decenio de 1970, casi todos los países de la OCDE otorgaban licencias de trabajo por maternidad y algunos países –los nórdicos, en particular– habían establecido una licencia parental que permitía al padre o la madre, o excepcionalmente a ambos, ausentarse del trabajo.

Unos 100 países en desarrollo señalan que han establecido diversas modalidades de licencias de trabajo por maternidad, pero éstas suelen estar reservadas a las mujeres que trabajan en determinados sectores y con frecuencia no se aplican estrictamente.

Seguimiento de los progresos hacia el logro del Objetivo 1 de la EPT

Unos 738 millones de niños –esto es, un 11% de la población total del mundo– forman parte del grupo con edades comprendidas entre cero y cinco años. Se prevé que su número, impulsado por el crecimiento demográfico del África Subsahariana y los Estados Árabes, se cifrará en unos 776 millones en 2020.

La gran diversidad del suministro, la organización y la financiación de los programas de AEPI plantea enormes problemas para efectuar su seguimiento. Además, en el objetivo de la EPT relativo a la primera infancia no se fija una meta cuantitativa que permita calibrar los progresos realizados. Esos problemas comprenden: la falta de datos sistemáticos sobre los programas destinados a niños menores de tres años; la insuficiente información sobre la mayor o menor medida en que los programas



Comienzo de la jornada en un centro público de enseñanza preescolar de Budapest (Hungría) en 1948.

se centran en la salud, el desarrollo físico, el aprendizaje y el apoyo a los padres; y el hecho de que los datos sobre la escolarización en la enseñanza preescolar, comunicados por los ministerios de educación, son susceptibles de subestimar el número de niños pequeños que se benefician de programas financiados por otros ministerios, grupos privados o comunidades locales. Los perfiles de escolarización pueden variar también considerablemente dentro del grupo de 3 a 5 años, o del grupo de 3 a 6 años que la mayoría de los países tienen en cuenta a la hora de calcular el número de niños beneficiarios de los programas destinados a la primera infancia. En el presente Informe se ha recurrido a múltiples fuentes de información para evaluar los progresos realizados.

En los países en desarrollo se suele considerar, por regla general, que la educación de los menores de 3 años es de la incumbencia de los padres, de asociaciones privadas o de organismos no gubernamentales. Solamente en algo más de la mitad de los países del mundo se registra la presencia de uno o dos programas destinados a esa categoría de niños. Ofrecen en general servicios de guardería a tiempo parcial y, en algunos casos, atención sanitaria y actividades educativas. Sería necesario disponer de mucha más información sobre los programas para niños menores de tres años para poder efectuar un seguimiento exhaustivo de la AEPI.

Enseñanza preescolar: fuerte aumento de la escolarización

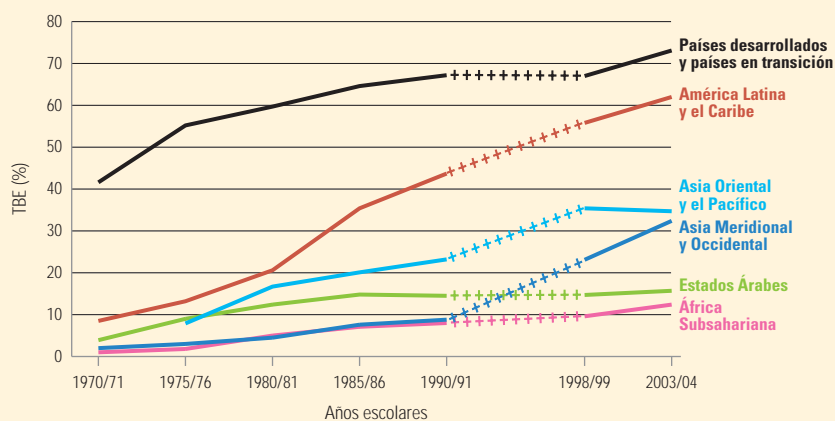
Según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), la enseñanza preescolar –nivel 0 de la CINE– comprende todos los programas que, además de proporcionar cuidados al niño, ofrecen un conjunto estructurado y sistemático de actividades de aprendizaje en una institución de carácter formal, o en un contexto no formal. Los gobiernos desempeñan un papel más activo en la oferta de programas para los niños de más de tres años de edad, y un papel algo más limitado en lo que se refiere a los menores de tres años. En el 70% de los países, esa es la edad establecida oficialmente para iniciar la enseñanza preescolar.

En el mundo entero, el número de niños escolarizados en la enseñanza preescolar se multiplicó por tres en los últimos treinta años, pasando de los 44 millones que había a mediados del decenio de 1970 a unos 124 millones en 2004. Las tasas brutas de escolarización (TBE) en la enseñanza preescolar expresan el total de los niños escolarizados, independientemente de cual sea su edad, en porcentaje del grupo de niños que tienen la edad establecida oficialmente en cada país para cursar ese tipo de enseñanza (tres a cinco años, por regla general). Entre 1975 y 2004, la TBE mundial se multiplicó por algo más de dos, pasando del 17% al 37%. En los países desarrollados y en transición, la TBE pasó de un 40% aproximadamente en 1970 a un 73% en 2004. En los países en desarrollo, la cobertura era y sigue siendo manifiestamente inferior: en 1975 menos de un niño de cada 10 estaba escolarizado, por término medio, en centros de enseñanza preescolar; y en 2004 esa proporción había llegado a establecerse en un niño

escolarizado por cada tres (32%). A lo largo del periodo 1991-2004, la cobertura de la enseñanza preescolar ha progresado en el 80% de los 81 países sobre los que se dispone de datos comparables, correspondientes a esos dos años.

Se dan diferencias regionales notables en la evolución registrada desde el decenio de 1970. En la región de América Latina y el Caribe, que fue donde se registró el aumento mayor, las tres cuartas partes de los países tienen ahora TBE en preescolar de más del 75%, mientras que la mitad de los países del África Subsahariana, pese al aumento regular registrado desde el decenio de 1970, tienen TBE inferiores al 10%. En los Estados Árabes, la cobertura de la enseñanza preescolar se halla bastante estancada desde el decenio de 1980. Las TBE han progresado considerablemente en toda Asia. En la mayoría de los países del Asia Meridional y Occidental, la proporción de niños escolarizados en la enseñanza preescolar oscila entre un 33% y un 50% (Gráfico 4.1).

Gráfico 4.1: Tendencias regionales de las tasas brutas de escolarización en la enseñanza preescolar (1970/1971 a 2003/2004)



Nota: La línea punteada indica una solución de continuidad en la serie de datos (nueva clasificación).

Fuente: Véase el Capítulo 6 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

Desde 1999, el incremento de la escolarización en preescolar fue especialmente acusado en el África Subsahariana (el número de niños matriculados aumentó en un 43,5%), el Caribe (43,4%) y el Asia Meridional y Occidental (40,5%). Aunque el número de niños escolarizados en la enseñanza preescolar se acrecentó considerablemente en el África Subsahariana, el promedio de la TBE de esta región no experimentó aumento alguno, debido al fuerte y continuo crecimiento demográfico.

Entre 1999 y 2004, el promedio de la TBE aumentó moderadamente (cuatro puntos porcentuales) en los países desarrollados y en desarrollo, mientras que en los países en transición el aumento fue mucho más acusado (18 puntos porcentuales). El número de niños pequeños matriculados en la enseñanza preescolar disminuyó en casi un 10% en Asia Oriental, debido a las tendencias que se registraron en China después de un

En el mundo entero, el número de niños escolarizados en la enseñanza preescolar se multiplicó por tres en los últimos treinta años.

periodo de expansión impresionante (el número de niños preescolarizados pasó de 6,2 millones en 1976 a 24 millones en 1999, pero en 2004 se cifró sólo en 20 millones porque el grupo de población formado por los niños de 0 a 5 años había disminuido). El 48% de los niños preescolarizados del mundo son niñas, y esta proporción ha permanecido inalterable desde 1999.

Entre los países de una misma región se dan disparidades considerables, que suelen guardar relación con los niveles de desarrollo nacional. Por ejemplo, en el África Subsahariana, donde el promedio regional de la TBE alcanza sólo el 10%, Mauricio y Seychelles poseen TBE cercanas al 100%. En Asia, la TBE es inferior al 10% en Camboya, mientras que en la República de Corea, Malasia y Tailandia la escolarización en la enseñanza preescolar es casi universal. En Asia Central, pese a que se ha registrado una leve recuperación con respecto al declive que se produjo en el decenio de 1990, no hay ningún país donde la enseñanza preescolar cubra a más de la mitad de la población infantil en edad de frecuentarla. En América del Norte y Europa Occidental, prácticamente todos los países cuentan con TBE superiores al 60%, y en la mitad de ellos alcanzan el 100%.

La mayoría de los 52 países con TBE inferiores al 30% están situados en el África Subsahariana y la región de los Estados Árabes. Por regla general, sus progresos han sido lentos: menos de cinco puntos porcentuales. De los 86 países con una TBE superior al 30% en 2004, hay 66 en los que esa tasa ha aumentado desde 1999. Se han registrado progresos rápidos –más de diez puntos porcentuales de aumento– en Brasil, Cuba, Ecuador y México, y la mayoría de los países en transición han empezado a recuperar el terreno perdido anteriormente.

Aunque no se ha establecido una meta cuantitativa para el Objetivo 1 de la EPT, muchos países han establecido la suya propia –por lo menos en lo que respecta a los niños de más de tres años– en sus planes nacionales para 2010 ó 2015. Los países con TBE relativamente altas en la enseñanza preescolar se han fijado como objetivo la universalización de este tipo de enseñanza en 2015. Así ocurre con Chile y México, que poseen hoy en día una TBE superior al 50%, y también con Paraguay, Kazajstán y la India, tres países donde la TBE se sitúa por debajo del 40%. Habida cuenta de los índices de crecimiento anteriores, el alcance del objetivo que se han fijado estos países no se podrá lograr sin esfuerzos adicionales importantes.

En la mayoría de las regiones se registra una progresión hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza preescolar: la razón global entre las TBE masculinas y femeninas es de 0,97. Se han logrado progresos considerables en las regiones donde se dan grandes disparidades, en particular en la de los Estados Árabes, donde el índice de paridad entre los sexos (IPS) se cifraba en 0,87 en 2004, mientras que en 1999 sólo ascendía a 0,76. Asia Meridional y Occidental también ha progresado hacia la paridad entre 1999 y 2004. En los países del Caribe y varios Estados insulares del Pacífico se observa una leve disparidad en favor de las niñas.

En muchos de esos países también se dan disparidades en favor de las niñas en la enseñanza primaria y la secundaria. Los países con IPS más bajos son Afganistán, Marruecos, Pakistán y Yemen.

Las encuestas de hogares ponen de relieve los grupos que tienen un acceso restringido a la AEPI

Las encuestas de hogares, basadas en entrevistas directas, proporcionan una visión de la oferta de servicios de atención a la infancia más detallada que los datos administrativos sobre la enseñanza preescolar presentados hasta aquí. En la mayoría de los 53 países sobre los que se dispone de datos, la disparidad entre los sexos es relativamente reducida: menos del 10%. En cambio, las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales son mucho más acusadas y casi siempre se dan en detrimento de los niños de las zonas rurales, excepto en el caso de Jamaica. En muchos países, la proporción de niños de las zonas rurales que tienen acceso a servicios de enseñanza preescolar es inferior en 10 puntos porcentuales a la de los niños de las zonas urbanas. Si se exceptúa un número reducido de casos, los niños de las familias más acomodadas presentan índices de asistencia a los programas de AEPI más altos que los de las familias más pobres (Gráfico 4.2). Cuando la madre ha cursado estudios secundarios, la probabilidad de que los niños de la familia se beneficien de programas de AEPI es mucho mayor. Los niños que carecen de certificados de nacimiento y, en menor medida, los que no han sido vacunados, participan menos en los programas de AEPI. Los niños que adolecen de raquitismo presentan índices de participación en esos programas inferiores a los de los demás niños.

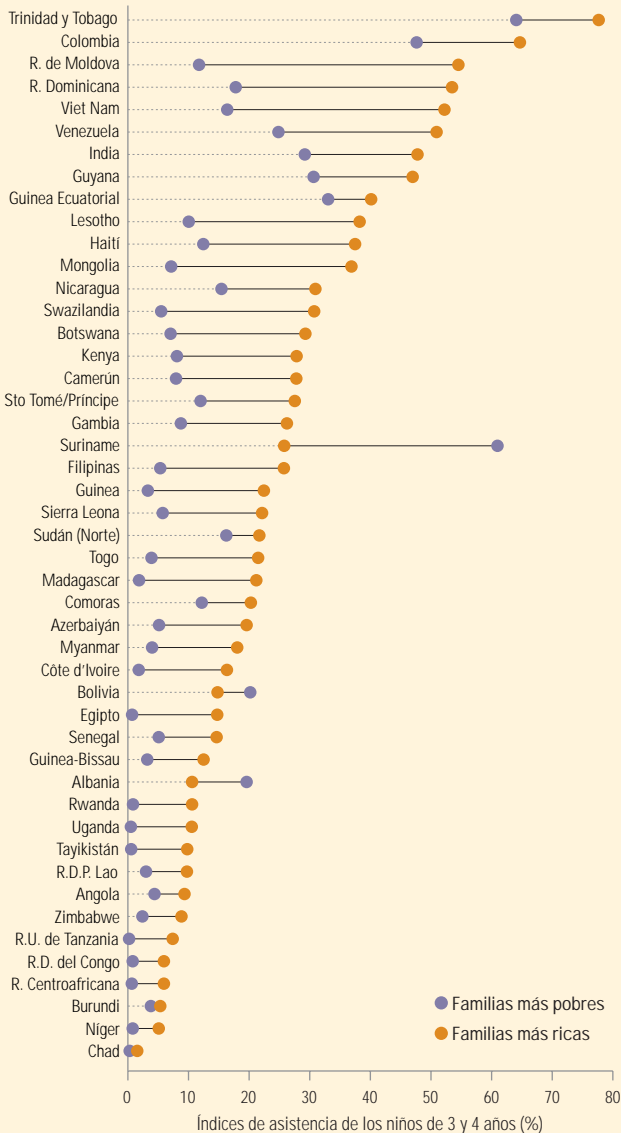
El personal de la AEPI

Las calificaciones exigidas para ser docente en la enseñanza preescolar varían mucho en los países en desarrollo, ya que pueden ir desde un certificado de estudios secundarios a un título de enseñanza superior. Suele ocurrir con frecuencia que no se respeten las normas oficiales a este respecto. Los docentes de los centros de enseñanza preescolar apenas reciben formación y casi todos están menos formados que sus homólogos de la enseñanza primaria. Algunos países, entre los que figuran Lesotho y Uganda, han creado recientemente cursos de formación para los docentes de la enseñanza preescolar.

En la mayoría de los países industrializados, las calificaciones exigidas por regla general comprenden un título de enseñanza superior y una formación especial. Los componentes de atención y educación de los servicios a la primera infancia suelen estar separados, y por eso existen políticas diferenciadas en materia de dotación de personal. Así, educadores con un elevado grado de formación especializada trabajan con empleados carentes de ella, que en la mayoría de los casos tienen un empleo a tiempo parcial o son voluntarios.

En la mayoría de las regiones se registra una progresión hacia la paridad entre los sexos en la enseñanza preescolar.

Gráfico 4.2: Disparidades debidas al grado de riqueza de las familias en los índices de asistencia de los niños de 3 y 4 años a programas de cuidados y aprendizaje



Fuente: Véase el Capítulo 6 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007.

Casi todos los docentes de preescolar son mujeres, lo cual traduce una concepción de la AEPI como prolongación del papel tradicional de la madre. En los países de la OCDE, más del 20% de los docentes de preescolar tienen más de 50 años. En los países de ingresos bajos y medios, el reciente desarrollo de la enseñanza preescolar ha tenido como consecuencia que en este nivel de enseñanza la proporción de docentes jóvenes sea más elevada que en la escuela primaria.

En la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos –esencialmente, países de ingresos medios– los sueldos de los docentes de preescolar y primaria suelen ser análogos. Se dan disparidades en materia de remuneración entre los docentes de preescolar y las otras categorías de personal, así como entre los docentes del sistema educativo formal y los que trabajan en programas de carácter menos formal, a menudo con los niños más pequeños. Algunos países –por ejemplo, el Reino Unido– están reduciendo las diferencias de sueldos entre los docentes de preescolar y las personas encargadas de proporcionar cuidados a los niños, mediante el establecimiento de un salario mínimo en el sector de la AEPI.

Muchos países están elaborando, revisando o mejorando los programas de formación gracias a los cuales los docentes de preescolar adquieren sus calificaciones. En Egipto, varias universidades han creado programas de formación inicial, o en el trabajo, para los docentes de los jardines de infancia. Otros países han elaborado recientemente sus primeros programas para docentes de preescolar. También son numerosos los que están reforzando la formación en el trabajo. En Marruecos, cada provincia se ha dotado de un centro de recursos para impartir formación continua y proporcionar métodos pedagógicos a los docentes. El centro de formación de la organización Servicio de Voluntariado para Todos (SERVOL), con sede en Trinidad y Tobago, organiza cursos de formación en el trabajo para otros Estados insulares del Caribe.

Algunos países están reduciendo las diferencias de sueldos entre los docentes de preescolar y las personas encargadas de proporcionar cuidados a los niños.

Parte V. Concebir programas de calidad para los niños pequeños

Los programas de AEPI apoyan y complementan la labor de los padres y otras personas que proporcionan cuidados a los niños. Para que sean eficientes, esos programas deben ser receptivos a cada cultura específica, respetar la diversidad lingüística y adaptarse a los niños que tienen necesidades especiales o viven en situaciones de emergencia. En esta parte se examinan algunas de las características más destacadas de los programas eficaces que prestan apoyo al niño desde su nacimiento hasta que ingresa en la escuela primaria.

- Respetar la diversidad cultural
- Trabajar con los padres
- Empezar en la lengua materna
- Eliminar los prejuicios relativos a la igualdad entre los sexos
- Adoptar perspectivas integradoras
- Preparar para la escuela



Una maestra atrae la atención de los niños en un centro preescolar de la aldea de Tubab Dialao (Senegal), habitada por pescadores que viven en su mayoría por debajo del umbral de pobreza.

La concepción de programas para los niños pequeños es una tarea sumamente compleja. En efecto, deben integrar las actividades educativas con servicios de índole sanitaria, nutricional y social para velar por un desarrollo global del niño. La pedagogía debe adaptarse a las necesidades de los niños pequeños procedentes de medios diversos. Además, en los primeros años de vida del niño es útil prestar también un apoyo a sus padres. No se puede aplicar de modo uniforme en todos los países un modelo único de servicios de AEPI. Cabe señalar, de entrada, que las prácticas parentales difieren de un país a otro. Es importante, por lo tanto, que los programas de AEPI tengan en cuenta las diferencias y sean pertinentes con respecto al contexto de cada país y a los grupos para los que se han concebido.

Programas para los padres: empezar por el hogar

Los padres o las otras personas que se encargan de la custodia de los niños son sus primeros educadores, y el hogar es el primer lugar donde se proporcionan cuidados a los niños del grupo de edad más joven. El medio familiar tiene un gran impacto en el desarrollo cognitivo y el bienestar social y afectivo del niño. La abundancia de material para lectura, dibujo o actividades artísticas en el hogar es un factor que permite predecir resultados cognitivos como la atención, la memoria o la capacidad de planificación. El mejor medio para prestar apoyo al contexto familiar consiste en trabajar directamente con los padres.

Los programas destinados a los padres son diversos y, por lo tanto, resulta difícil efectuar su seguimiento. Los programas de visitas a domicilio proporcionan un apoyo presencial directo a los padres, individualmente. Como este tipo de programas es financieramente oneroso, lo mejor es que las intervenciones tengan por destinatarios a las familias en situación de riesgo. Los grupos destinatarios del programa Madres Comunitarias, ejecutado en Dublín (Irlanda), son los padres y madres aislados y/o adolescentes, los refugiados, los peticionarios de asilo y las personas que viven en barriadas desfavorecidas. Las educadoras del programa –voluntarias formadas por puericultores– visitan a los padres una vez al mes y aplican un programa de crianza del niño de concepción especial, que está centrado en la atención sanitaria, la nutrición y el desarrollo global. Las evaluaciones muestran los efectos considerablemente beneficiosos del programa para las madres y sus hijos en lo que respecta a la autoestima, la interacción y el apoyo a las experiencias del niño en materia de aprendizaje. Los grupos de padres y madres, creados en general por profesionales, constituyen otro medio bastante común para intercambiar información sobre los cuidados proporcionados a los niños y su educación.

Las comunidades locales desempeñan también un papel importante en el apoyo a los niños más pequeños y sus familias, encargándose de proporcionar cuidados sobre una base familiar o comunitaria. En Colombia, por ejemplo, el programa Hogares Comunitarios se ha convertido en una importante iniciativa de bienestar social que atiende a más de un millón de niños desde su nacimiento hasta la edad de seis años. Este programa, que en un principio se proyectó para mejorar la nutrición de las familias pobres, comprende hoy en día la oferta de cuidados a los niños. Los hogares que cumplen con los criterios establecidos eligen a una “madre comunitaria” que acoge en su hogar hasta 15 niños. El programa se ocupa de los niños más pobres y de estimular su desarrollo físico proporcionándoles comidas diarias. Se ha comprobado que los muchachos y muchachas de 13 a 17 años que participaron en este programa, tuvieron más posibilidades de escolarizarse y menos probabilidades de haber repetido un grado que los niños que no se beneficiaron de él.



Pedagogía y plan de estudios: preparar el terreno para el aprendizaje

La modalidad más común de la oferta de servicios de AEPI, en especial para el grupo de niños con edades comprendidas entre tres y seis años, es la que tiene por escenario un centro preescolar. Es fundamental lograr que esta modalidad constituya una experiencia positiva para los niños y, para ello, se ha de velar por su adaptación a la edad y entorno cultural de éstos. El aprendizaje es más eficaz en la lengua materna. Por otra parte, esta primera experiencia de aprendizaje organizado del niño ofrece una oportunidad para cuestionar las funciones tradicionalmente atribuidas a cada sexo. Por último, los programas deben ser integradores y tener en cuenta las situaciones específicas, por ejemplo los conflictos armados (Recuadro 5.1).

Los trabajos de investigación realizados tanto en los países desarrollados como en las naciones en desarrollo han puesto de manifiesto la relación sistemáticamente positiva entre las mediciones de los distintos aspectos de la calidad y casi todas las facetas del desarrollo del niño. Aunque las características estructurales –por ejemplo, el tamaño de la clase y la proporción niños/personal– son elementos importantes para que los pequeños gocen de un buen entorno, los trabajos de investigación han mostrado que las interacciones entre los pequeños y el personal constituyen los factores que mejor permiten predecir la mejora del bienestar de los niños.

El proyecto de la IEA⁷ relativo a la enseñanza preescolar ha estudiado el efecto que tiene la experiencia adquirida a la edad de cuatro años en el desarrollo de los niños de siete años de edad en 17 países. Se pudo comprobar, por ejemplo, que cuando los niños de cuatro años habían participado en programas donde predominaban las actividades no estructuradas y orientadas en función del interés del niño, lograban mejores notas en las pruebas de lenguaje que los niños de la misma edad que habían realizado más actividades orientadas hacia el desarrollo de las competencias en lectura, escritura y aritmética. También se comprobó que la frecuencia de las interacciones entre los niños, la participación de los adultos en las actividades infantiles y el nivel de formación del docente eran factores que guardaban una relación positiva con los resultados lingüísticos ulteriores de los niños.

Igualdad entre los sexos: cuestionar los estereotipos

Las percepciones de lo que es masculino y lo que es femenino se arraigan en el niño desde su infancia. Los planes de estudios destinados a los niños más pequeños no son neutros en lo que respecta a la igualdad entre los sexos. Los libros tienden a efectuar distinciones acusadas entre los personajes masculinos y los femeninos. Cuando llega la hora de jugar, a los niños se le suele alentar a que actúen con arreglo a determinados estereotipos. Por otra parte, los docentes tienden a reaccionar de forma distinta con respecto a los varones y las muchachas cuando los escuchan, les plantean preguntas y mantienen interacciones con ellos.

Los programas de AEPI se pueden adaptar para que cuestionen los papeles atribuidos a cada sexo. La pedagogía, la enseñanza y el material para juegos pueden promover valores diferentes. Suecia ha creado una estructura que tiene por objeto fomentar el debate sobre los medios para promover la igualdad entre los géneros en los centros preescolares, y ayudar financieramente a los miembros de su personal que deseen elaborar métodos alternativos en este sentido. La formación debe obligar a los maestros a reflexionar sobre sus propias prácticas. Alentar a más hombres a que trabajen en los programas de AEPI puede también contribuir a cuestionar el supuesto de que la mujer es la única persona que se ocupa de los niños e incitar a los padres a que se ocupen más de la crianza de sus hijos.

Propiciar el desarrollo temprano del lenguaje

Los trabajos de investigación muestran sistemáticamente la importancia que revisten las experiencias precoces de aprendizaje de la lectura –frecuencia de la lectura de libros a los niños y número de libros en el hogar– para el desarrollo del lenguaje, los resultados en lectura y el éxito en la escuela. En el Reino Unido se ha comprobado que el factor que más influye en el éxito del niño en el aprendizaje de la lectura en la escuela primaria, es el contacto con materiales escritos durante los años que preceden el ingreso en ésta. La pobreza influye también en el desarrollo del lenguaje. En los Estados Unidos, el número de palabras oídas por el niño hasta la edad de cuatro años varía enormemente en función de que su familia subsista gracias a la ayuda social, forme parte de la clase trabajadora, o pertenezca a la clase media integrada por profesionales. A los tres años de edad, los niños de estas últimas familias poseen un vocabulario más amplio que el de los pertenecientes a una familia asistida. Esto pone de relieve la importancia que los niños –especialmente los pertenecientes a los medios socioeconómicos más pobres– estén desde su más temprana edad en contacto con un entorno donde el lenguaje sea rico.

Aunque son muchos los niños que nacen en sociedades plurilingües, el aprendizaje de la lengua oficial suele ser la norma en los centros preescolares y las escuelas primarias del mundo entero. No obstante, los alumnos que aprenden en su lengua materna durante un periodo de seis a ocho años, desde el centro preescolar hasta los primeros grados de primaria, consiguen mejores resultados que los que empiezan su aprendizaje en la lengua oficial.

Pese a esto, los modelos de enseñanza bilingüe siguen siendo raros. Algunos sostienen que son costosos, difíciles de llevar a la práctica y susceptibles de fomentar disensiones sociales y políticas. No obstante, algunos países como Camboya, Malasia, Myanmar, Papua Nueva Guinea y Viet Nam han creado programas bilingües eficaces para niños pequeños que influyen en las prácticas de los primeros grados de la enseñanza primaria. En Papua Nueva Guinea, la nación del mundo donde mayor es la diversidad lingüística, los padres cooperaron en el decenio de 1970 con el gobierno y algunas ONG para crear centros de enseñanza

La pobreza influye también en el desarrollo del lenguaje.

7. Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar.

preescolar que utilizaran las lenguas vernáculas. En 1995, el gobierno alentó al sistema educativo formal a utilizar las lenguas vernáculas en los tres primeros grados de primaria y organizar una transición gradual a la enseñanza en inglés. Hoy en día, el sistema educativo utiliza más de 350 lenguas autóctonas.

Las narraciones y actividades bilingües pueden también ayudar a los niños a desarrollar sus competencias en lectura y escritura, que luego se pueden utilizar en una u otra lengua. La contratación de personal plurilingüe es otra estrategia prometedora. Varios países europeos emplean asistentes bilingües para trabajar en los centros de enseñanza preescolar con los nuevos alumnos inmigrantes y sus padres. Los padres oriundos de minorías lingüísticas necesitan ser informados sobre las posibilidades de que sus hijos se beneficien de programas de AEPI, y sobre lo valioso que es conservar su lengua y cultura de origen.

Enfoques integradores: necesidades especiales y situaciones de emergencia

Un 85% de los niños con necesidades especiales vive en los países en desarrollo, donde es muy alta la incidencia de discapacidades sensoriales como la ceguera y la sordera infantiles. Una detección de esas discapacidades puede conducir a intervenciones eficaces en favor de los niños con necesidades especiales. Los programas de AEPI pueden propiciar también la integración de algunos niños discapacitados en las escuelas ordinarias. Chile ha adoptado un planteamiento integrador de la educación de la primera infancia, creando cursos para el personal de los centros de enseñanza preescolar, publicando boletines mensuales para los docentes y asignando fondos para la compra de sillas de ruedas y aparatos auditivos. Así, se ha mejorado la atención a los niños con necesidades especiales en los centros educativos ordinarios. La mayoría de los países de la OCDE están fomentando también la adopción de enfoques integradores, en consonancia con los compromisos internacionales en favor de los derechos del niño.

Facilitar la transición a la escuela primaria

Una AEPI de calidad es un fin en sí misma y una base importante para la educación ulterior del niño, tal como se reconoce en los objetivos de la EPT. Por eso, es fundamental que los niños estén preparados en el plano del desarrollo físico, social y cognitivo para ingresar en la escuela primaria, y además es necesario que los centros escolares les ofrezcan condiciones de aprendizaje decentes. Un medio para lograr esto es la integración más estrecha entre la AEPI y la enseñanza primaria.

Esta integración está motivada por un deseo de superar la fragmentación y facilitar la transición de los niños a la escuela primaria. Este enfoque supone crear vínculos más estrechos entre los componentes de la AEPI relativos a la salud, los cuidados y la educación, y exige a menudo atribuir a una misma estructura administrativa –el Ministerio de Educación, por regla general– la responsabilidad de la AEPI y la enseñanza primaria.

Recuadro 5.1: Atender con delicadeza a los niños en situaciones emergencia

Cinco de cada seis conflictos tienen por escenario África y Asia. Sus consecuencias son dramáticas para las poblaciones civiles. Hay unos 24 millones de personas desplazadas en sus propios países a consecuencia de un conflicto. Con la evolución de esos conflictos hacia guerras civiles de baja intensidad, los ejércitos son cada vez más tributarios de fuerzas privadas y paramilitares, así como de los niños soldados. La educación es un elemento esencial para restablecer una cierta estabilidad en la vida de los niños.

En el norte de Etiopía, la Iniciativa “Healing Classrooms” [Aulas Saludables], adoptada por el International Rescue Committee en el campo de refugiados de Shimelba, tiene por objetivo restablecer la salud y el bienestar de los niños. Para ello, se ha creado en una parte del campo una “aldea infantil” reservada a los niños en edad preescolar. Varios centros de alimentación sirven comidas a diario. Las clases están acondicionadas para dar acogida a niños pequeños. El programa de aprendizaje preparado para ellos comprende actividades artísticas y musicales, así como cursos de prealfabetización. Las madres se benefician al mismo tiempo de formación profesional y cursos de educación de adultos.

En varios países del África Subsahariana, los llamados “Espacios Acogedores para los Niños” del UNICEF comprenden diversas estructuras de oferta de cuidados e infunden a las madres y sus hijos una sensación de seguridad. En Liberia, estos espacios ofrecen a las madres lugares confortables para amamantar a sus criaturas y a los niños “clases de desarrollo”, en las que se proporcionan servicios relacionados con la salud, la higiene, nutrición, la organización de juegos, la estimulación temprana, el agua, el saneamiento y la protección de los niños más pequeños.

Aunque estos esfuerzos propicien la continuidad para los niños, entrañan el riesgo de centrarse demasiado en los objetivos puramente académicos de la educación preescolar, en detrimento de un enfoque más global que integre el bienestar, la salud y la oferta de cuidados.

Otra finalidad de la integración de la AEPI y la escolarización en primaria es garantizar la continuidad del plan de estudios. Algunos países poseen un plan integrado para la enseñanza preescolar y la primaria. En el plan de estudios “Etapa por etapa”, aplicado en 30 países de Europa Central y Oriental, no hay una división en grados durante los cuatro primeros años de primaria, a fin de que los niños puedan progresar a su propio ritmo. El programa de transición de preescolar a primaria de Jamaica aplica este mismo principio. En los programas Bodh Shiksha Samiti de la India y Escuela Nueva de Colombia, las clases de nivel heterogéneo recurren a un plan de estudios dinámico y cursos que responden a las diferentes aptitudes e intereses de los alumnos.

La continuidad también se puede propiciar haciendo participar más a los padres. En Pakistán, los padres de las comunidades rurales pobres ayudan a enseñar a los niños canciones y relatos locales. En Francia, algunos mediadores comunitarios llevan a cabo una labor con los padres de los barrios desfavorecidos para mejorar el diálogo con los docentes. Allí donde los niños no tienen acceso a la enseñanza preescolar, el paso a la enseñanza primaria se puede facilitar, por ejemplo, efectuando visitas a las escuelas primarias para que los niños se familiaricen con su futuro entorno, o bien organizando actividades lúdicas gratuitas para grupos pequeños de niños durante los meses anteriores a su ingreso en la escuela.

La continuidad entre la enseñanza preescolar y la primaria se puede propiciar haciendo participar más a los padres.



*En un camino de
Chiapas (México).*

Parte VI. Fomentar políticas de AEPI sólidas

Para que los niños se beneficien de cuidados de calidad y de posibilidades de aprendizaje en sus primeros años, es necesario que los gobiernos, en cooperación con otras partes interesadas, elaboren y apliquen políticas apropiadas para la infancia. Son tres los ámbitos que exigen atención: la buena administración, la calidad y la financiación, comprendidas la definición de los destinatarios específicos y la asociación con los organismos de ayuda internacionales.

- Crear entornos propicios en materia de políticas
- Elaborar políticas nacionales de AEPI
- Hacer participar a los protagonistas del sector privado
- Llevar la educación a los más vulnerables y desfavorecidos
- Elaborar estrategias de financiación
- Cooperar con los organismos internacionales de ayuda

Signos esperanzadores

En general, en las políticas de los gobiernos de los países en desarrollo se otorga a la atención y educación de la primera infancia menos importancia que a otros objetivos de la EPT, por ejemplo la enseñanza primaria y la paridad entre los sexos. Un examen de los documentos en que se exponen las políticas de 45 países pone de manifiesto que son pocos los que adoptan un enfoque global que abarque la educación, la salud y la nutrición para los niños menores de ocho años. En lo que respecta a los niños desfavorecidos, vulnerables y discapacitados, la falta de una política nacional de AEPI significa una verdadera pérdida de oportunidades para ellos. Allí donde se presta atención a la AEPI, ésta suele limitarse a los niños de más de tres años, con lo cual los más pequeños también pierden la oportunidad de recibir cuidados.

No obstante, hay signos esperanzadores. El número cada vez mayor de trabajos de investigación sobre los beneficios de la AEPI, en tanto que primera etapa importante del sistema educativo, y las sólidas redes internacionales de AEPI existentes están contribuyendo a la creación de un entorno más propicio en el plano de las políticas. Son cada vez más numerosos los gobiernos que empiezan a elaborar políticas explícitas y exhaustivas de AEPI que abarcan la salud, la nutrición, la educación, el agua, la higiene, el saneamiento y la protección jurídica del niño. Exponer la visión nacional puede clarificar las responsabilidades de cada sector, comprendidos los compromisos de índole financiera. Adoptar una legislación es importante para definir lo que se debe hacer para aplicar esas políticas.

Son cada vez más numerosos los gobiernos que elaboran políticas exhaustivas de AEPI que abarcan la salud, la nutrición, la educación, el agua, la higiene, el saneamiento y la protección jurídica del niño.

La AEPI abarca múltiples sectores, programas y protagonistas, lo cual hace que su coordinación sea difícil con frecuencia.

¿Cómo cobra más importancia la AEPI en las políticas?

La atención creciente de la que se beneficia la AEPI es el resultado de los siguientes factores:

- **Un respaldo político de alto nivel** puede hacer que se dé prioridad a la AEPI. Los dirigentes de países como Chile, Jamaica, Jordania, Senegal, Tailandia y Viet Nam han hecho de la atención y educación de la primera infancia una prioridad nacional, lo cual ha desembocado en la elaboración de nuevas políticas, el desarrollo de nuevos servicios, una mayor preocupación por la calidad y un incremento del apoyo financiero.
- **Una participación más amplia de las partes interesadas** contribuye a promover el proceso de apropiación y el consenso, como ha ocurrido en Ghana, por ejemplo. Hacer que los padres participen puede alentar a las comunidades locales a apoyar los programas de AEPI.
- **Una cooperación de los gobiernos** con las organizaciones internacionales, los organismos donantes y las ONG puede generar un capital inicial importante y asistencia técnica para desarrollar proyectos ulteriormente.
- **Un alineamiento de las políticas de AEPI** con otras políticas de desarrollo nacional y sectorial es un medio estratégico para movilizar recursos y promover la integración de la AEPI. Ghana, Uganda y Zambia, por ejemplo, están integrando el desarrollo de la primera infancia en sus DELP.
- **Planes de acción detallados** que facilitan la aplicación de las políticas de AEPI, al describir el reparto de responsabilidades, la asignación de recursos y el establecimiento de un calendario.
- **Campañas en los medios informativos** que pueden atraer la atención sobre la AEPI y sensibilizar a las prácticas de atención al niño, por ejemplo difundiendo conocimientos sobre los recién nacidos, la importancia de la lactancia materna y de la lectura para los niños, y el papel del padre.

Buen gobierno

¿Quién asume la dirección?

La AEPI abarca múltiples sectores, programas y protagonistas, lo cual hace que su coordinación sea difícil con frecuencia. La mayoría de los países, especialmente los de Europa y América Latina, ofrecen a los niños la posibilidad de cursar uno o dos años de enseñanza preescolar dentro del sistema educativo, pero otras formas de AEPI, en particular las destinadas a los menores de tres años dependen de los ministerios encargados de la salud, la protección social, la infancia, la mujer, etc. La participación de múltiples protagonistas puede agrupar a organismos con especializaciones diferentes, pero también puede suscitar conflictos entre los distintos ministerios. En algunos países, no hay un órgano administrativo que asuma de por sí solo la

responsabilidad de la AEPI, y esto aumenta la posibilidad de no se le preste la debida atención.

En un 60% de los 172 sobre los que se dispone de información a este respecto, son los ministerios –por regla general, el de educación– los que se encargan de supervisar o coordinar los programas destinados a los niños de *más de tres años*. En un 30% de los países, esta función se comparte con otro organismo oficial, por ejemplo un instituto nacional o autoridades subnacionales. En el 10% restante, son las entidades gubernamentales las únicas que supervisan los programas destinados a los niños pequeños.

Aunque en una mayoría de países la responsabilidad administrativa de la primera infancia se divide por grupo de edad, desde finales del decenio de 1980 un número cada vez mayor de países –Brasil, Chile, España, Jamaica, Kazajstán, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Viet Nam– han designado al ministerio de educación para que se encargue de los servicios a los niños desde su nacimiento. Hacer que los asuntos relacionados con la primera infancia dependan del ministerio de educación puede facilitar las cosas, cuando se trata de prestar más atención al aprendizaje del niño y su transición a la escuela primaria. No obstante, como la enseñanza preescolar no suele ser obligatoria, puede que tenga que luchar con la burocracia de la educación para conseguir la atención y los recursos que merece. Otro motivo de preocupación es que la AEPI puede verse sometida a presiones para que sea más formal y se asemeje más a la enseñanza primaria.

Independientemente de quién sea el que asume la dirección, es necesaria una coordinación entre las instituciones y sectores interesados. Los mecanismos de coordinación ofrecen un foro que permite llegar a una visión común que englobe los recursos, las normas, las reglamentaciones, la formación y la dotación en personal. Los organismos de coordinación suelen carecer de personal suficiente y desempeñan un papel exclusivamente consultivo, lo cual limita su capacidad para hacer avanzar las prioridades de los niños pequeños. Sudáfrica constituye una excepción en este ámbito, ya que su Comité Nacional de Coordinación comprende representantes de varios ministerios, instituciones de formación, universidades y organizaciones no gubernamentales. Este comité ha desempeñado un papel decisivo en la creación de programas de enseñanza preescolar para los niños de cinco y seis años.

Se han dado con frecuencia argumentos en favor de una descentralización de la AEPI, ya que permitiría que los recursos y servicios se adaptaran mejor a las necesidades y situaciones de las comunidades. Sin embargo, en la práctica, la descentralización puede desembocar en desigualdades en lo que respecta a la aplicación de las políticas, el acceso y la calidad. En muchos países en transición, la descentralización efectuada en el decenio de 1990 agravó las desigualdades entre las comunidades urbanas ricas y las comunidades rurales pobres, provocando un deterioro en la calidad y cobertura de los centros de enseñanza preescolar.

Luego, se ha ido admitiendo cada vez más que la descentralización debe ir acompañada de una supervisión y reglamentación eficaces del gobierno central. En Suecia, por ejemplo, se ha establecido un tope máximo para los derechos de escolaridad en los centros de enseñanza preescolar y un nuevo marco para los planes de estudios, porque la liberalización de los derechos de escolaridad en el decenio de 1990 ocasionó disparidades importantes.

Los protagonistas del sector privado, asociados posibles

Los proveedores no gubernamentales de servicios de AEPI –grupos comunitarios, organizaciones no gubernamentales, entidades religiosas y organismos con fines de lucro– desempeñan un papel importante en muchos países. Los grupos de carácter confesional son muy activos en muchas partes de Europa, América del Norte, América Latina y los Estados Árabes.

En la mitad, aproximadamente, de los 154 países sobre los que se dispone de datos, el número de niños escolarizados en centros privados representa menos del 33% del total. En un tercio de los países, el sector privado escolariza al 66% de los niños o más. El sector privado predomina, en particular, en el África Subsahariana, los Estados Árabes, el Caribe y Asia Oriental, mientras que en la mayoría de los países europeos el desarrollo de la AEPI se debe al suministro de servicios a la infancia por parte del sector público. En muchos países en transición, los proveedores del sector privado han ocupado el puesto del Estado allí donde éste se ha retirado, lo cual ha dado lugar a prácticas innovadoras, pero también a desigualdades.

El papel de los proveedores de servicios de AEPI con fines de lucro es objeto de controversias. Sus defensores dicen que estimula la competición y da más opciones a los padres. Sus detractores hacen observar que los proveedores privados que prestan servicios al margen del sistema público excluyen con frecuencia a los niños pobres, al percibir derechos de escolaridad elevados y establecer condiciones de admisión. Existe el riesgo de que se dé un sistema doble, en el que los padres con bajos ingresos se vean obligados a optar por servicios públicos menos costosos, pero de calidad inferior. Para evitar esto, los gobiernos tienen que desempeñar un papel más dinámico y convenir, de concierto con todas las partes interesadas, la elaboración de un marco de reglamentación, garantía de la calidad, seguimiento y promoción de la equidad.

Mejorar la calidad

Los gobiernos tienen que velar por que los servicios destinados a los niños pequeños se ajusten a normas mínimas aceptables. Esas reglamentaciones deben aplicarse a todos los proveedores, tanto públicos como privados. La mayoría de los gobiernos reglamentan los programas de AEPI, recurriendo a indicadores estructurales de medición fácil como el número de niños por clase, la proporción niños/personal, la abundancia de

material y la formación del personal. Igualmente importantes, o incluso más, son los siguientes factores: las relaciones entre el niño y los que le proporcionan cuidados, la integración de las familias, y la capacidad para mostrarse receptivo a la diversidad cultural y los problemas de los niños con necesidades especiales.

Cinco países de América Latina han elaborado normas nacionales de calidad para la AEPI, y otros siete del Caribe han medido la calidad de los programas utilizando un instrumento común para evaluar el contexto del aprendizaje y las interacciones personal-niño. Un grupo reducido de países ha adoptado ya normas relativas al aprendizaje y desarrollo tempranos del niño, esto es, lo que se espera a nivel nacional que los niños sepan y sean capaces de hacer. Las normas se deben establecer y utilizar con cautela. En efecto, como se definen a nivel nacional, pueden no tener en cuenta la diversidad cultural, lingüística o de otro tipo; y si se utilizan inadecuadamente, pueden estigmatizar a los niños calificándolos de “ineptos” o “no preparados” para empezar la escuela primaria.

Promover la calidad mediante políticas de personal adecuadas

La forma en que se establece la interacción entre el niño, por un lado, y el personal que lo cuida o los maestros, por otro lado, determina en gran medida la calidad del aprendizaje. Varios países industrializados están evolucionando hacia un sistema integrado de suministro de servicios de atención y educación al niño –desde su nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria– que entraña una reestructuración de las calificaciones y la formación del personal, reduciendo la “brecha” entre el componente de atención y el componente de educación de la AEPI. En Singapur, por ejemplo, el personal que proporciona cuidados al niño y el que ejerce la docencia en la enseñanza preescolar reciben la misma formación y están sometidos a reglas idénticas para su acreditación.

Una cuestión clave es cómo contratar y conservar una gran cantidad de personal de AEPI con formación. Para atraer más candidatos, algunos países están estableciendo vías de acceso flexibles a la enseñanza superior y la formación de docentes. Algunos Estados insulares del Caribe validan las competencias. También se están aprovechando las tecnologías modernas en varios países. Por ejemplo, la Universidad Virtual para el Desarrollo de la Primera Infancia es una iniciativa de formación y capacitación que contribuye a satisfacer las necesidades en materia de capacidad de dirección y desarrollo de África y el Oriente Medio. Los estudiantes, que son miembros en activo del personal que proporciona cuidados a la pequeña infancia, reciben enseñanza impartida por universitarios del mundo entero y trabajan con tutores en cada país o región.

Para facilitar la transición de los programas de AEPI a la escuela primaria, algunos países han adoptado medidas para garantizar la continuidad profesional entre esos dos niveles de educación. Esas medidas comprenden una formación común (Francia, Irlanda,

Los gobiernos tienen que velar por que los servicios destinados a los niños pequeños se ajusten a normas mínimas aceptables.

El desarrollo y la mejora de la AEPI exigirán la movilización de fondos suplementarios, tanto públicos como privados.

Jamaica y Reino Unido), una atención especial a los enfoques de aprendizaje activo y una situación profesional idéntica de los educadores de AEPI y los maestros de primaria.

Garantizar una financiación adecuada

El desarrollo y la mejora de la AEPI exigirán la movilización de fondos suplementarios, tanto públicos como privados, y su asignación por medio de mecanismos de financiación más eficientes. Habida cuenta de la diversidad de las situaciones, las estimaciones específicas a nivel nacional de los costos del desarrollo y mejora de la AEPI son más pertinentes para la elaboración de políticas que una estimación a nivel mundial. En 2004, 65 de los 79 países sobre los que se dispone de datos asignaban menos del 10% del gasto en educación a la AEPI. Más de la mitad de esos 65 países le asignaban menos del 5% de ese gasto. La mayoría de los 14 países que le asignaban más del 10% eran países europeos.

El gasto público en enseñanza preescolar –en porcentaje del PNB– es más elevado en Europa Central y Oriental (0,5%) que en América del Norte y Europa Occidental (0,4%) y América Latina (0,2%). En el conjunto de la región de América del Norte y Europa Occidental, el gasto en programas de enseñanza preescolar representa más o menos un 26% del gasto total dedicado a la enseñanza primaria, aunque ese porcentaje oscila en torno a un 60% en Francia y Alemania. En América Latina y el Caribe, el gasto en la enseñanza preescolar representa por término medio un 14% del destinado a la primaria, con grandes variaciones de un país a otro.

La escasa proporción del gasto público en educación dedicado a la enseñanza preescolar refleja las bajas tasas de escolarización y no el módico costo por niño. En todos los países sobre los que se dispone de datos, el promedio del gasto público por niño representa el 85% de ese mismo gasto en la enseñanza primaria. De hecho, cuando el Estado sufraga íntegramente los costos de la enseñanza preescolar, como suele ocurrir en los ex países socialistas de Europa Central y Oriental, los costos unitarios en la enseñanza preescolar son un 25% más elevados que en la primaria. Esto se debe principalmente a que la proporción niños/personal es más baja. En América del Norte y Europa Occidental, así como en América Latina y el Caribe, el gasto público por niño en la enseñanza preescolar equivale a casi un 70% de ese mismo gasto en primaria, aunque en algunos países como Alemania, Francia y Grecia alcanza un 90% más o menos.

En general, la financiación de la AEPI es pública y privada la vez, y los fondos públicos suelen ser proporcionados por más de un organismo gubernamental. Los porcentajes respectivos del sector público y el privado varían considerablemente. En los países de la OCDE, por ejemplo, el porcentaje de la financiación suministrada por los padres puede alcanzar hasta un 60%, mientras que en Suecia y Francia oscila en torno a un 20%. Las variaciones entre los países en desarrollo

pueden ser incluso mayores. En Indonesia, la atención y educación de la primera infancia se considera que incumbe esencialmente a la familia. En este país, por consiguiente, la financiación pública no representa más del 5% del total, y por regla general reviste la forma de subvenciones a los centros de cuidados privados de las zonas urbanas. En cambio, en Cuba el gobierno financia el 100% de la AEPI.

Otra solución para financiar directamente los programas de AEPI estriba en que los gobiernos proporcionen recursos (bonos de educación) que permitan a los padres comprar servicios de AEPI a una serie de proveedores de éstos. Este sistema se ha adoptado en Chile, los Estados Unidos y Taiwán (China). En Francia, por intermedio del sistema fiscal y del sistema de seguridad social se ayuda a las familias a compensar sus gastos por concepto de cuidados al niño.

Centrarse en los niños vulnerables y desfavorecidos

Los niños vulnerables y desfavorecidos son los que más provecho pueden sacar de los programas de AEPI, y sin embargo son precisamente los que menos posibilidades tienen de acceder a ellos. Cuando los países disponen de recursos limitados, ¿cómo pueden asignarlos para que beneficien a los más necesitados? Hay dos criterios para definir a los destinatarios: el geográfico y el de los ingresos. Además, las políticas de integración suelen entrañar la definición de grupos destinatarios específicos, por ejemplo los discapacitados o las minorías lingüísticas o étnicas.

El criterio geográfico es el que han adoptado en la India los Servicios Integrados de Desarrollo del Niño, que centran sus actividades en las regiones rurales apartadas, las barriadas miserables urbanas y las áreas tribales, proporcionando cuidados y educación a más de 23 millones de niños. Su programa –que está integrado por un conjunto de servicios de nutrición, vacunación, exámenes médicos sistemáticos, encauzamiento y educación para los niños menores de seis años de edad y las madres embarazadas o lactantes– tiene repercusiones muy positivas en la supervivencia, el crecimiento y desarrollo de los niños más pequeños. En Viet Nam, la acción se centra en las regiones apartadas y montañosas. En Kenya, se dirige hacia los niños de las comunidades de pastores (Recuadro 6.1). El criterio de los ingresos suele ser el más común y puede comprender limitaciones de los requisitos exigidos, subvenciones para abonar los derechos de escolaridad de los más pobres y el establecimiento de un sistema de bonos de educación.

En la AEPI, al igual de lo que ocurre con otros servicios públicos, hay riesgos de que los enfoques hacia destinatarios específicos no consigan un respaldo suficiente en el plano político. Por otra parte, esos enfoques pueden provocar una segregación entre los niños y concentrar las desventajas en los programas. Asimismo, es muy difícil conseguir que los enfoques sean precisos. Muchos países desarrollados cuentan con programas de

Box 6.1: Cuidados proporcionados a los niños en las comunidades de pastores de Kenya

La política aplicada por Kenya para instaurar la enseñanza primaria universal y gratuita ha hecho que las comunidades pastorales del norte del país se vean sometidas a presiones para sedentarizarse más. Los *loipi* –“sombras” en lengua vernácula– son lugares donde las abuelas guardaban antaño a los niños, transmitiéndoles tradiciones orales y una serie de competencias. Desde 1997, varias comunidades pastorales han juntado sus recursos para proporcionar cuidados a los niños de dos a cinco años, contando con asesoramiento de profesionales y un apoyo financiero. El “Programa Loipi” –gracias al cual se proporcionan cuidados a más de 5.200 niños– ha adoptado las modalidades tradicionales de crianza de los niños y, al mismo tiempo, ofrece la posibilidad de acceder a servicios de salud y nutrición, de formación para generar ingresos y de información sobre prácticas perjudiciales como la mutilación genital de la mujer. Las comunidades proporcionan los *loipi* y el material de juego para los niños. Entre los resultados del programa cabe destacar: un mejor acceso a los programas de vacunación, una mejor nutrición y, según los maestros de la enseñanza preescolar, una influencia positiva en la transición de los niños a la escuela primaria.

Es difícil desglosar la AEPI de la educación básica en la principal base de datos sobre la ayuda internacional. Además, algunos componentes de la AEPI están incluidos en sectores distintos del sector de la educación, por ejemplo en el de la salud. Los países de bajos ingresos suelen recibir menos financiación para la AEPI que los de ingresos medios. Si se exceptúan Australia, Grecia y España, los donantes asignan a la enseñanza preescolar menos del 10% de la ayuda suministrada a la enseñanza primaria, y son mayoría los que le asignan menos del 2%. El porcentaje que representa la AEPI en la ayuda total a la educación de la mayoría de los donantes es inferior al 0,5%.

Un apoyo político internacional más enérgico, un mayor compromiso por parte de los países en desarrollo y una mayor difusión de los trabajos de investigación sobre los beneficios de la AEPI contribuirían a incrementar el compromiso de los organismos donantes con ésta. También podría contribuir a este mayor compromiso un mejor alineamiento de las políticas de AEPI, no sólo con los planes de los sectores de la educación y la salud, sino también con las estrategias de reducción de la pobreza.

Los donantes asignan a la enseñanza preescolar menos del 10% de la ayuda suministrada a la enseñanza primaria.

enseñanza preescolar financiados con fondos públicos destinados a todos los niños, en los que se prevén recursos suplementarios para atender a las comunidades más desfavorecidas. Este enfoque es menos aplicable en muchos países en desarrollo, en los que la mayoría de los niños están excluidos de los programas de AEPI. Quizás sea más viable adoptar un enfoque progresivo de este tipo: los países elaboran una política nacional de AEPI para la totalidad de los niños y todo tipo de contextos, pero empiezan concentrando los recursos públicos en los más desfavorecidos.

Políticas de ayuda a la AEPI

La AEPI no es prioritaria en la asistencia al desarrollo. En un estudio sobre 68 organismos donantes, sólo cuatro de los 17 encuestados señalaron que la AEPI era un componente específico de su estrategia global de ayuda, mientras que los demás indicaron que incluían la AEPI en su estrategia del sector de la salud o de la educación. Los donantes otorgan prioridad a los programas formales de AEPI ejecutados en centros institucionales y destinados a los niños con edades comprendidas entre los tres años y el momento de su ingreso en la escuela primaria, y en menor medida al apoyo a los padres y los encargados de proporcionar cuidados. El UNICEF y USAID fueron los únicos organismos encuestados que indicaron que prestaban ayuda a los programas no formales de AEPI. Aunque no son forzosamente representativas de todos los donantes, estas prioridades de financiación corren el riesgo de no adaptarse a las necesidades de los países. Algunos dispositivos menos formales y menos onerosos que los basados en centros institucionales pueden contribuir a alcanzar a un mayor número de niños.

Conclusión

El panorama global que ofrece la EPT es desigual. Se han logrado progresos importantes desde el Foro de Dakar, especialmente en el acceso a la enseñanza primaria, comprendido el de las niñas. En el avance hacia los restantes objetivos de la EPT se ha ido acumulando retraso, e incluso es muy improbable que se consiga la EPU en el plazo fijado si persisten las tendencias actuales. Concretamente, hay que señalar que se sigue prestando una atención mínima a la disminución del analfabetismo entre los adultos y los programas para educar a los niños antes de su ingreso en la escuela primaria.

Hay nueve aspectos a los que se debe prestar una atención apremiante en las políticas de educación:

1. **Volver al enfoque global de Dakar.** La EPU ha monopolizado la prioridad a nivel nacional e internacional, pero los gobiernos no asumen sus responsabilidades en lo que respecta a la AEPI y la alfabetización de los adultos, cuando uno de cada cinco de ellos sigue careciendo de competencias básicas de escritura, lectura y aritmética. Además, la realización de la EPU necesitará un aumento sustancial del número de plazas en la enseñanza secundaria como incentivo para que los alumnos de primaria terminen este ciclo de enseñanza.
2. **Actuar con apremio.** Sólo quedan nueve años para llegar a 2015 y tres para escolarizar a todos los niños del grupo en edad de cursar la enseñanza primaria. Son especialmente prioritarias las siguientes tareas: escolarizar a los niños más desfavorecidos y vulnerables, velar por que todos los niños aprendan efectivamente, desarrollar los programas de alfabetización de adultos y ofrecer a los niños que viven en situaciones de conflicto o posconflicto la posibilidad de instruirse.
3. **Hacer hincapié en la equidad y la integración.** En muchos países, el pago de derechos de escolaridad en los programas de AEPI y la enseñanza primaria sigue representando un obstáculo importante para la escolarización de los niños de familias pobres. Son todavía demasiado numerosos los niños sin escolarizar, los que desertan la escuela antes de haber llegado al último grado de primaria y los que no acuden regularmente a clase. Las políticas de educación tienen que elaborar enfoques específicos para las regiones y grupos de población con características particulares. Una política integradora supone una sensibilidad a la diversidad cultural y lingüística y a los educandos con necesidades especiales, una preocupación primordial por la igualdad entre los
4. **Aumentar el gasto público en educación y enfocar mejor su asignación.** Muchos gobiernos no asignan suficientes fondos públicos a la educación básica, y más concretamente a la AEPI y la alfabetización. El gasto público en educación –expresado en porcentaje del PNB– ha disminuido en 41 países desde la publicación del Informe de 2006. Los recursos financieros deben concentrarse en elementos esenciales como los docentes de las zonas rurales y las medidas integradoras, a fin de lograr que la EPT esté verdaderamente al alcance de todos.
5. **Incrementar la ayuda y asignarla allí donde sea más necesaria.** La ayuda a la educación básica de los países de bajos ingresos debe duplicarse como mínimo y centrarse más en la AEPI y la alfabetización. La Iniciativa de Financiación Acelerada tiene que recibir más fondos para generar flujos de ayuda más previsibles, a lo largo de un periodo más prolongado, y ampliar su enfoque centrado en la enseñanza primaria para englobar el conjunto de la EPT.
6. **Hacer de la AEPI una prioridad en los programas nacionales e internacionales.** Es esencial que al más alto nivel político se reconozca que la AEPI es imprescindible para el bienestar presente y el desarrollo futuro de los niños, y que se le preste el debido apoyo. Los países necesitan elaborar marcos para políticas nacionales de AEPI destinadas a los niños del grupo de población de cero a ocho años, y tienen que designar claramente un ministerio u organismo coordinador que trabaje con todos los sectores conexos. Una política de esta índole no sólo debe establecer objetivos y niveles de financiación, sino también prever reglamentaciones y un seguimiento de la calidad. Los programas que combinan nutrición, salud, cuidados y educación son más eficaces que los

Sólo quedan nueve años para llegar a 2015 y tres para escolarizar a todos los niños del grupo en edad de cursar la enseñanza primaria.

que se centran exclusivamente en uno de esos cuatro aspectos. Se debe establecer una cooperación eficaz con el sector privado –protagonista importante de la AEPI en muchos países– y reglamentarlo, a fin de evitar desigualdades en el acceso a los cuidados y la educación y preservar su calidad.

7. *Aumentar la financiación pública destinada a la AEPI y enfocarla mejor.* Aunque la política nacional debe incluir a todos los niños pequeños, en determinados contextos puede ser preferible concentrar en un principio los recursos públicos en los niños más vulnerables y desfavorecidos. Es fundamental incluir la AEPI en los documentos más importantes de asignación de recursos públicos, por ejemplo los presupuestos nacionales, los planes sectoriales y los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP). Los organismos donantes deberían seguir el ejemplo del UNICEF en lo que respecta a la prioridad otorgada a las cuestiones relacionadas con la primera infancia.
8. *Mejorar la condición del personal de la AEPI, especialmente en lo referente a su calificación, formación y condiciones de trabajo.* La interacción de los niños con las personas que los cuidan y los docentes es el factor determinante más esencial de la calidad de los programas de AEPI. La formación y remuneración del personal de la AEPI suelen estar desvalorizadas. Es preciso establecer normas de calidad para todas las categorías de ese personal. Además, para que éste pueda ser eficiente necesita estructuras y condiciones de trabajo razonables, por ejemplo, un número adecuado de niños por cada miembro del personal, grupos de proporciones convenientes y material apropiado.

9. *Mejorar el seguimiento de la AEPI.* Se debe suministrar asistencia técnica a los países para que acopien información más detallada sobre la AEPI, y más concretamente sobre los programas para niños menores de tres años, el personal de la AEPI distinto del personal docente de la enseñanza preescolar, las mediciones de la calidad y el gasto nacional en enseñanza preescolar.

Los progresos considerables realizados hacia la consecución de la EPT después del Foro de Dakar permiten hacerse una idea de lo que se puede lograr, cuando los países y la comunidad internacional aúnan sus fuerzas para llevar a cabo una acción concertada. No obstante, la EPT exige un enfoque global y esfuerzos más tenaces. No hay que dejar que decaigan el interés por ella y el impulso que ha cobrado. La EPT, como su nombre indica, es la educación para todos, y no para unos pocos. Comprende un conjunto de seis objetivos y no se reduce exclusivamente a la meta de la universalización de la enseñanza primaria. Supone prestar una atención especial a los primeros años de la vida del niño, cuando se pueden adoptar medidas eficaces para compensar las desventajas con un costo mínimo y cuando se pueden sentar más fácilmente bases sólidas para su desarrollo y educación. La EPT supone, por último, no cejar en el empeño. No ocuparse de las generaciones más jóvenes hoy, no sólo supone violar sus derechos, sino también sembrar los gérmenes de una mayor pobreza y desigualdad para el día de mañana. Los desafíos que es menester afrontar están claros, las prioridades también. Ha llegado la hora de la acción. ■

La EPT exige un enfoque global y esfuerzos más tenaces.



Todos con los ojos puestos en el alfabeto, a la salida de una escuela primaria rural de Sathkira (Bangladesh).

Cuestionario sobre el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo



¡Esperamos su respuesta!

El Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo es un informe elaborado por un equipo independiente y publicado cada año por la UNESCO. Le rogamos que dedique unos minutos para responder a nuestras preguntas y decirnos quién es usted. Todas sus observaciones y propuestas serán acogidas con el mayor interés.

Puede remitirnos el cuestionario cumplimentado por correo o fax a la dirección que figura más abajo, o rellenarlo en línea directamente en el sitio web del Informe: www.efareport.unesco.org

DATOS PERSONALES Y/O PROFESIONALES

Nombre y apellidos:

Profesión y/o función desempeñada:

Dirección:

Ciudad:

País:

Correo electrónico:

¿Cuál es su principal actividad y/o sector profesional?:

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EPT EN EL MUNDO

¿Cómo ha llegado a conocer el Informe?

¿Conoce sus anteriores ediciones?

¿Consulta el Informe completo en la edición impresa?

¿El resumen del Informe?

¿Consulta el Informe completo en la edición web?

¿El resumen del Informe?

¿Consulta el Informe completo en la edición en CD?

¿El resumen del Informe?

¿Puede indicarnos el uso que hace del Informe?

SU OPINIÓN PERSONAL

¿Cómo se podría mejorar el Informe?

El anexo con los cuadros estadísticos representa hoy casi la mitad del Informe.

¿Su apreciación del Informe cambiaría si estos cuadros se editaran por separado?

Observaciones y propuestas:

PANORÁMICAS REGIONALES DEL INFORME

¿Conoce las panorámicas regionales elaboradas a partir de cada Informe anual? _____

¿Ha consultado ya alguna de esas panorámicas regionales? _____

¿En la edición impresa? _____ ¿En la edición web? _____ ¿En ambas? _____

¿Qué panorámica(s) regional(es) ha consultado? _____

¿Puede exponer brevemente el uso que hace de la(s) panorámica(s) regional(es) consultada(s)? _____

Observaciones y propuestas: _____

SITIO WEB DEL INFORME

¿Ha consultado el sitio web del Informe? _____

¿Qué buscaba? ¿Encontró lo que deseaba? _____

¿Ha consultado alguna vez en el sitio web los documentos de referencia preparados para el Informe? _____

¿Utiliza el instrumento estadístico del sitio web para elaborar sus propios cuadros? _____

¿Cómo se podría mejorar el sitio web? _____

NOTICIAS SOBRE EL INFORME

¿Desearía recibir ocasionalmente noticias sobre el Informe por correo electrónico? _____

En caso afirmativo, indique su dirección de correo electrónico: _____

(Tendrá en todo momento la posibilidad de anular su petición de envío de noticias)

OTRAS OBSERVACIONES O PROPUESTAS

Gracias por su respuesta

Equipo del Informe de Seguimiento
de la EPT en el Mundo
París, Francia

Dirección postal y fax

Equipo del Informe de Seguimiento
de la EPT en el Mundo
"GMR Feedback"
UNESCO,
7, Place de Fontenoy,
75352 París 07, Francia

Fax: +33 (0) 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org
email: efareport@unesco.org



Resumen

Los primeros años de la infancia constituyen un periodo de notable transformación y gran vulnerabilidad del niño. Los programas que contribuyen a la atención y educación de los pequeños antes de su ingreso en la escuela primaria, permiten sentar bases sólidas para su aprendizaje y desarrollo ulteriores. Esos programas, además, contribuyen a mitigar las desventajas y la exclusión, ofreciendo así un medio para salir de la pobreza.

Este Informe se centra en el Objetivo 1 de la Educación para Todos, cuya consecución exige de los países que desarrollen y mejoren la atención y educación de la primera infancia (AEPI), esto es, el conjunto de servicios de salud, nutrición y cuidados que se dispensan a los niños pequeños, además de la educación. Aunque son los niños de medios desfavorecidos los que mayores beneficios obtienen de la AEPI, son muy pocos los países en desarrollo y los organismos donantes que le dan prioridad.

Por otra parte, el Informe señala los progresos considerables que se han realizado hacia la consecución de la Educación para Todos, y más concretamente hacia el logro de la universalización de la enseñanza primaria. El número de niñas que van a la escuela se está acrecentando y la ayuda internacional a la educación también aumenta. No obstante, todavía queda mucho por hacer si se quieren alcanzar los objetivos fijados para 2015. Acabar con la exclusión y ofrecer amplias posibilidades de aprendizaje a todas las personas, desde su temprana infancia primero, y a lo largo de toda su vida después, son tareas que exigen actuar con audacia desde ahora mismo.

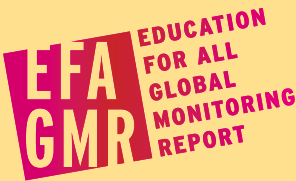


Foto de la portada
Niños jugando en Katmandú (Nepal)
© OLIVIER CULMANN / TENDANCE FLOUE



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

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

Организация
Объединённых Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للترقية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

