

Educación para Todos

La alfabetización, un factor vital

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

Steve Packer (Subdirector), Nicole Bella, Aaron Benavot, Lene Buchert,
Fadila Caillaud, Vittoria Cavicchioni, Valérie Djoze, Ana Font-Giner, Jude Fransman,
Cynthia Guttman, Keith Hinchliffe, François Leclercq, Delphine Nsengimana,
Banday Nzomini, Ulrika Pepler Barry, Michelle Phillips, Ikuko Suzuki,
Edna Yahil, Alison Kennedy (Encargada del Observatorio de la EPT, IEU),
Agneta Lind (Asesora Especial en Alfabetización)

Para más información, diríjense a:

Director del Informe de Seguimiento
de la EPT en el Mundo
UNESCO, 7, place de Fontenoy
75352 París 07, Francia
Correo electrónico: efareport@unesco.org
Teléfono: +33 1 45 68 21 28
Fax: +33 1 45 68 56 41
www.efareport.unesco.org

Anteriores Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo
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
Búsqueda de fotografías: Delphine Gaillard
Impreso en Graphoprint, París
©UNESCO 2005
Impreso en Francia

Panorámica del Informe

→ Progresos realizados hacia la Educación para Todos

Desde 1998 se han realizado progresos regulares, sobre todo hacia la consecución de la enseñanza primaria universal (EPU) y la paridad entre los sexos en los países más pobres, pero el ritmo de esos progresos es insuficiente para alcanzar ambos objetivos en el decenio que va de aquí a 2015.

Entre las tendencias alentadoras, que representan logros considerables en muchos países de bajos ingresos, cabe mencionar:

- El número de alumnos matriculados en primaria aumentó considerablemente en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental: unos 20 millones de nuevos alumnos en cada una de estas dos regiones.
- En el plano mundial, 47 países han logrado realizar la EPU (de los 163 sobre los que se dispone de datos).
- Las previsiones indican que 20 países más (de los 90 sobre los que se dispone de datos pertinentes) van camino de lograr la realización de la EPU de aquí a 2015. Se registran progresos satisfactorios en 44 países, pero es probable que no alcancen el objetivo fijado para 2015.
- La escolarización de las niñas también ha progresado rápidamente, sobre todo en los países con ingresos más bajos del África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental.
- La cuestión de la igualdad entre los sexos y la calidad de la educación se tienen cada vez más en cuenta en los planes nacionales de educación.
- El gasto público en educación aumentó en porcentaje de la renta nacional en 70 países (de los 110 sobre los que se dispone de datos).
- La ayuda a la educación básica se multiplicó por más de dos entre 1999 y 2003, y a raíz de la Cumbre del G-8 podría alcanzar la suma de 3.300 millones dólares anuales de aquí a 2010.
- La Iniciativa de Financiación Acelerada se ha convertido en un mecanismo clave de coordinación para los organismos de ayuda.

Los principales problemas subsistentes con respecto a la EPT son:

- **No está garantizada la consecución de la EPU:**
 - Unos 100 millones de niños siguen sin estar escolarizados en primaria. Las niñas representan el 55% de esa cifra.
 - Hay 23 países que corren el riesgo de no lograr la EPU de aquí a 2015, ya que sus tasas netas de escolarización disminuyen.
 - En 89 países (de los 103 que se han estudiado) se siguen cobrando derechos de escolaridad. El cobro de esos derechos representa un obstáculo importante para el acceso a la educación.
 - Las tasas de fertilidad altas, el VIH/SIDA y los conflictos armados siguen ejerciendo fuertes presiones sobre los sistemas educativos en las regiones con mayores problemas para alcanzar la EPT.
- **El objetivo de lograr la paridad entre los sexos en 2005 no se ha alcanzado en 94 de los 149 países sobre los que se dispone de datos:**
 - Hay 86 países que corren el riesgo de no alcanzar la paridad entre los sexos ni siquiera en 2015.
 - Hay 76 países de un total de 180 que no han alcanzado la paridad entre los sexos en primaria. En esos países las disparidades se dan casi siempre en detrimento de las niñas.
 - Hay 115 países (de los 172 sobre los que se dispone de datos) donde se siguen dando disparidades en la enseñanza secundaria. A diferencia de lo que ocurre en primaria, esas disparidades son desfavorables a los varones en casi la mitad de los casos.
- **La calidad es muy insuficiente:**
 - El número de niños participantes en programas de atención y educación de la primera infancia ha permanecido estancado.
 - Menos de dos tercios de los alumnos de primaria llegan al último grado de este ciclo de enseñanza en 41 países (de los 133 sobre los que se dispone de datos).
- **En muchos países, el número de maestros de primaria debería aumentar en un 20% anual para que la proporción alumnos/docente se redujera a 40/1, y poder lograr así la EPU en 2015.**
 - Muchos docentes de primaria carecen de las calificaciones adecuadas.
- **La alfabetización se subestima:**
 - En el mundo hay 771 millones de personas de más de 15 años que carecen de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo.
 - Los gobiernos y los organismos de ayuda no otorgan prioridad ni financiación suficiente a los programas de alfabetización para jóvenes y adultos.
- **La ayuda a la educación básica sigue siendo insuficiente:**
 - Desde 1998 la ayuda bilateral a la educación aumentó hasta alcanzar en 2003 la cantidad de 4.700 millones de dólares, una suma muy inferior a la cifra máxima registrada en 1990: 5.700 millones de dólares. El 60% de la ayuda se sigue destinando a la enseñanza postsecundaria.
 - La ayuda total a la educación básica representa menos del 2,6% de la asistencia oficial para el desarrollo. La porción de esta ayuda dedicada a la alfabetización de los adultos es minúscula.
 - La ayuda a la educación básica será probablemente mayor si aumenta la ayuda global, pero sería menester que se duplicase para alcanzar los 7.000 millones de dólares que se estiman necesarios para lograr exclusivamente la EPU y la paridad entre los sexos.
 - Algunos países de ingresos medios con un número relativamente elevado de alumnos escolarizados en primaria reciben volúmenes de ayuda bilateral desproporcionados.
 - A mediados de 2005, la Iniciativa de Financiación Acelerada había conseguido promesas de ayuda por valor de 298 millones de dólares solamente.

→ Alfabetización

La alfabetización es:

- Un derecho que se sigue negando a la quinta parte de la población adulta del mundo.
- Un factor esencial para alcanzar cada uno de los objetivos de la EPT.
- Un fenómeno que requiere atención en sus dos aspectos: el social y el individual.
- Un elemento fundamental para la participación y el desarrollo en el plano económico, social y político, sobre todo en las actuales sociedades del conocimiento.
- Un factor clave para fortalecer las capacidades humanas que reporta toda una serie de beneficios, mejorando la reflexión crítica, la salud, la planificación familiar, la prevención del sida, la educación de los hijos, la reducción de la pobreza y la participación activa en la vida cívica.

El problema de la alfabetización tiene una dimensión absoluta y otra relativa, afecta en especial a los pobres, las mujeres y los grupos marginados, y es de mayor envergadura de lo que indican las mediciones convencionales:

- En cifras absolutas, las personas desprovistas de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo viven principalmente en el África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental, y Asia Oriental y el Pacífico. Las perspectivas de lograr el objetivo fijado para 2015 dependen en gran medida de los progresos realizados en los 12 países del planeta donde se concentra el 75% de los analfabetos.
- En términos relativos, las regiones con tasas de alfabetización más bajas son las del África Subsahariana, el Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes, donde se dan porcentajes que oscilan en torno al 60%, pese a que desde 1990 se han registrado aumentos superiores a 10 puntos porcentuales.
- El analfabetismo va unido en gran medida a la extrema pobreza.
- Las mujeres están menos alfabetizadas que los hombres. A nivel mundial, por cada 100 hombres adultos que se consideran alfabetizados sólo hay 88 mujeres adultas en las mismas condiciones. Las cifras más bajas se registran en los países de escasos ingresos como Bangladesh (62 mujeres por cada 100 hombres) y Pakistán (57 mujeres por cada 100 hombres).
- Entre los 771 millones de personas desprovistas de competencias básicas en lectura, escritura y cálculo, hay 132 millones de adultos jóvenes con edades comprendidas entre 15 y 24 años, pese a que la tasa de alfabetización de este grupo de edad aumentó de un 75% en 1970 a un 85% hoy en día.
- La evaluación directa de la alfabetización induce a pensar que el problema planteado por ésta no sólo alcanza mayores proporciones de lo que parecen indicar las cifras convencionales basadas en evaluaciones indirectas, sino que además atañe tanto a los países desarrollados como a las naciones en desarrollo.

El desafío planteado por la alfabetización sólo se podrá afrontar si:

- Los máximos dirigentes políticos se comprometen a actuar.
- Los países adoptan políticas de alfabetización explícitas encaminadas a:
 - Desarrollar una enseñanza de calidad en primaria y el primer ciclo de secundaria.
 - Intensificar los programas de alfabetización para jóvenes y adultos.
 - Fomentar contextos alfabetizados pujantes.

La intensificación de los programas de alfabetización de los adultos exige:

- Una voluntad activa de los gobiernos para integrar la política de alfabetización de los adultos y su financiación en la planificación del sector de la educación.
- La adopción de marcos claros para coordinar los programas de alfabetización suministrados por el sector público, el privado y la sociedad civil.
- Un incremento de las asignaciones presupuestarias y la ayuda. Los programas de alfabetización sólo reciben un 1% del presupuesto de educación en muchos países. Sería necesaria una cantidad suplementaria de 2.500 millones de dólares anuales hasta 2015 para realizar progresos importantes hacia la consecución del objetivo fijado en Dakar con respecto a la alfabetización.
- Una atención especial para basar los programas en la comprensión de las demandas de los educandos –y más concretamente de sus preferencias lingüísticas y motivaciones para asistir a los cursos–, en consulta con las comunidades locales.
- La elaboración de planes de estudios acordes con esas demandas, junto con una clara formulación de los objetivos del aprendizaje y el suministro de material didáctico adecuado.
- Una remuneración adecuada, una situación profesional y posibilidades de formación para los alfabetizadores.
- La adopción de políticas lingüísticas apropiadas, habida cuenta de que la diversidad lingüística es predominante en la mayoría de los países que tropiezan con graves problemas en el campo de la alfabetización. La utilización de la lengua materna se justifica en el plano pedagógico, pero es necesario ofrecer la posibilidad de una transición sin brusquedades al aprendizaje en lenguas regionales y oficiales.

La creación de sociedades y entornos alfabetizados exige prestar una atención continua a:

- Las políticas lingüísticas.
- Las políticas editoriales.
- Las políticas relativas a los media.
- El acceso a la información.
- Las políticas encaminadas a introducir los libros y materiales de lectura en las escuelas y los hogares.

La adquisición, mejora y utilización de las competencias básicas en materia de alfabetización se efectúa en todos los niveles de la educación y en múltiples contextos formales y no formales. El logro de cada uno de los objetivos de la EPT depende en gran medida de las políticas que fomentan las sociedades alfabetizadas y establecen normas elevadas para la alfabetización, que es la base fundamental de todo aprendizaje posterior.

Introducción

Los 164 gobiernos que adoptaron en el año 2000 los objetivos de la Educación para Todos (EPT) abrazaron una concepción holística de la educación, que engloba el aprendizaje desde los primeros años de existencia hasta la edad adulta. En la práctica, la atención de todos ellos ha sido acaparada por los dos Objetivos de Desarrollo para el Milenio de las Naciones Unidas en materia de educación: la enseñanza primaria universal (EPU) de calidad y la paridad entre los sexos. En estos momentos en que está corriendo el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006* se ha fijado por objetivo poner de relieve ante los encargados de las políticas de educación uno de los objetivos que más se ha descuidado: la alfabetización, que es una base esencial no sólo para lograr la EPT, sino también para alcanzar el objetivo primordial de reducir la pobreza.

La alfabetización es una base esencial del aprendizaje. Aunque la escuela es el medio principal para adquirir la lectura, la escritura y el cálculo, centrarse exclusivamente en la educación formal de los niños supone ignorar una serie de realidades crudas: en primer lugar, muchos alumnos dejan la escuela sin haber adquirido un mínimo de competencias básicas; y en segundo lugar, una quinta parte de la población mundial –771 millones de adultos– carecen de instrumentos de aprendizaje básicos para tomar decisiones con buen conocimiento de causa y participar plenamente en el desarrollo de sus sociedades. Las mujeres constituyen la inmensa mayoría de esos adultos, lo cual agrava la situación vulnerable en que se hallan y merma las posibilidades de que sus hijas se beneficien de una educación. Afrontar el desafío planteado por la alfabetización en el plano mundial es una exigencia moral y un imperativo para el desarrollo. Esta tarea es tanto más apremiante cuanto que la mundialización incrementa la demanda de alfabetización en múltiples lenguas.

De conformidad con la amplia misión que tiene asignada el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, en la Parte I del presente resumen se evalúan los progresos globales –en especial, los realizados hacia la EPU de calidad y la paridad entre los sexos–, poniendo de relieve las estrategias nacionales aplicadas para acelerar los progresos en el transcurso del decenio que nos separa del año 2015.

■ Objetivos de la EPT fijados en Dakar

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente de 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 de 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, para conseguir para todos resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales para la vida diaria.

En la Parte II se define la alfabetización y se exponen argumentos en su favor, exponiendo su emergencia como derecho humano que proporciona a los individuos y las sociedades beneficios muy considerables. En la Parte III se presenta un panorama detallado del enorme desafío que representa la alfabetización, haciendo hincapié en las regiones, países y grupos más vulnerables. Asimismo, se presenta la notable evolución de muchas sociedades hacia la generalización del dominio de la lectura y la escritura. Hace 150 años sólo el 10% de la población mundial sabía leer y escribir, mientras que esa proporción asciende hoy a un 80%. ¿Cómo se ha logrado



esto? ¿Qué enseñanzas se pueden sacar para lograr la alfabetización universal, que es un elemento tan esencial en las actuales sociedades del conocimiento?

Basándose en esas lecciones, en la Parte IV se aboga por un triple enfoque de la alfabetización, que comprende: la realización de la EPU, la intensificación de los programas de aprendizaje destinados a los jóvenes y adultos, y la creación y enriquecimiento de contextos propicios a la alfabetización.

En la Parte IV se examinan también las características esenciales de una política bien fundamentada y el papel de los gobiernos en la preparación de los programas de aprendizaje destinados a los jóvenes y los adultos. En la Parte V se evalúan los compromisos internacionales en pro de la educación básica –comprendida la alfabetización– a la luz de las expectativas considerables suscitadas en 2005 por las promesas de incrementar sustancialmente la ayuda en los cinco años venideros.

■ Objetivos del Milenio para el Desarrollo relativos a la educación

- Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal.

Meta 3. Velar por que de aquí a 2015 todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.

- Objetivo 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Esta cuarta edición del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* no sólo se ha basado en trabajos de investigación exhaustivos y documentos encargados expresamente –que se pueden consultar en el sitio www.efareport.unesco.org–, sino también en consultas con expertos en alfabetización del mundo entero, comprendidas las realizadas por medios electrónicos. ■

■ El Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización (2003-2012)

Resultados esperados:

- Un avance considerable en la dirección de los objetivos 3), 4) y 5) establecidos para 2015 por el Marco de Acción de Dakar, en especial un aumento apreciable del número total de alfabetizados entre los siguientes sectores de población: i) Las mujeres (acompañado de una reducción de las disparidades entre los géneros); ii) Los sectores de población excluidos de la alfabetización en países cuyo índice de alfabetización se considera alto; iii) Las regiones más necesitadas, a saber, el África Subsahariana, el Asia Meridional y los miembros del Grupo E-9 de países con mayor densidad de población.
- Un nivel de aprendizaje de los estudiantes, en particular de los niños en la escuela, que les permita dominar la lectura, la escritura, la aritmética elemental, el pensamiento crítico, los valores positivos de la ciudadanía y otros conocimientos que les serán de utilidad en la vida.
- Un entorno alfabetizado dinámico, en especial en las escuelas y las localidades donde se encuentran los grupos prioritarios, que contribuya a que la alfabetización se mantenga y se extienda en el tiempo con posterioridad al Decenio de la Alfabetización.
- Una mejora de la calidad de vida (reducción de la pobreza, aumento de los salarios, mejora de la sanidad, aumento de la participación, toma de conciencia de los derechos y deberes propios de la condición de ciudadano, y sensibilización sobre los asuntos relacionados con la igualdad entre los géneros) de quienes hayan participado en los programas educativos de la campaña Educación para Todos.

- Entre 1998 y 2002-2003 se realizaron progresos regulares, pero insuficientes.
- Se realizaron progresos muy rápidos en los países donde los indicadores presentaban los índices más bajos.
- El mero acceso a la escuela primaria sigue representando un obstáculo.
- En la enseñanza primaria, el pago de derechos de escolaridad sigue representando un obstáculo importante para hacer progresar este tipo de enseñanza en unos 90 países.
- El escaso nivel del aprovechamiento escolar es muy frecuente.

Parte I: La Educación para Todos Progresos y perspectivas

- Desde 1998, el ritmo del aumento del número de estudiantes de secundaria ha sido cuatro veces más rápido que el de los alumnos de primaria.
- En 2005 no se logró el objetivo de la paridad entre los sexos y hay 86 países que corren el riesgo de no lograrla ni siquiera en 2015.
- El VIH/SIDA pone en peligro la consecución de la EPT en África.
- Se necesitan nuevos docentes en cantidad considerable.
- Las intervenciones poco costosas en materia de salud y nutrición escolares mejoran el aprendizaje y deberían ser objeto de mayor atención.
- Entre 1998 y 2000, la porción del ingreso nacional destinada al gasto público en educación aumentó en dos tercios de los países del mundo.

Escuchando atentamente al maestro en una escuela primaria (Provincia de Guizhu, China).



El Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo evalúa cada año los progresos realizados hacia la consecución de los seis objetivos que se fijaron los 164 países participantes en el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado el año 2000 en Dakar. El Informe utiliza este año los datos correspondientes al año escolar 2002-2003 para informar sobre los cambios que se han producido desde 1998 y formular previsiones sobre los países que tienen posibilidades de lograr la EPU, alcanzar la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria y mejorar en un 50% el nivel de alfabetización de los adultos de aquí a 2015, año fijado como límite. Aunque estas previsiones quizás no reflejen totalmente el impacto de los cambios más recientes en las políticas de educación, no por ello dejan de ser un instrumento de seguimiento útil.

En general, los progresos de estos últimos años han sido regulares, pero insuficientes todavía para alcanzar los objetivos de la EPT o acercarse a ellos mucho más de lo que se ha conseguido hasta ahora. Todos los elementos de información de que se dispone demuestran que sigue siendo necesario centrar la atención en las políticas de educación del África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes, así como en las de los países menos adelantados de otras regiones. Las estrategias nacionales centradas en la igualdad entre los sexos, los docentes, la salud y los grupos más desfavorecidos son fundamentales para acelerar el ritmo del cambio.

El Índice de Desarrollo de la EPT: cuatro objetivos y 123 países

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE), utilizado por primera vez en 2003, proporciona una medición sintética de la situación en que se halla un país con respecto a la consecución de la EPT. Comprende cuatro objetivos: la EPU, la alfabetización de los adultos, la paridad entre los sexos y la calidad de la educación. Los datos no están suficientemente estandarizados para poder incluir en el IDE la atención y educación de la primera infancia (objetivo 1) y las competencias para la vida diaria (objetivo 3). Cada uno de los objetivos incluidos en el índice posee un indicador de aproximación: la tasa neta de escolarización para la EPU; el porcentaje de personas de más de 15 años de edad que saben leer y escribir para la alfabetización de los adultos; el índice de la EPT relativo al género para la paridad entre los sexos; y la tasa de supervivencia en 5º grado de primaria para la calidad de la educación. El índice correspondiente a 2002 se ha calculado para los 123 países sobre los que se disponía de datos relativos a la totalidad de esos cuatro componentes. Los resultados muestran que:

- En 46 países –esto es, en algo más de un tercio de los 123 sobre los que se dispone de datos– el IDE es superior a 0,95 y, por lo tanto, se puede considerar que esas naciones han logrado la EPT o están a punto de lograrla. La mayoría de ellas están situadas en América del Norte y Europa Occidental, así como en Europa Central y Oriental, dos regiones donde la enseñanza es obligatoria desde hace decenios.
- En 49 países, pertenecientes a todas las regiones del mundo, los valores del IDE oscilan entre 0,80 y 0,94.

En este grupo de países la calidad de la enseñanza representa un problema, especialmente en la región de América Latina y el Caribe. En los Estados Árabes son las bajas tasas de alfabetización de los adultos las que provocan un descenso del IDE.

- En 28 países los valores del IDE son inferiores a 0,80. Más de la mitad de las naciones de este grupo pertenecen a la región del África Subsahariana. En todas ellas los cuatro componentes del IDE se sitúan a niveles bajos. Por lo tanto, es muy poco probable que logren la EPT de aquí al año 2015 sin una intensificación espectacular de sus esfuerzos y de la ayuda de la comunidad internacional, pese a que se ha podido comprobar una evolución rápida y alentadora en muchos de los países que presentan los niveles más bajos en los indicadores. (Cuadro 1.1)

La evolución del IDE entre 1998 y 2002 fue moderada. Su promedio aumentó en un 1,2% y la clasificación de los países permaneció estable. Se registraron progresos importantes –de más de un 10%– en Camboya, Côte d'Ivoire, Etiopía y Mozambique. Los países con un IDE bajo en los que se han registrado retrocesos considerables –entre un 5% y un 11%– son Chad, Guyana, Papua Nueva Guinea y Trinidad y Tobago, donde la tasa de supervivencia en 5º grado se deterioró. En más del 75% de los 58 países sobre los que se disponen de indicadores de aproximación para 1998 y 2002, hubo por lo menos un indicador que evolucionó en sentido inverso al de los demás.

Cuadro 1.1: Distribución de los países según el valor del IDE, por región (2002)

	Lejos de la EPT: IDE inferior a 0,80	En posición intermedia: IDE entre 0,80 y 0,94	Cerca de la EPT: IDE entre 0,95 y 0,97	EPT alcanzada: IDE entre 0,98 y 1
África Subsahariana	16	7	1	
Estados Árabes	5	10	1	
Asia Central		2	1	2
Asia Oriental y el Pacífico	3	7	2	1
Asia Meridional y Occidental	3	1		
América Latina y el Caribe	1	20	4	1
América del Norte/Europa Occi.		1	9	8
Europa Central y Oriental		1	12	4
Total	28	49	30	16

Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

Atención y educación de la primera infancia: una prioridad de escasa importancia en las políticas públicas

La atención y educación de la primera infancia (AEPI) –que será el tema especial del Informe 2007– engloba todos los programas que tienen por objeto propiciar el desarrollo físico, cognitivo y social de los niños antes de su ingreso en la escuela primaria. Resulta difícil efectuar el seguimiento del componente *atención* de la AEPI por la escasez de datos al respecto. Las estadísticas de que se dispone actualmente se refieren a los niveles de participación en los programas de educación preescolar. En muchos países se sigue considerando que la AEPI no entra en el ámbito de las políticas del sector público, sino que constituye un sector reservado a la

iniciativa privada. Los progresos realizados entre 1998 y 2002 han sido limitados, salvo excepciones como el caso de la India, donde la tasa bruta de escolarización (TBE) en preprimaria pasó de un 19,5% a un 24%. La enseñanza preprimaria está bien desarrollada en América del Norte y Europa Occidental, así como en varios países de América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico. El contraste es muy acusado con las regiones del África Subsahariana (promedio de la TBE inferior al 10%), los Estados Árabes (cerca del 18%), Asia Central (29%) y Asia Meridional y Occidental (32%). Las disparidades entre los sexos en preprimaria son menos acusadas que en los demás niveles de enseñanza y tienden a favorecer a las niñas, salvo en los Estados Árabes.

Lograr una enseñanza primaria universal de calidad supone una acción más enérgica en materia de acceso a la educación, derechos de escolaridad y formación de docentes

Desde el Foro de Dakar, los progresos realizados hacia la EPU han sido globalmente lentos: la tasa mundial de escolarización sólo aumentó en un punto porcentual, pasando del 83,6% en 1998 al 84,6% en 2002. No obstante, en el África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes, las tasas de escolarización aumentan rápidamente y las disparidades entre los sexos van disminuyendo lentamente, aunque son todavía numerosos los países con tasas de escolarización bajas e insuficiente capacidad para acoger a todos los niños

En África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes, las tasas de escolarización aumentan rápidamente y las disparidades entre los sexos van disminuyendo lentamente.

en la escuela. Es necesario que las políticas de educación se sigan esforzando por desarrollar los sistemas educativos y mejorar su calidad.

El acceso a la escuela primaria sigue constituyendo un problema. Las tasas de ingreso miden el acceso al 1^{er} grado de primaria. Las tasas brutas de ingreso (TBI) superiores al 100% no constituyen una excepción, sino que suelen ser la regla. Eso quiere decir que están escolarizados en primaria muchos niños que no han alcanzado –o han superado– la edad oficial de ingreso en este nivel de enseñanza. La TBI puede reflejar también la existencia de obstáculos –costos elevados o falta de escuelas– que impiden el ingreso en la escuela a su debido tiempo. En el 40% de los países del África Subsahariana las TBI son inferiores al 95%, lo cual significa que el mero acceso a la escuela primaria sigue siendo problemático, sobre todo para los niños de las zonas rurales pobres, y más concretamente para las niñas. Un indicio positivo es que entre 1998 y 2002 aumentaron en un 30%, o más, las tasas de ingreso en países donde se situaban a un nivel muy bajo, por ejemplo Guinea, Níger, la República Unida de Tanzania, Senegal y Yemen.

Recuadro 1.1 El costo de los conflictos y los desastres naturales

Un obstáculo importante para lograr la EPT es el número de países que son víctimas de conflictos, o acaban de salir de ellos, y el de los que padecen las consecuencias de los desastres naturales –como los de la región del Océano Índico, devastados por el tsunami de diciembre de 2004– o de la inestabilidad económica. En 2003, había 36 conflictos armados –guerras civiles, principalmente– en 29 países y casi todos éstos eran naciones con bajos ingresos. Además, cabe señalar que el 90% de las víctimas eran civiles. Los conflictos y sus secuelas quebrantan los cimientos de los sistemas educativos, provocando destrucciones materiales y causando traumas a los niños y sus padres, o atemorizándolos. Los conflictos armados prolongados originan además el desplazamiento de un gran número de personas dentro de los países afectados, o provocan oleadas de refugiados a países extranjeros. Un estudio efectuado recientemente en 118 campos de refugiados instalados en 23 países de asilo ha mostrado que se dan tasas de deserción escolar elevadas a lo largo del año escolar.



Una muchacha en las ruinas de su escuela devastada por el tsunami de diciembre de 2004 (Galle, Sri Lanka).

Los violentos conflictos crónicos que han afectado a algunas regiones de Burundi, la República Democrática del Congo, Somalia y el sur del Sudán han restringido considerablemente el acceso a la educación. En Timor-Leste un 95% de las aulas de las escuelas del país fueron destruidas por los actos de violencia perpetrados después de la independencia del país. En Colombia fueron asesinados 83 docentes en 2003. Mantener el funcionamiento de las escuelas durante los conflictos y las situaciones de emergencia no sólo ofrece una cierta estabilidad y normalidad, sino que además alimenta la esperanza cara al futuro. En determinados contextos, algunas comunidades han organizado escuelas rudimentarias después de haber sido desplazadas por conflictos armados.

A este respecto, hay que señalar que la labor de las instituciones y organizaciones internacionales no gubernamentales es fundamental, habida cuenta de que logran distribuir material educativo y fomentar la formación de docentes.

Recuadro 1.2 El costo del VIH/SIDA para los sistemas educativos

La pandemia del sida está dejando huérfanos a muchos niños por la muerte de uno de sus progenitores, o de ambos. Los más afectados son los países del África Oriental y Meridional, donde los huérfanos a causa del sida representan entre un 31% y un 77% del

número total de huérfanos, mientras que en el resto de África esa proporción oscila entre un 4% y un 39%. A no ser que las escuelas les dispensen un apoyo especial, esos niños corren un gran riesgo de no poder proseguir sus estudios. Por otra parte, la epidemia agrava la escasez de docentes y el absentismo de éstos, especialmente en África. Según los cálculos menos pesimistas, Zambia, la República Unida de Tanzania y Kenya perderán 600 docentes en 2005, respectivamente. En Mozambique, el absentismo del profesorado provocado por la enfermedad puede costar 3.300.000 dólares en 2005, y se necesitará una suma complementaria de 300.000 dólares para formar a docentes suplementarios.

La educación tiene un impacto probado en la epidemia. En efecto, un estudio realizado en 32 países ha puesto de manifiesto que las posibilidades de que las mujeres alfabetizadas sepan cuáles son los principales medios para evitar la contaminación por el VIH son cuatro veces mayores que las de las mujeres analfabetas. En Zambia, los índices de contaminación entre las mujeres instruidas se han reducido en un 50%, pero la disminución es muy leve entre las mujeres que no han recibido educación formal alguna. Las escuelas pueden desempeñar un papel importante en la atenuación de la propagación de la enfermedad, proporcionando información y asesoramiento fiables y adoptando medidas para prolongar la educación de las niñas.

Un trabajador social del programa Movilización Comunitaria Total visitando a una abuela que se encarga de huérfanos del sida (Botswana).



La participación en la escuela primaria aumenta levemente. En 1988 estaban escolarizados en primaria 655 millones de niños del mundo entero, y en 2002 esa cifra ascendió a un total de 671 millones. Se registraron progresos especialmente importantes en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental, ya que en cada una de estas dos regiones el número de escolarizaciones adicionales alcanzó casi la cifra de 20 millones. No obstante, la alta tasa de fertilidad dificulta todavía más la empresa de escolarizar a todos los niños: se prevé que durante el próximo decenio la población en edad escolar del África Subsahariana aumentará en un 32%, esto es, en 34 millones. La epidemia del sida, la proliferación de otras enfermedades y los conflictos armados harán que de aquí a 2010 un 10% de esos niños se queden huérfanos, y esto exigirá lógicamente la realización de intervenciones especiales (véanse los Recuadros 1.1 y 1.2). Es probable que de aquí a 2015 el aumento de la población escolar en los países de Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes se cifre en un 20%. En cambio, se prevé una disminución importante del número de escolares de primaria en Asia Oriental y el Pacífico –como consecuencia de la disminución de la tasa de natalidad en China–, y también en Europa Central y Oriental (-17%) y Asia Central (-23%).

Al evaluar los progresos, es instructivo examinar a la vez la tasa bruta (TBE) y la tasa neta (TNE) de escolarización (Cuadro 1.2). La primera mide la capacidad global de absorción de los sistemas escolares en términos meramente cuantitativos. La segunda permite determinar en qué medida están realmente escolarizados los niños del grupo en edad oficial de cursar un determinado nivel de enseñanza, por ejemplo la primaria. La TNE no tiene en cuenta a los niños matriculados que

no pertenecen al grupo de edad oficial por haber sido escolarizados prematura o tardíamente, o por haber repetido curso. En muchos países se da una discrepancia importante entre la TBE y la TNE, lo cual indica que los niños escolarizados no pasan de un grado a otro a un ritmo regular y que los recursos se podrían utilizar de manera más eficiente. Esta discrepancia es bastante acusada en muchos países del África Subsahariana, así como en la India y Nepal. Algunos países se caracterizan por poseer TBE ostensiblemente inferiores al 100% y TNE que sólo alcanzan un 50% o menos (por ejemplo, Burkina Faso, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Malí y Níger).

En las dos terceras partes aproximadamente de los países sobre los que se dispone de datos, las TNE aumentaron entre 1998 y 2002. La mayoría de los países cuya TNE no alcanzaba el 80% en 1998 han logrado realizar progresos sustanciales (más de un 20%). Entre ellos figuran siete países del África Subsahariana, Marruecos y Yemen. En algunos países como Guinea, Lesotho y la República Unida de Tanzania, los gobiernos han suprimido los derechos de escolaridad. En otros –como Benin y Níger, por ejemplo– han adoptado medidas específicamente encaminadas a incrementar el acceso de las niñas a la escuela en las zonas rurales.

El pago de derechos de escolaridad sigue representando un obstáculo importante para progresar hacia la EPU. Aunque se reconocen cada vez más las ventajas que entraña la supresión de los derechos de escolaridad en primaria, en 89 de los 103 países sobre los que se dispone de datos a este respecto se siguen percibiendo derechos de escolaridad, legal o ilegalmente según los casos. Aun cuando se supriman los gastos directos, las familias pueden seguir sufragando gastos elevados por

Cuadro 1.2: Número de niños escolarizados en primaria, por región (1998 y 2002)

	Número total de alumnos escolarizados				Tasa bruta de escolarización			Tasa neta de escolarización		
	1998	2002	Diferencia		1998	2002	Diferencia	1998	2002	Diferencia
	(en miles)	(en miles)	(en miles)	%	%	%	(puntos porcentuales)	%	%	(puntos porcentuales)
Mundo	655.343	671.359	16.015	2	101	104	3,1	83,6	84,6	1,0
Países en desarrollo	569.072	589.291	20.219	4	100	104	3,6	82,0	83,2	1,2
Países desarrollados	70.399	67.880	-2.519	-4	102	101	-1,5	96,6	95,6	-0,9
Países en transición	15.872	14.187	-1.685	-11	101	106	5,1	85,4	89,1	3,7
África Subsahariana	81.319	100.670	19.351	24	80	91	11,2	56,2	63,5	7,3
Estados Árabes	34.725	37.137	2.411	7	90	94	4,1	78,1	82,6	4,5
Asia Central	6.891	6.396	-495	-7	99	102	2,7	88,9	89,9	1,0
Asia Oriental y el Pacífico	217.317	207.054	-10.263	-5	112	111	-0,6	95,7	92,1	-3,7
Asia Meridional y Occidental	158.096	175.527	17.431	11	95	102	7,4	78,6	82,5	3,9
América Latina y el Caribe	78.656	69.498	-9.158	-12	121	119	-2,0	94,4	96,4	2,0
América del Norte y Europa Occidental	52.856	51.945	-911	-2	103	101	-1,8	96,3	95,3	-1,0
Europa Central y Oriental	25.484	23.133	-2.351	-9	97	99	2,1	87,2	89,0	1,7

Fuente: Véase el Capítulo 2 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

concepto de matrículas, uniformes, transportes y materiales de aprendizaje. Hacer que la enseñanza sea más asequible, suprimiendo esos gastos y proporcionando transportes y almuerzos escolares gratuitos o baratos, representa un poderoso incentivo para que los padres envíen a la escuela a sus hijos, y en especial a sus hijas.

Los niños sin escolarizar en primaria se concentran en dos regiones. Pese al aumento del número de niños escolarizados, en el año 2002 había todavía unos 100 millones en edad de cursar primaria que no iban a la escuela.¹ Las niñas representaban el 55%, esto es, una proporción levemente inferior al 58% registrado en 1998. El 70% del total mundial de niños sin escuela se concentra en el África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental. Hay 19 países que cuentan con más de un millón de niños sin escolarizar, y 10 de ellos pertenecen a la región del África Subsahariana, donde algunas naciones relativamente poco pobladas –Burkina Faso, Malí y Níger– tienen que afrontar problemas enormes.

No todos los niños llegan al último grado de primaria. Varios indicadores proporcionan datos sobre la calidad de la educación y el aprovechamiento escolar de los alumnos.² Aunque los criterios para pasar al grado superior sean variables, uno de esos indicadores es la tasa de repetición de los alumnos: en 2002 menos del 3% de los escolares –por término medio– repitieron un grado de primaria. No obstante, esa proporción es superior al 15% en más de la mitad de los países del África Subsahariana, Brasil, Guatemala, Marruecos, Mauritania, Nepal y la República Democrática Popular Lao. En algunos países –Burkina Faso, Malí y Níger, por ejemplo– se han adoptado iniciativas para disminuir la repetición de grado.

1. Es difícil calcular con exactitud el número de niños sin escolarizar. La cifra de 100 millones comprende todos los niños en edad de cursar la enseñanza primaria que no están escolarizados en los centros docentes de este nivel, esto es, los que no van a la escuela y los que están matriculados en niveles de enseñanza distintos de la primaria. Los datos del Instituto de Estadística de la UNESCO indican que un 0,8% de los niños en edad de cursar primaria estaban matriculados en centros de preprimaria y un 2,3% en escuelas de secundaria. Si no se tiene en cuenta a los niños matriculados en estas últimas escuelas, la cifra global de niños sin escolarizar ascendería a 85,5 millones.

2. Para un examen detallado de la calidad de la educación, véase el Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005.

Hacer la enseñanza más asequible, proporcionando transportes y almuerzos escolares gratuitos o baratos, representa un poderoso incentivo para que los padres envíen a la escuela a sus hijos.

Otro problema importante es lograr que los niños permanezcan en la escuela hasta el último grado de primaria. En un tercio de los países sobre los que se dispone de datos, menos de las dos terceras partes de los alumnos matriculados en primaria consiguen llegar al último grado. Este problema es especialmente grave en el África Subsahariana, así como en Bangladesh, Camboya, la India, Nepal y algunos países de América Latina y el Caribe. Además, en la mayoría de los países sobre los que se dispone de datos, no todos los niños que cursan el último grado de primaria logran terminar este ciclo de enseñanza. Es posible que, en algunos países, los bajos niveles de terminación de los estudios primarios obedezcan a la aplicación de políticas enérgicas de selección a causa del número limitado de plazas disponibles en el primer ciclo de la enseñanza secundaria. La mejora de la calidad de la educación y la ampliación del acceso a la enseñanza secundaria son, por consiguiente, condiciones indispensables para lograr plenamente la EPU.

La necesidad de contar con docentes más numerosos y mejor formados. Resolver el problema de la escasez de docentes y prestar atención a su formación son dos prioridades importantes para los países que necesitan ampliar considerablemente la cobertura de sus sistemas de enseñanza primaria. Aunque el número de alumnos por docente haya disminuido entre 1998 y 2002 en más de dos tercios de los países sobre los que se dispone de datos, sigue habiendo excepciones. En el África Subsahariana, la proporción alumnos/docente (PAD) suele ser superior a 40/1 y en algunos países –Chad, Congo y Mozambique, por ejemplo– llega a ser de 70/1. La PAD ha aumentado también en algunos países que han suprimido o reducido los gastos de escolaridad, por ejemplo en la República Unida de Tanzania.

Se han establecido previsiones sobre el número de docentes que se necesitan para lograr de aquí a 2015 que las TBE alcancen el 100% y que la PAD sea de 40/1, a fin de garantizar la calidad de la enseñanza. En algunos países del África Occidental como Burkina Faso, Malí y Níger, el número de docentes tendría que aumentar a un ritmo espectacular: un 20% anual. El aumento en cifras absolutas tendría que ser también sustancial: 20.000 docentes suplementarios en Camerún y 167.000 en Bangladesh, por ejemplo. Es obvio que estas cifras tienen repercusiones manifiestas en los presupuestos para pagar los sueldos y financiar la formación. Una serie de datos recientes ha confirmado que muchos docentes de primaria no poseen calificaciones suficientes. En efecto, sólo en un 25% de los 100 países en desarrollo sobre los que se dispone de datos para 2002 se imparte formación pedagógica a todos –o casi todos– los maestros de primaria. En algunos países –por ejemplo, en Níger– la proporción de docentes calificados está disminuyendo con la contratación de docentes voluntarios para satisfacer la creciente demanda de enseñanza primaria. Algunos países han reducido el número de años de estudios exigidos para ejercer la docencia y están estableciendo programas de formación inicial acelerada. En Mozambique, con la adopción de medidas de este tipo se ha conseguido que la proporción de docentes formados pase del 33% al 60%. En Rwanda, el porcentaje de docentes formados aumentó del 49% al 80% sin que se rebajaran los criterios de admisión. En las regiones donde el nivel de escolarización es insuficiente –África Subsahariana y Asia Meridional y Occidental–, el profesorado masculino es más numeroso que el femenino tanto en primaria como en secundaria. En esas regiones, los esfuerzos realizados para atraer a las mujeres a la profesión docente pueden tener repercusiones importantes en el aprovechamiento escolar de las niñas.³

Una salud y una nutrición buenas son condiciones indispensables para aprender con eficacia.

Enseñanza secundaria y superior: rápido aumento del número de estudiantes

Entre 1998 y 2002, el número de alumnos de enseñanza secundaria pasó de 430 a cerca de 500 millones en todo el mundo, lo cual supone un aumento cuatro veces mayor que el del número de escolares de primaria. La TBE mundial en secundaria aumentó del 60% al 65% en ese mismo periodo. Casi todos los países pertenecientes a la OCDE han logrado la universalización de la enseñanza secundaria. Las TBE en secundaria son también elevadas en Europa Central y Oriental, Asia Central y América Latina y el Caribe. Los niveles de participación más bajos se dan en los Estados Árabes –donde el promedio regional es del 65%–, Asia Oriental y el Pacífico (71%), Asia Meridional y Occidental (50%) y el África

Subsahariana (28%). No obstante, el aumento de la tasa de escolarización en secundaria superó el 15% en más de la mitad de los países del África Subsahariana, y en Uganda se duplicó.

El número de estudiantes de enseñanza superior siguió aumentando rápidamente, pasando de 90 millones en 1998 a 121 millones en 2002. Los índices de crecimiento observados en los países en desarrollo son, por término medio, dos veces más elevados que los registrados en los países desarrollados.

El aprovechamiento escolar sigue siendo un problema muy preocupante. Los datos recién publicados sobre los resultados del aprendizaje parecen indicar que el nivel medio de aprovechamiento ha disminuido en los últimos años en los países del África Subsahariana. En el análisis de 2003 de la Tercera Encuesta Internacional sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS) se llegó a la conclusión de que la mayoría de los alumnos evaluados en Arabia Saudita, Botswana, Chile, Filipinas, Ghana, Marruecos y Sudáfrica no alcanzaban el nivel de referencia mínimo en matemáticas.

Los resultados de 2003 del Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) pusieron de manifiesto que más del 40% de los alumnos de 15 años nacionales de países de ingresos medios –Brasil, Indonesia, México y Túnez, por ejemplo– se situaban en el nivel 1 del baremo establecido para las matemáticas, las ciencias y la lectura, o por debajo de ese nivel. En ocho de los 26 países de ingresos altos participantes en el estudio, un 20% o más de los alumnos de 15 años se situaban en el nivel 1 del baremo establecido para la lectura, o por debajo de ese nivel. En matemáticas, el grupo de alumnos con resultados insuficientes representaba entre un cuarto y más de un tercio del total de los alumnos evaluados en los Estados Unidos de América, Grecia, Italia y Portugal. El estudio efectuado muestra también que las muchachas obtienen mejores resultados que los varones en los países donde hay igualdad de oportunidades para acceder al sistema educativo, sea cual sea el nivel de ingresos de esos países.

En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005* se analizaban los factores clave que repercuten positivamente en el aprovechamiento de los alumnos: docentes calificados, planes de estudios pertinentes, material de aprendizaje adecuado, tiempo lectivo suficiente y estrategias pedagógicas que fomentan la interacción. También es fundamental la existencia de un contexto de aprendizaje seguro y agradable. Asimismo, hay elementos de información sólidos que demuestran que **una salud y una nutrición buenas** son condiciones indispensables para aprender con eficacia. El 50% de los niños de los países en desarrollo sufren de carencias en hierro provocadas por el paludismo y los anquilostomas intestinales, mientras que las infecciones causadas por los helmintos afectan a todos los niños en una proporción que oscila entre un 25% y un 35%. La realización de intervenciones sanitarias poco costosas puede reducir sensiblemente las consecuencias de estos perjuicios en el plano educativo y humano, mejorando el cociente intelectual (CI) en 4 a 6 puntos, incrementando la asistencia a clase en un 10% y aumentando globalmente el aprovechamiento escolar. El suministro masivo de servicios de

3. Para un examen detallado de las cuestiones relativas a la educación y la igualdad entre los sexos, véase el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*.

desparasitación y el aporte de complementos nutricionales –como vitamina A, yodo e hierro– puede contribuir a la disminución de las tasas de repetición, aumentar en 2,5 años la escolarización en primaria y tener una repercusión importante en el aprendizaje.

La disparidad entre los sexos se reduce lentamente

El programa de la EPT y los Objetivos de Desarrollo para el Milenio instan a lograr la paridad entre muchachas y varones en la escolarización en primaria y secundaria en 2005 y a conseguir la igualdad entre los sexos en todos los niveles de escolarización para 2015. De los 180 países sobre los que se disponía de datos correspondientes a 2002, 104 habían conseguido la paridad entre los sexos en la escolarización en primaria. Las mayores disparidades en detrimento de las muchachas se dan en los Estados Árabes, Asia meridional y Occidental y el África Subsahariana. Se han realizado progresos muy rápidos en varios países pobres con tasas de escolarización bajas, por ejemplo en Afganistán, Benin, Chad Etiopía, Gambia, Guinea, India, Marruecos, Nepal y Yemen. No obstante, incluso antes de que se pueda disponer de los datos correspondientes a 2005, se puede afirmar que obviamente el objetivo establecido para 2005 no se ha logrado alcanzar en más de 70 países.

En la enseñanza primaria, las disparidades entre los sexos se derivan sobre todo de la desigualdad de acceso a la escuela. En la mayoría de los casos, son las niñas las que son objeto de discriminación.

En la **enseñanza primaria**, las disparidades entre los sexos se derivan sobre todo de la desigualdad de acceso a la escuela. La paridad a este nivel no se ha alcanzado en un 40% de los 159 países sobre los que se dispone de datos. En la mayoría de los casos, son las niñas las que son objeto de discriminación. No obstante, se está produciendo una evolución y algunos países del África Subsahariana han realizado progresos espectaculares entre 1998 y 2002. El panorama que ofrece la región del Asia Meridional y Occidental es muy diverso: Pakistán es el país donde se registran las mayores disparidades en el acceso a la escuela – el índice de paridad entre los sexos (IPS)⁴ sólo alcanza la cifra de 0,73–, mientras que en la India y Nepal el número de niñas y varones que ingresan en el primer grado de primaria es prácticamente igual.

En la **enseñanza secundaria**, sólo 57 de los 172 países sobre los que se dispone de datos habían alcanzado la paridad entre los sexos en 2002. Las disparidades en este nivel de enseñanza pueden ser favorables a las

muchachas o a los varones, según los casos. En 56 de los 115 países restantes, el número de chicas escolarizadas supera al de los chicos. Cuando el acceso a la escuela no se ve obstaculizado por limitaciones de recursos, la participación de las muchachas es mayor que la de los varones y además obtienen mejores resultados que éstos. Las disparidades en favor de los varones suelen ser muy acusadas y se dan casi exclusivamente en los países con bajos ingresos. En cambio, las que se dan a favor de las muchachas suelen ser leves y pueden observarse en muchos países con niveles de PNB per cápita muy diversos, desde Lesotho hasta Dinamarca. De los 79 países que posiblemente no podrán alcanzar de aquí a 2015 la paridad entre los sexos en secundaria, hay 42 en los que las tasas de escolarización de los varones son inferiores a las de las muchachas. En las políticas de educación se debe prestar atención a este fenómeno, que explica por qué varios países desarrollados –por ejemplo, Dinamarca, Finlandia, Nueva Zelanda y el Reino Unido– corren el riesgo de no alcanzar en 2015 la paridad entre los sexos en este nivel de enseñanza. El problema de las tasas de escolarización inferiores de los varones se plantea cada vez más en los países en desarrollo con ingresos intermedios, especialmente en los de América Latina y el Caribe.

En la **enseñanza superior**, la paridad entre los sexos constituye una excepción y sólo se da en cuatro de los 142 países sobre los que se dispone de datos correspondientes a 2002. La expansión de este nivel de enseñanza desde 1998 ha beneficiado en especial a las mujeres, y las disparidades en favor de éstas son más frecuentes que en la enseñanza secundaria. En consonancia con el perfil observado en primaria y secundaria, las disparidades en favor de los hombres son características de la mayoría de los países del África Subsahariana y del Asia Meridional y Occidental, así como de algunos países de la región de los Estados Árabes y del Asia Central.

Las **estrategias integradas** –centradas en la realización de actividades simultáneas dentro de las escuelas, de las comunidades y de la sociedad en su conjunto– tienen repercusiones en los países donde las niñas acceden de forma limitada a la escuela o la abandonan prematuramente. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4* se presentó información detallada en apoyo de la paridad entre los sexos y se expusieron los medios para fomentarla que habían dado resultados positivos. La contratación de maestras, la escolarización gratuita, la proximidad de la escuela al hogar, las instalaciones de saneamiento básicas, los servicios higiénicos separados en los centros docentes, la protección contra las violencias sexuales y el apoyo comunitario a la educación de las niñas son elementos esenciales de toda estrategia que apunte a una mayor igualdad entre los sexos. Velar por que los docentes, los planes de estudios y los materiales de aprendizaje no consoliden los prejuicios, sino que creen modelos positivos para las niñas, es una acción que puede influir considerablemente en el aprovechamiento escolar. Las becas de enseñanza secundaria otorgadas en función de objetivos específicos estimulan a las muchachas a proseguir sus estudios. La estrategia adoptada por Níger para eliminar los prejuicios contra la igualdad entre los sexos en la educación

4. Proporción entre el valor correspondiente al sexo femenino y el correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado. Cuando el IPS se sitúa entre 0,97 y 1,03 indica que existe paridad entre los sexos.

comprende ocho aspectos diferentes, que van desde las actividades sobre el terreno para promocionar la escolarización de las niñas en las zonas rurales hasta la formación de docentes centrada en los aspectos de la variable sociocultural del sexo y la entrega de premios a las niñas que obtienen las mejores notas en las disciplinas científicas. En general, las políticas públicas deben ir más allá de las iniciativas centradas exclusivamente en las tasas de escolarización y promover también la igualdad de oportunidades en la sociedad y el mercado de trabajo. Imprimir a las políticas esta orientación significa reconocer que el objetivo que deben perseguir los países es la igualdad entre muchachas y varones, y no exclusivamente el logro de la mera paridad numérica entre ambos sexos.

Perspectivas de consecución de la EPU y la paridad

entre los sexos. Los progresos realizados para conseguir la EPU se miden por aproximación mediante la TNE total en primaria. De los 163 países sobre los que se dispone de datos correspondientes a 2002, hay 47 que han logrado realizar la EPU. Se han podido efectuar previsiones para unos 90 de los 116 países restantes, basándose en las tendencias observadas entre 1990 y 2002.⁵ (Cuadro 1.3) Estas previsiones indican que:

- Sólo 20 países más tienen posibilidades de lograr la EPU de aquí a 2015, además de los 47 que ya la habían logrado en 2002.
- Cuarenta y cuatro países –que en su mayoría han partido de niveles bajos de escolarización– podrían no conseguir la EPU, pese a que están realizando progresos satisfactorios. La TNE de Burkina Faso, por ejemplo, ha progresado del 26% al 36% entre 1990 y 2002, pero sigue siendo insuficiente. La TNE de Bangladesh ha aumentado del 78% en 1990 al 88% en 1998, pero se halla estancada desde entonces.
- Veinte países corren el riesgo de no alcanzar el objetivo porque sus TNE retroceden. En su mayoría son países en transición de Europa Central y Oriental, cuyos sistemas tienen que reponerse todavía de la desintegración de la Unión Soviética.
- Tres países corren un grave riesgo de no alcanzar la EPU en 2015: Arabia Saudita, Azerbaiyán y Papua Nueva Guinea, porque sus TNE son inferiores al 80% y además están disminuyendo.

Las perspectivas de que los países logren la paridad entre los sexos se han evaluado en función de las tendencias que se han registrado entre 1990 y 2002 en las TBE en primaria y secundaria, por sexo. Se han efectuado previsiones relativas a un total de 149 países para 2005 y 2015. (Cuadro 1.4)

Se pueden distinguir tres categorías principales:

- Cuarenta y nueve países han alcanzado la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria. Los países de esta categoría pertenecen a todas las regiones del mundo y entre ellos se cuentan algunas grandes naciones de Asia, por ejemplo China e Indonesia. Es posible que otros seis países alcancen la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria en 2005, y otros ocho más en 2015.

- Cuarenta y tres países han logrado la paridad entre los sexos en primaria y otros doce más cuentan con posibilidades de alcanzarla en 2005 o 2015, pero no conseguirán realizarla probablemente en la enseñanza secundaria para el año previsto. En la mayoría de esos países, las disparidades se dan en favor de las niñas. No obstante, en esta categoría figuran países como la India en los que la escolarización de las niñas progresa rápidamente en primaria, mientras que la tasa de transición a secundaria sigue siendo baja.
- Veinticuatro países no lograrán probablemente la paridad en ninguno de los dos niveles de enseñanza de aquí a 2015. En este grupo de países las disparidades son favorables a los varones y los sistemas educativos están subdesarrollados tanto a nivel de la primaria como de la secundaria.⁶

Por lo tanto, entre los 100 países que no habían alcanzado la paridad entre los sexos en primaria o secundaria, sólo seis tienen posibilidades de alcanzarla en 2005 en ambos niveles de enseñanza y otros ocho más podrán lograrla en 2015. En cambio, corren el riesgo de no realizar el objetivo de la paridad en 2015 –es decir un decenio después de 2005, año fijado como límite– 86 países: siete en primaria, 55 en secundaria y 24 en los dos niveles de enseñanza.

Planificación y financiación en el plano nacional para conseguir la EPT

La aceleración del ritmo de los cambios necesarios para lograr los objetivos de la EPT dentro de 10 años exige prestar con apremio una atención continua a la planificación y las estrategias encaminadas a garantizar el acceso a la educación y la calidad, así como a la asignación adecuada de los recursos internos. El esfuerzo realizado por los países para cubrir los objetivos de la EPT se refleja en la planificación y financiación públicas. Un estudio reciente de los planes nacionales de educación de 32 países ha puesto de manifiesto que para los del Asia Meridional y el África Subsahariana la prioridad primordial estriba en lograr la EPU. En los países donde las tasas de escolarización son relativamente elevadas, se hace más hincapié en las necesidades de los grupos desfavorecidos. Esos 32 países han adoptado en su totalidad estrategias de fortalecimiento de la calidad –mejorando la formación de los docentes, por ejemplo–, pero sólo 18 han previsto la adopción de medidas precisas para promover el acceso de las niñas y mujeres a la educación. Además, hay 25 países que prestan atención a la alfabetización. No obstante, sólo son siete los que han adoptado planes que abarcan los seis objetivos de la EPT, y hay ocho más que prestan una atención explícita a cinco de esos seis objetivos por lo menos.

El estudio induce también a pensar que los niveles globales de financiación no están quizás a la altura de los objetivos ambiciosos en materia de educación que se han propuesto alcanzar los países interesados. De los 30 países sobre los que se dispone de datos,

6. Además, hay siete países que han logrado la paridad en la enseñanza secundaria –o podrían lograrla de aquí a 2015–, pero que no conseguirán probablemente realizarla en la enseñanza primaria.

5. Los países que han logrado la EPU no se incluyen en este análisis prospectivo.

Cuadro 1.3: Perspectivas para lograr la EPU en 2015

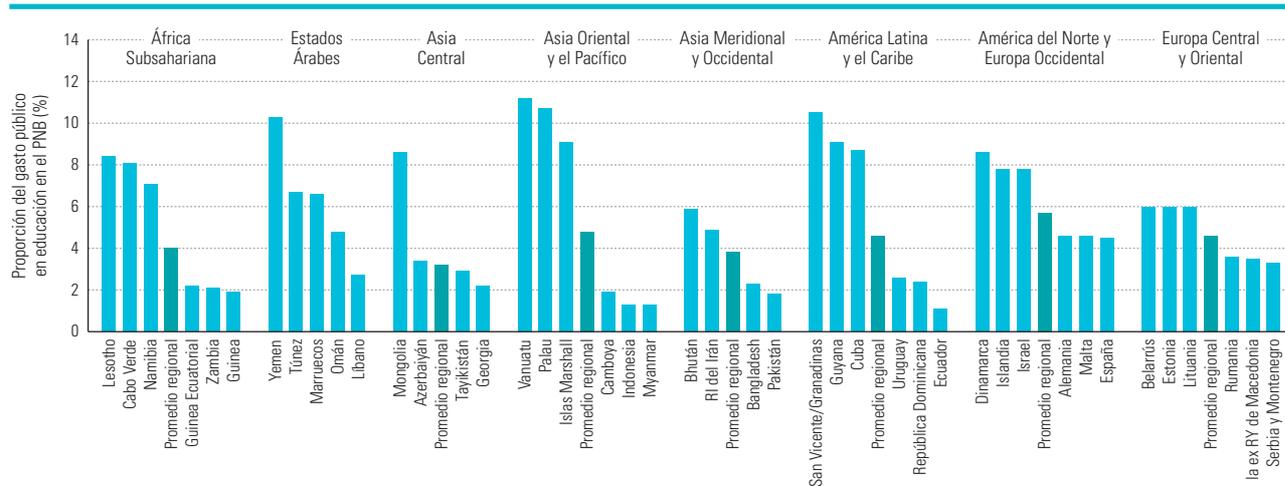
Distancia en 2002 con respecto a una TNE del 100%	Cerca o en posición intermedia	CUADRANTE I Corren el riesgo de no alcanzar el objetivo 20 países Albania, Antillas Neerlandesas, Bahrein, Eslovenia, Estonia, Georgia, Guinea Ecuatorial, Islas Vírgenes Británicas, Kuwait, Kirguistán, la ex RY de Macedonia, Maldivas, Malasia, Paraguay, República Checa, Rumania, Sudáfrica, TA Palestinos, Uruguay y Viet Nam.	CUADRANTE II Tienen muchas posibilidades de alcanzar el objetivo 20 países Argelia, Belarrús, Bolivia, Bulgaria, Camboya, Colombia, Cuba, Guatemala, Indonesia, Irlanda, Jamaica, Jordania, Lesotho, Lituania, Malta, Marruecos, Mauricio, Nicaragua, Vanuatu y Venezuela.
	En posición intermedia o lejos	CUADRANTE IV Corren un grave riesgo de no alcanzar el objetivo 3 países Arabia Saudita, Azerbaiyán y Papua Nueva Guinea.	CUADRANTE III Tienen pocas posibilidades de alcanzar el objetivo 44 países Bangladesh, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Chad, Chile, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Djibuti, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, República Islámica del Irán, Kenya, Letonia, Líbano, Macao (China), Madagascar, Malí, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Níger, Omán, RDP Lao, República de Moldova, RU de Tanzania, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Swazilandia, Tailandia, Trinidad y Tobago, Yemen, Zambia y Zimbabwe.
		Se alejan del objetivo	Progresan hacia el objetivo
Evolución desde 1990 hasta 2002			

Cuadro 1.4: Perspectivas de realización de la paridad entre los sexos en primaria y secundaria, en 2005 y 2015

		Paridad entre los sexos en la enseñanza secundaria				Número de países
		Objetivo alcanzado en 2002	Objetivo probablemente alcanzado en 2005	Objetivo probablemente alcanzado en 2015	Corren el riesgo de no alcanzar el objetivo en 2015	
Paridad entre los sexos en la enseñanza primaria	Objetivo alcanzado en 2002	Albania, Alemania, Anguila, Armenia, Australia, Azerbaiyán, Bahamas, Barbados, Belarrús, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Chipre, Croacia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Eslovaquia, Eslovenia, Federación de Rusia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Indonesia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajistán, Kirguistán, la ex RY de Macedonia, Letonia, Lituania, Malta, Mauricio, Noruega, Omán, Países Bajos, República Checa, República de Corea, República de Moldova, Rumania, Serbia y Montenegro, Seychelles, Ucrania y Uzbekistán. 49	Austria, Bolivia, Guyana y Kenya. 4	Suiza, Argentina, Belice y Botswana. 4	Gambia, Mauritania, Myanmar, Polonia, Rwanda, Uganda, Zimbabwe, Antillas Neerlandesas, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Brunei Darussalam, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, España, Filipinas, Finlandia, Irlanda, Islandia, Kuwait, Lesotho, Luxemburgo, Malasia, Maldivas, México, Mongolia, Namibia, Nicaragua, Nueva Zelandia, Perú, República Dominicana, Qatar, Reino Unido, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Samoa, Suriname, Territorios Autónomos Palestinos, Tonga, Trinidad y Tobago, Vanuatu y Venezuela 43	100
	Objetivo probablemente alcanzado en 2005	Estonia 1	República Islámica del Irán 1	Arabia Saudita y Ghana. 2	India, República Árabe Siria, Líbano, Panamá, Túnez 5	9
	Objetivo probablemente alcanzado en 2015	Cuba 1	Egipto 1		Nepal, Senegal, Tayikistán, Togo, Zambia, Brasil y Portugal. 7	9
	Corren el riesgo de no alcanzar el objetivo en 2015	El Salvador, Paraguay y Swazilandia. 3		Camerún, Macao (China), Sudáfrica y Viet Nam. 4	Benin, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Chad, Comoras, Côte d'Ivoire, Djibuti, Eritrea, Etiopía, Guatemala, RDP Lao, Malawi, Malí, Marruecos, Mozambique, Níger, Papua Nueva Guinea, Sudán, Turquía, Yemen, Argelia, Aruba y Islas Vírgenes Británicas 24	31
Número de países		54	6	10	79	149

Nota: Los países en los que se dan disparidades entre los sexos en favor de las niñas figuran en azul.

Gráfico 1.1: Gasto público en educación en porcentaje del PNB (2002)



Fuente: Véase el Capítulo 3 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

10 dedicaban a la educación menos de un 3% de su PNB, 14 entre un 3% y un 5%, y seis entre un 5% y un 9%. Una comparación de los documentos preparados por los países para las reuniones de 2001 y 2004 de la Conferencia Internacional de Educación indica que casi todos prestan una atención sistemática a la EPU y la calidad de la educación y muestran un creciente interés por la igualdad entre los sexos, así como por las cuestiones relacionadas con la integración y el VIH/SIDA.

Aunque el nivel de gastos adecuado depende de múltiples factores, hay obviamente un umbral mínimo por debajo del cual no puede quedar el gasto público sin graves consecuencias para la calidad de la educación. La porción del gasto público en educación con respecto a la renta nacional muestra que los promedios más altos se dan en dos regiones: América del Norte y Europa Occidental, y Asia Oriental y el Pacífico. En nueve países –entre los que figuran Indonesia y Pakistán– el porcentaje del gasto público en educación es inferior al 2% del PNB. En una cuarta parte de los países sobre los que se dispone de datos, ese porcentaje supera el 6%. Entre 1998 y 2002, la proporción del gasto público en educación en la renta nacional aumentó en los dos tercios de los países sobre los que se dispone de datos, llegando a multiplicarse por dos en Camerún, Madagascar y Malasia, por ejemplo. El porcentaje de la educación en el presupuesto nacional –que indica el lugar que ésta ocupa con respecto a las demás partidas del gasto nacional– oscila por regla general entre un 10% y un 30%. Más de la mitad de los países del África Subsahariana sobre los que se dispone de datos dedican a la educación más del 15% del presupuesto estatal. Entre los países en los que la educación representa un cuarto o más del gasto público total figuran Botswana, Guinea, Marruecos, México, Tailandia y Yemen.

Un nivel más alto del gasto público en educación no es suficiente para garantizar prácticas idóneas ni una buena calidad de la educación. La eficiencia de la utilización de los recursos en los sistemas educativos exige una gran atención. Los recursos de los ministerios de educación nacional no siempre llegan a las escuelas. Algunos estudios muestran que sólo el 16% y el 40% de

Entre 1998 y 2002, la proporción del gasto público en educación en la renta nacional aumentó en los dos tercios de los países sobre los que se dispone de datos.

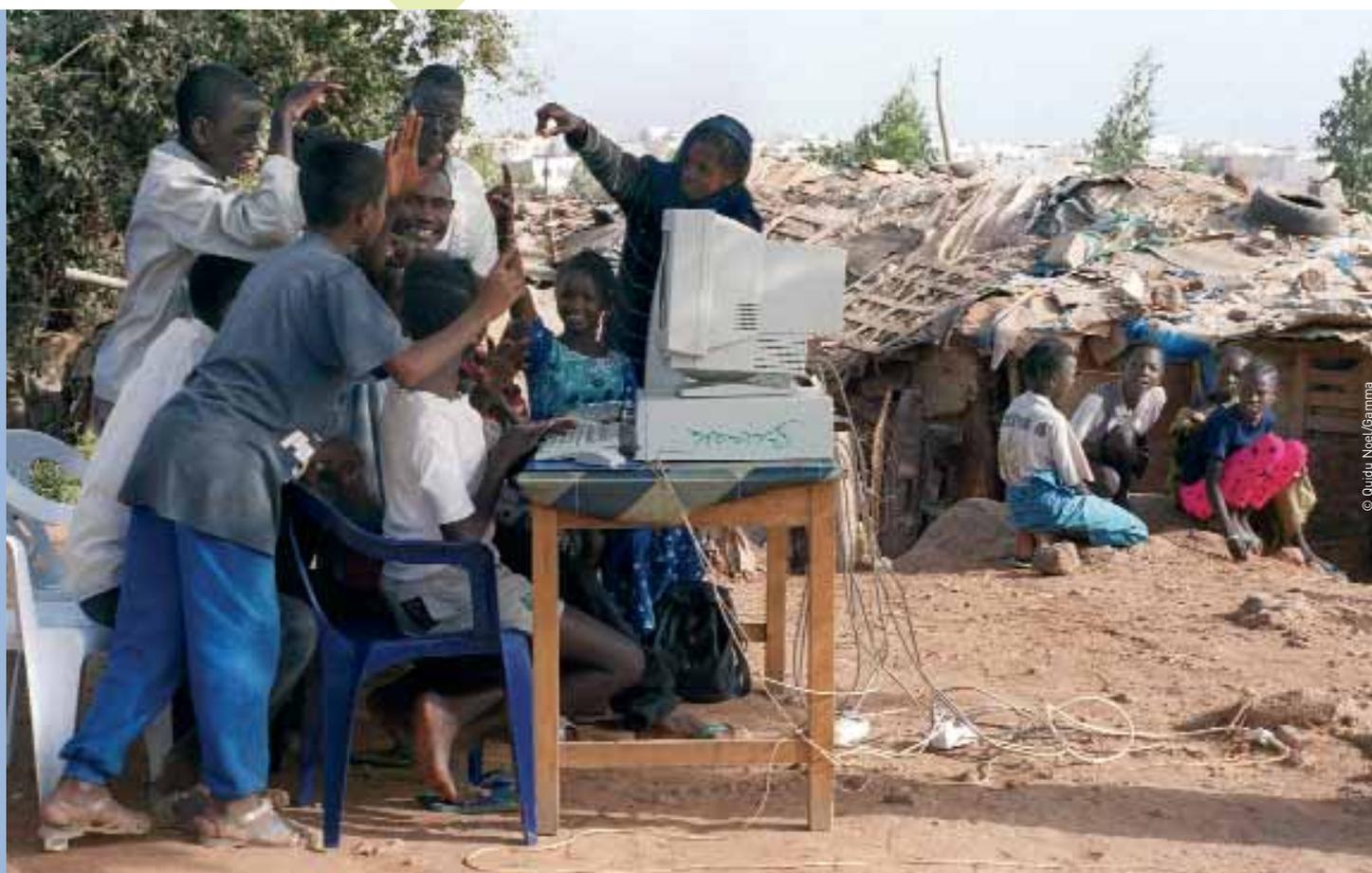
los recursos no salariales llegaron a las escuelas designadas en Senegal y Zambia, respectivamente. Pedir a las partes interesadas en la educación que rindan cuentas de sus resultados puede contribuir a aminorar las pérdidas de este tipo. En Uganda, por ejemplo, se inició en 1996 una encuesta pública para supervisar los gastos y se difundieron ampliamente en la prensa, radio y televisión las cantidades de dinero transferidas a las escuelas cada mes. Una evaluación de esta campaña puso de manifiesto que, entre 1995 y 2001, aumentó considerablemente la cantidad de dinero asignada por alumno que percibieron efectivamente las escuelas. La equidad es otro aspecto importante que se debe tener en cuenta en todo análisis del gasto público. En efecto, suele ocurrir a menudo que se den desigualdades en el reparto de ese gasto por grupos de ingresos o zonas geográficas. En Mozambique, por ejemplo, sólo el 6% de la población del país vive en la capital, pero los habitantes de ésta se benefician de un tercio aproximadamente del gasto público total en educación. Para acelerar los progresos hacia la EPT, es fundamental adoptar estrategias que integren a todos los niños y adultos, cualquiera que sea su situación.



- *La alfabetización es un derecho que permite acceder a otros derechos.*
- *Hay muchas nociones y definiciones de la alfabetización expresadas en términos de competencias (por ejemplo, lectura, escritura y aritmética elemental), prácticas (utilizaciones de las competencias en materia de alfabetización) y transformaciones (personales, sociales y políticas).*
- *La mejor manera de concebir la alfabetización es contemplarla como un continuo de competencias y no como una mera dicotomía entre "alfabetizados" y "analfabetos".*
- *La alfabetización no sólo atañe a los individuos, sino también a las comunidades y sociedades que han de crear contextos propicios a la alfabetización.*

Parte II: ¿Por qué es importante la alfabetización?

- *La alfabetización es importante para la consecución de los fines de las personas y los objetivos del desarrollo.*
- *El derecho a la alfabetización ha de ser reconocido en marcos jurídicos.*
- *Es razonable, desde el punto de vista económico, invertir en programas de alfabetización de adultos y en las escuelas.*



Entusiasmo por las nuevas tecnologías en una barriada pobre (Dakar, Senegal).

En el Objetivo 4 del Marco de Acción de Dakar se hace un llamamiento a los países para “aumentar de aquí al año 2015 los niveles de alfabetización de los adultos en un 50%, en particular tratándose de mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente”. Aunque el Objetivo 3 no se refiera explícitamente a la alfabetización, el compromiso de satisfacer las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos, “[velando] por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a programas adecuados de aprendizaje para la vida diaria”, supone la necesidad de una alfabetización básica. En esta Parte se expone cómo han evolucionado los conceptos de la alfabetización, se muestra cómo la alfabetización es un derecho que permite acceder a otros derechos, y se suministran datos empíricos sobre los múltiples beneficios personales, sociales y económicos que se derivan de la adquisición de competencias en materia de alfabetización. Sin embargo, la alfabetización no garantiza de por sí sola otros derechos ni sus beneficios, ya que éstos dependen de la aplicación de leyes y políticas pertinentes en cada uno de los países interesados.

La evolución de las definiciones refleja la ampliación de las dimensiones de la alfabetización

La alfabetización se ha definido e interpretado de múltiples maneras, que han evolucionado con el correr del tiempo bajo la influencia de los trabajos de investigación y las prioridades en materia de políticas a nivel internacional y nacional. En todas las definiciones hay un elemento común fundamental: la alfabetización encarna las competencias de lectura y escritura. Las nociones de aritmética elemental se suelen considerar un complemento o un componente de la alfabetización. Al haberse reconocido las limitaciones que entraña una concepción de la alfabetización basada exclusivamente en las competencias, en la segunda mitad del siglo XX se ha tratado de hacer hincapié en las utilidades y aplicaciones de las competencias en función de modalidades “útiles”. En los decenios de 1960 y 1970, la noción de “alfabetización funcional” ha ido cobrando un mayor arraigo y ha puesto de relieve los nexos entre la alfabetización, la productividad y el desarrollo socioeconómico global.

Recientemente, se ha centrado la atención en las modalidades de utilización y aplicación de la alfabetiza-

ción en distintos contextos sociales y culturales. Muchos educadores han llegado a considerar la alfabetización como un proceso activo de aprendizaje que entraña una concienciación social y una reflexión crítica susceptibles de facilitar la emancipación de las personas y los grupos para promover cambios en la sociedad. Los trabajos del educador brasileño Paulo Freire han integrado la noción de aprendizaje activo en contextos socioculturales particulares. Freire sostiene que “toda lectura de una palabra va precedida por una lectura del mundo”.

El término alfabetización ha ampliado su significado hasta llegar a convertirse en metáfora de muchos tipos de competencias. Algunos especialistas estiman que la noción más apropiada a la vida del siglo XXI es la de “alfabetizaciones múltiples”, esto es, competencias elementales relacionadas con la tecnología, la salud, la información, los media, el ámbito de lo visual, el campo de la ciencia y otros contextos.

Desde el decenio de 1950, las organizaciones internacionales –y más concretamente, la UNESCO– han desempeñado un papel importante en la elaboración de políticas relativas a la alfabetización, apoyándose en nuevas conceptualizaciones. A raíz de la Segunda Guerra Mundial, la UNESCO apoyó la propagación de la alfabetización de adultos en el marco de una labor concertada para hacer progresar la educación básica. La primera encuesta mundial sobre la alfabetización de los adultos – que abarcaba más de 60 países – se publicó en 1957, en una época en que los encargados de la elaboración de políticas empezaban a plantearse cómo la educación y la alfabetización podrían capacitar mejor a las personas para participar en una economía en curso de modernización y beneficiarse de ella. Esta publicación y otros estudios contribuyeron a la elaboración de una definición estándar de la alfabetización que fue adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en 1958: “Está alfabetizada toda persona que puede leer y escribir –comprenderlo– un enunciado simple y breve que guarda relación con su vida cotidiana”. Esta definición se convirtió en una referencia para medir la alfabetización en los censos nacionales.

En los decenios de 1960 y 1970, la comunidad internacional de los responsables de la elaboración y aplicación de políticas destacó la función desempeñada por la alfabetización en el crecimiento económico y el desarrollo nacional, especialmente en los países que acababan de independizarse. Haciéndose eco de esta nueva concepción, la Conferencia General de la UNESCO adoptó en 1978 una definición de la alfabetización funcional que todavía se utiliza hoy en día: “Está alfabetizada funcionalmente toda persona que puede realizar todas las actividades en las que es necesaria la alfabetización para propiciar un funcionamiento eficaz de su grupo o comunidad y permitirle seguir utilizando la lectura, la escritura y el cálculo con miras a su desarrollo individual y el de la comunidad”. Entre tanto, la teoría de la concienciación de Freire –que veía la alfabetización como una encarnación de la conciencia social y la reflexión crítica y como un factor inseparable del cambio social– se iba popularizando en los países en desarrollo e influía en las declaraciones políticas.

A lo largo de los decenios de 1980 y 1990, las definiciones de la alfabetización se fueron ampliando para tener en cuenta los desafíos de la mundialización,

“Está alfabetizada toda persona que puede leer y escribir –comprenderlo– un enunciado simple y breve que guarda relación con su vida cotidiana”. Esta definición se ha convertido en una referencia para medir la alfabetización en los censos nacionales.

comprendidas las repercusiones de las nuevas tecnologías y los media modernos y la aparición de las economías del conocimiento. En los países con tasas de alfabetización altas, ha llegado a ocupar un puesto de primera importancia la evaluación de la amplitud y diversidad de las competencias básicas de los adultos en mercados de trabajo en plena mutación y en sociedades basadas en el conocimiento. También se presta una gran atención a la(s) lengua(s) en las que se adquiere y aplica la alfabetización.

Teniendo en cuenta todas estas preocupaciones, la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, adoptada en Jomtien en 1990, situó la problemática de la alfabetización en el contexto más vasto de la satisfacción de las necesidades educativas fundamentales de todos –niños, jóvenes y adultos–, al proclamar que “estas necesidades abarcan tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje –lectura, escritura, expresión oral, cálculo, solución de problemas– como los contenidos básicos del aprendizaje –conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes– necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo”.

El Marco de Acción de Dakar y la resolución adoptada en 2002 por la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Decenio de la Alfabetización (2003-2012) han reconocido que la alfabetización es un elemento medular del aprendizaje a lo largo de toda la vida. Esa resolución dice lo siguiente: “La alfabetización es esencial para que todo niño, joven y adulto, adquiera los conocimientos esenciales para la vida cotidiana que les permitan hacer frente a los problemas con que pueden tropezar en la vida y representa un avance fundamental en la educación básica, que es un medio indispensable para la participación eficaz en las sociedades y la economía del siglo XXI”. Además, la comunidad internacional ha destacado en esa resolución el aspecto social de la alfabetización, al reiterar “que la alfabetización para todos es la esencia de la educación básica para todos, y que la creación de entornos y sociedades alfabetizados es esencial para lograr los objetivos de erradicar la pobreza, reducir la mortalidad infantil, poner coto al crecimiento de la población, lograr la igualdad entre los géneros y lograr el desarrollo sostenible, la paz y la democracia”.

El derecho a la alfabetización

El derecho a la alfabetización está implícito en el derecho a la educación reconocido por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Otras convenciones y declaraciones internacionales han reiterado posteriormente ese derecho. La Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza aborda específicamente el problema de los que no han cursado estudios primarios o no los han terminado. La Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 no sólo proclaman el derecho a la educación, sino también a la



Ayudando a su hija a leer (Dhaka, Bangladesh).

alfabetización. En estos dos instrumentos figuran referencias explícitas a la alfabetización. En la Declaración de Persépolis de 1975 se dice que la alfabetización es un “derecho fundamental de todo ser humano”, y esto se reitera en la Declaración de Hamburgo de 1997.

También hay varios instrumentos jurídicos internacionales que se centran en la lengua de adquisición de la alfabetización. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos sanciona el derecho de las personas pertenecientes a minorías a utilizar su propio idioma. En el Convenio de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 se dispone que –siempre que sea posible– se debe impartir enseñanza a los niños de esos pueblos para que aprendan a leer y escribir en su propia lengua materna y se deben adoptar medidas para velar por que dominen una de las lenguas oficiales del país.

Por otra parte, cabe señalar que son numerosos los documentos que autorizan una interpretación lata de la alfabetización, incluyendo en ésta no sólo la lectura y la escritura, sino también el acceso al conocimiento científico y tecnológico, la información jurídica, la cultura y los media.

Por último –y esto es especialmente importante– se ha reconocido que la alfabetización es un instrumento para poder ejercer otros derechos humanos. En efecto,

en la Declaración de Viena de 1993 se hace un llamamiento a los Estados para que se esfuercen por acabar con el analfabetismo, relacionando esos esfuerzos con una mejor protección de los derechos humanos y las libertades individuales.

Los beneficios humanos, sociales, culturales, políticos y económicos de la alfabetización

La alfabetización aporta toda una serie de beneficios a las personas, familias, comunidades y naciones. No es fácil dar cuenta de esos beneficios basándose en datos empíricos. En efecto, en la mayoría de los trabajos de investigación los beneficios de la alfabetización propiamente dicha no se disocian de los que entrañan la mera asistencia a la escuela o la participación en programas de alfabetización de adultos. Hay pocas evaluaciones precisas de estos programas por lo que respecta a la adquisición de conocimientos y los efectos duraderos de ésta. Además, algunos efectos positivos como la concienciación política, la adquisición de autonomía y la reflexión crítica son difíciles de medir intrínsecamente.

Los beneficios humanos personales de la alfabetización van íntimamente unidos a la autoestima, la confianza en sí mismo y la autonomía.

Una vez formuladas estas reservas, es posible definir un conjunto de beneficios que van unidos a la alfabetización. Los primeros son los **beneficios humanos** personales, íntimamente unidos a la autoestima, la confianza en sí mismo y la autonomía personal, que confieren la sensación de contar con más posibilidades para la acción individual o colectiva. En Namibia, por ejemplo, entre los motivos que les inducen a acudir a los cursos de alfabetización, los educandos mencionan la confianza en sí mismos y el deseo de no ser víctimas de engaños. Esto va acompañado de una mayor participación –en sindicatos, actividades comunitarias o estrictamente políticas– que guarda relación con la asistencia a los programas de alfabetización de adultos. En El Salvador, las mujeres recién alfabetizadas de las zonas rurales se muestran más dispuestas a hacerse escuchar en las reuniones comunitarias. En Nepal, las mujeres matriculadas en los programas estatales de alfabetización han demostrado poseer mejores conocimientos sobre la política y un mayor interés por el desempeño de funciones cívicas. Los programas de alfabetización pueden tener también repercusiones en los procesos de paz y conciliación allí donde existen conflictos. En Colombia, un proyecto de alfabetización dirigido por una organización no gubernamental incitó a unos 900 adultos desplazados a Medellín desde zonas rurales afectadas por el conflicto armado a crear textos, basados en su experiencia, que les han ayudado a superar sus traumas.

Es más difícil discernir con claridad cuáles son los **beneficios culturales**. Los programas de alfabetización pueden cuestionar las actitudes gracias a la adquisición de competencias en materia de reflexión crítica, lo cual es un signo característico del planteamiento de Freire. El acceso de las mujeres a la lectura y la escritura puede generar nuevas actitudes y pautas. En Pakistán, por ejemplo, algunos estudios realizados en dos comunidades rurales han puesto de manifiesto que las mujeres más jóvenes se las arreglaban para disponer de tiempo y dedicarlo personalmente a la lectura y escritura, cuestionando así determinados valores y funciones. Los programas de alfabetización en lenguas minoritarias propician la diversidad cultural, mejorando la capacidad de los individuos para participar en su propia cultura, tal como se ha podido observar en proyectos realizados en países tan diferentes como Malasia y Nueva Zelanda, donde los educandos elaboran narraciones inspiradas en los cuentos populares autóctonos.

El incremento de la alfabetización trae consigo **beneficios sociales** potencialmente importantes. Las investigaciones realizadas en varios países –por ejemplo, Bolivia, Nepal y Nicaragua– muestran que las mujeres que participan en programas de alfabetización no sólo poseen mejores conocimientos en materia de salud y planificación familiar, sino que además tienen más posibilidades de adoptar medidas de salud preventiva –como la vacunación– o de buscar asistencia médica para ellas y sus hijos. La correlación entre la educación y la disminución de la fertilidad está perfectamente demostrada, aunque se hayan efectuado pocos trabajos de investigación sobre las repercusiones de los programas de alfabetización de adultos en la conducta reproductiva. Los padres instruidos que se han beneficiado de una educación formal, o de programas educativos para adultos, tienen más posibilidades de enviar a sus hijos a la escuela y ayudarles a hacer sus deberes.

La mayoría de los programas de alfabetización se centran más en las mujeres que en los dos sexos, lo cual limita las posibilidades de abordar directamente las cuestiones de la igualdad entre hombres y mujeres. La participación en programas de alfabetización de adultos permite a las mujeres acceder a ámbitos reservados a los hombres y cuestionarlos, por ejemplo aprendiendo las lenguas oficiales o administrando los recursos financieros de la familia. Gracias a los programas de alfabetización, las que participan en ellos tienden a hacerse escuchar más en el hogar ya que han adquirido la experiencia necesaria para ello, al tener que expresarse delante de toda la clase. Aunque los obstáculos sociales puedan impedir a las mujeres el gozar de una igualdad real, hay muchos ejemplos de programas de alfabetización que abordan la cuestión de la igualdad entre los sexos en el plano comunitario. Así ocurre en la India con las campañas realizadas contra el consumo de alcohol por parte de los hombres y con el recurso a medidas jurídicas para hacer frente a las violencias.

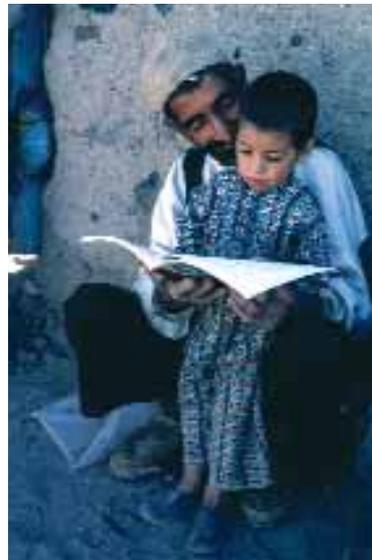
Los **beneficios económicos** de la educación se han estudiado ampliamente, sobre todo por lo que respecta al incremento de los ingresos personales y al crecimiento económico en general. Aunque el número de

El nivel de alfabetización tiene una repercusión positiva en los ingresos de las personas, cualquiera que sea el número de años de escolarización.

años de escolarización sigue siendo la variable más utilizada, algunos estudios recientes se han centrado en las evaluaciones de las competencias cognitivas, materializadas por regla general en las puntuaciones obtenidas en pruebas de lectura, escritura y aritmética elemental. Sus conclusiones muestran que el nivel de alfabetización tiene una repercusión positiva en los ingresos de las personas, cualquiera que sea el número de años de escolarización. Los estudios sobre el impacto económico de los programas de alfabetización de adultos son mucho más escasos.

Varios estudios han tratado de disociar el impacto de la alfabetización en el crecimiento económico y el impacto en la educación. Un estudio que utilizó los datos de la Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos llegó a la conclusión de que las diferencias del nivel medio de competencias entre los países de la OCDE explicaban el 55% de las diferencias de crecimiento económico en el periodo 1960-1994. Esto quiere decir que las inversiones destinadas a incrementar el nivel medio de competencias podrían generar ganancias económicas considerables. Un estudio sobre 44 países africanos ha puesto de relieve que la alfabetización forma parte de las variables con efectos positivos en el crecimiento del PIB per cápita, y otra encuesta sobre 32 países en desarrollo –islámicos en su mayoría– ha mostrado que tanto el nivel de alfabetización de los adultos como el de escolarización tienen una repercusión positiva en el crecimiento económico. Otro estudio induce a pensar que alcanzar una tasa de alfabetización del 40% como mínimo es una condición imprescindible para un desarrollo económico duradero.

¿Cómo se comparan los beneficios producidos por las inversiones en la educación básica de los adultos con los generados por las inversiones en la educación formal? El hecho de que la alfabetización haya sido uno de los objetivos más descuidados de la EPT se debe en parte al supuesto de que la eficacia de la enseñanza primaria –con respecto a su costo– es mayor que la de los programas destinados a los jóvenes y adultos. No obstante, los pocos datos empíricos disponibles indican que los rendimientos de las inversiones en programas de alfabetización de adultos son comparables –e incluso favorablemente comparables– con los rendimientos de las inversiones en la enseñanza primaria. Por ejemplo, un estudio sobre proyectos de alfabetización realizados en Bangladesh, Ghana y Senegal ha estimado que el costo por educando adulto alfabetizado representaba entre un 13% y un 33% del costo de cuatro años de enseñanza primaria. ■



© UNESCO / Dominique Rogier



■ *Un 18% de los adultos del mundo entero viven sin las competencias básicas conexas con la alfabetización.*

■ *El mayor número de analfabetos se concentra en Asia Meridional y Occidental, el África Subsahariana y Asia Oriental y el Pacífico.*

■ *Las tasas de alfabetización más bajas se dan en las regiones del África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes.*

■ *África y el Asia Meridional distan mucho de hallarse en buen camino para alcanzar el objetivo de la alfabetización fijado para 2015.*

Parte III: Pasado y presente de la alfabetización

■ *Por cada 100 hombres alfabetizados sólo hay 88 mujeres que sepan leer y escribir.*

■ *En el grupo de edad de 15 a 24 años se han realizado netos progresos hacia la alfabetización masiva.*

■ *Las poblaciones autóctonas y las personas discapacitadas siguen estando marginadas.*

■ *Las estadísticas de la alfabetización necesitan un replanteamiento porque las medidas convencionales subestiman la envergadura del problema de la alfabetización.*

■ *Las modalidades de transición de las sociedades hacia la generalización del analfabetismo: el papel fundamental de la escolarización y el impacto de las campañas de alfabetización.*

Los dos propósitos esenciales del objetivo de la EPT relativo a la alfabetización son: reducir considerablemente todas las formas de analfabetismo y facilitar a los jóvenes y las personas de edad que enriquezcan sus competencias y prácticas en materia de alfabetización. A tal efecto, los encargados de la elaboración de políticas nacionales e internacionales necesitan saber con precisión dónde se ha logrado la alfabetización, cómo se ha efectuado su medición y supervisión, de qué manera podrían mejorarse éstas y por qué determinados grupos han adquirido sólidas competencias de instrucción básica y otros no.

La medición de la alfabetización con métodos convencionales

Hay que manejar con prudencia las estadísticas sobre la alfabetización. Hasta hace poco, las evaluaciones de la alfabetización utilizadas en las comparaciones internacionales se basaban en las cifras oficiales de los censos nacionales. En la práctica, los expertos determinaban el nivel de alfabetización de una persona con uno de estos tres métodos: 1) las declaraciones de los propios encuestados, que indicaban su nivel de alfabetización en un cuestionario del censo; 2) la evaluación efectuada por un tercero –el jefe de familia, por regla general– que indicaba el nivel de alfabetización de las personas del

hogar; y 3) el nivel de instrucción, en el que número de años de estudios cursados servía de medida de aproximación para distinguir las personas “alfabetizadas” de las “no alfabetizadas”. Cada uno de estos métodos presenta lagunas considerables y propende a utilizar un enfoque dicotómico, definiendo a los individuos como “alfabetizados” o “analfabetos”.

Desde el decenio de 1980, la preocupación por las estadísticas de la alfabetización ha ido en aumento. ¿En qué medida son fiables y comparables? Las mediciones que no se basan en pruebas directas no dan cuenta con precisión del nivel de alfabetización de los individuos y desembocan en tasas globales de analfabetismo inexactas. Las estimaciones basadas en el número de años de escolaridad son cada vez más problemáticas, a medida que se acumulan los datos empíricos sobre la calidad de la educación.

Más importante aún es el hecho de que no todos los países utilizan la misma definición para clasificar a una persona como alfabetizada, ni tampoco recurren a una definición idéntica de la población adulta. No obstante, las definiciones de 105 países acopiadas por el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) demuestran que la inmensa mayoría de ellos conciben la alfabetización como la aptitud para leer y/o escribir enunciados simples en una lengua nacional o vernácula.

Si las definiciones son variables, la periodicidad de los datos también lo es. En efecto, en los países



Firmando con la huella del pulgar el registro de un colegio electoral (Jordania, 2003).

© AFP PHOTO / Leila GORCHEV

desarrollados los censos son decenales por regla general, pero en muchos países desarrollados no ocurre lo mismo. En las estadísticas de alfabetización basadas en los censos pueden darse, por consiguiente, desfases que pueden llegar hasta dos decenios. Además, en muchos contextos, la lengua en que se miden las competencias en materia de alfabetización guarda relación con temas delicados, e incluso polémicos.

Describir el desafío planteado por la alfabetización

Según datos convencionales suministrados por los países para el año más reciente del periodo de referencia 2000-2004, en el mundo hay 771 millones de adultos analfabetos, lo cual significa que un 18% de la población adulta mundial no sabe leer ni escribir. Desde 1990 el número de analfabetos ha disminuido en 100 millones, debido sobre todo a una acusada reducción de su número en China (94 millones menos). (Cuadro 3.1)

La inmensa mayoría de los 771 millones de adultos que carecen de competencias mínimas de lectura, escritura y cálculo viven en tres regiones: Asia Meridional y Occidental, Asia Oriental y el Pacífico, y el África Subsahariana. Aunque Asia Oriental y el Pacífico es la región en desarrollo que posee la tasa de alfabetización más elevada (91%), la importancia de su población en cifras

absolutas hace que en ella se concentre el 17% de los analfabetos del planeta. Desde 1970 ha aumentado la proporción de la población analfabeta mundial que vive en las regiones del África Subsahariana, el Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes. Este fenómeno obedece en parte a las tasas relativamente altas de crecimiento de la población en esas regiones, donde las tasas de alfabetización oscilan en torno a un 60%.

Las tres cuartas partes de los analfabetos del mundo se concentran en 12 países solamente, y ocho de ellos pertenecen al Grupo E-9, integrado por nueve países con gran densidad de población. La realización del objetivo de Dakar depende de los progresos que se logren en esos países. (Gráfico 3.1)

En Bangladesh, Etiopía, Pakistán y Marruecos, la cifra absoluta de analfabetos aumentó entre 1990 y el periodo 2000-2004, pese a los progresos registrado en las tasas de alfabetización de los adultos. Esto indica que los progresos realizados no han sido suficientes para compensar los efectos del continuo crecimiento demográfico.

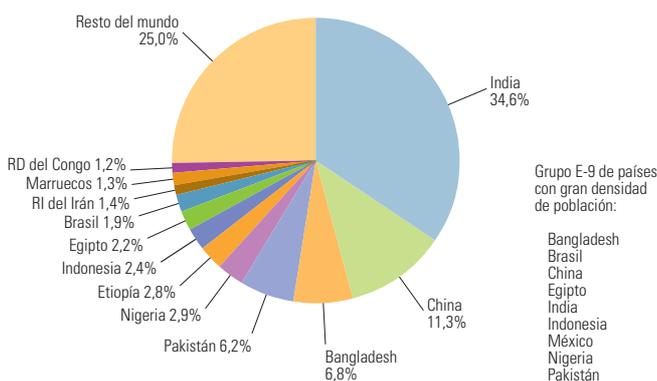
La tasa mundial de alfabetización de adultos –es decir, el número de personas alfabetizadas expresado en porcentaje de la población adulta total– pasó de un 56% en 1950 a un 70% en 1980, un 75% en 1990 y un 82% en 2000-2004. En función de las tendencias recientes, en 2015 la tasa mundial debería alcanzar un 86% aproximadamente.

Cuadro 3.1: Estimaciones del número de analfabetos adultos y de las tasas de alfabetización por región (1990 y 2000-2004)

	Número de analfabetos (en miles)		Tasas de alfabetización (en %)		Evolución entre 1990 y 2002-2004		
	1990	2000-2004	1990	2000-2004	Número de analfabetos (en miles)	(%)	Tasas de alfabetización (puntos porcentuales)
Mundo	871.750	771.129	75,4	81,9	-100.621	-12	6,4
Países en desarrollo	855.127	759.199	67,0	76,4	-95.928	-11	9,4
Países desarrollados	14.864	10.498	98,0	98,7	-4.365	-29	0,7
Países en transición	1.759	1.431	99,2	99,4	-328	-19	0,2
África Subsahariana	128.980	140.544	49,9	59,7	11.564	9	9,8
Estados Árabes	63.023	65.128	50,0	62,7	2.105	3	12,6
Asia Central	572	404	98,7	99,2	-168	-29	0,5
Asia Oriental y el Pacífico	232.255	129.922	81,8	91,4	-102.333	-44	9,6
Asia Meridional y Occidental	382.353	381.116	47,5	58,6	-1.237	-0,3	11,2
América Latina y el Caribe	41.742	37.901	85,0	89,7	-3.841	-9	4,7
Europa Central y Oriental	11.500	8.374	96,2	97,4	-3.126	-27	1,2
América del Norte y Europa Occidental	11.326	7.740	97,9	98,7	-3.585	-32	0,8

Nota: Las sumas de las cifras pueden no ser iguales a los totales indicados porque se han redondeado. Para más explicaciones sobre las definiciones nacionales de la alfabetización, las fuentes y el año de referencia, véase la introducción al Anexo Estadístico de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

Gráfico 3.1: Distribución de la población adulta analfabeta en el mundo (2002-2004)



Fuente: Véase el Capítulo 7 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

Por término medio, la tasa mundial de alfabetización aumentó más deprisa en el decenio de 1970 que en los decenios posteriores. Las tasas de alfabetización de los adultos progresaron en todas las regiones, pero siguen siendo relativamente bajas en el Asia Meridional y Occidental, el África Subsahariana y los Estados Árabes. Dentro de estas tres regiones se dan diferencias considerables entre los países que las componen. Asia Meridional y Occidental es la región con la tasa de alfabetización más baja (59%), debido sobre todo a los índices de Bangladesh (41%) y Pakistán (49%). Las tasas nacionales de alfabetización más bajas del mundo (menos del 20%) son las de Burkina Faso, Níger y Malí. (Cuadro 3.2)

En las tres regiones con tasas de alfabetización más bajas –el África Subsahariana, Asia Meridional y Occidental y los Estados Árabes–, éstas registraron un aumento de más del 10% entre 1990 y 2000. Varios países con tasas que oscilan entre un 50% y un 65% –por ejemplo, Burundi, Nigeria, la República Democrática del Congo, Argelia y Omán– han logrado realizar

progresos considerables, pero seguirán tropezando con dificultades para alcanzar en 2015 el objetivo de la EPT relativo a la alfabetización.

Las mujeres representan el 64% de los analfabetos del mundo, y esta proporción ha permanecido inalterada desde 1990. En el plano mundial, se estima que sólo hay 88 mujeres alfabetizadas por cada 100 hombres que saben leer y escribir. Las regiones con IPS relativamente bajas son el Asia Meridional y Occidental (0,66), los Estados Árabes (0,69) y el África Subsahariana (0,76). En América Latina y el Caribe y Asia Oriental y el Pacífico,

Cuadro 3.2: El desafío planteado por el analfabetismo: gran número de analfabetos y tasas bajas de alfabetización de adultos (2000-2004)*

	La tasa de alfabetización es < 63%	La tasa de alfabetización es > 63%
El número de analfabetos es superior a 5 millones	Bangladesh, Egipto, Etiopía, Ghana, India, Marruecos, Mozambique, Nepal, Pakistán, Sudán y Yemen.	Afganistán, Argelia, Brasil, China, Indonesia, Iraq, República Islámica del Irán, México, Nigeria, República Democrática del Congo, República Unida de Tanzania y Turquía.
El número de analfabetos oscila entre 1 y 5 millones	Benin, Burkina Faso, Burundi, Chad, Côte d'Ivoire, Haití, Mal, Níger, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, Senegal, Sierra Leona y Togo.	Arabia Saudita, Angola, Camboya, Camerún, Guatemala, Kenya, Madagascar, Malawi, Malasia, Myanmar, Perú, República Árabe Siria, Rwanda, Sudáfrica, Túnez, Uganda y Zambia.
El número de analfabetos es inferior a 1 millón	Comoras, Liberia y Mauritania.	Bahrein, Belice, Bolivia, Botswana, Cabo Verde, Congo, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Guinea Ecuatorial, Honduras, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Jordania, Kuwait, Lesotho, Malta, Mauricio, Namibia, Nicaragua, Omán, RDP Lao, República Dominicana, Qatar, Suriname, Swazilandia y Vanuatu.

*El porcentaje del 63% que sirve de divisoria entre las tasas altas y bajas de alfabetización de adultos se basa en un examen de la distribución de todos los países con tasas inferiores al 95% y en un cálculo de la media ponderada.

Fuente: Véase el Capítulo 7 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

el IPS se sitúa por encima del promedio mundial, que asciende a 0,88. Las demás regiones han alcanzado la paridad entre los sexos por lo que respecta a la alfabetización de los adultos. (Gráfico 3.2)

Los progresos realizados hacia la alfabetización masiva son especialmente acusados en el grupo de población con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. El mayor acceso de este grupo a la escolarización formal ha contribuido a que la tasa mundial de alfabetización aumentara de un 75% a un 88% entre 1970 y 2000-2004. Las tasas de este mismo grupo correspondientes a los países en desarrollo aumentaron de un 66% a un 85% en ese periodo. Es interesante señalar que, en un número cada vez mayor de países, se han observado disparidades entre los sexos en materia de alfabetización, en favor de las muchachas del grupo de población de 15 a 24 años. Esta tendencia es especialmente acusada en América Latina y el Caribe y el África Oriental y Meridional, así como en algunos países con tasas de alfabetización altas. No obstante, todavía hay en el mundo más de 132 millones de jóvenes que son incapaces de leer y escribir, incluso a un nivel mínimo. (Gráfico 3.3)

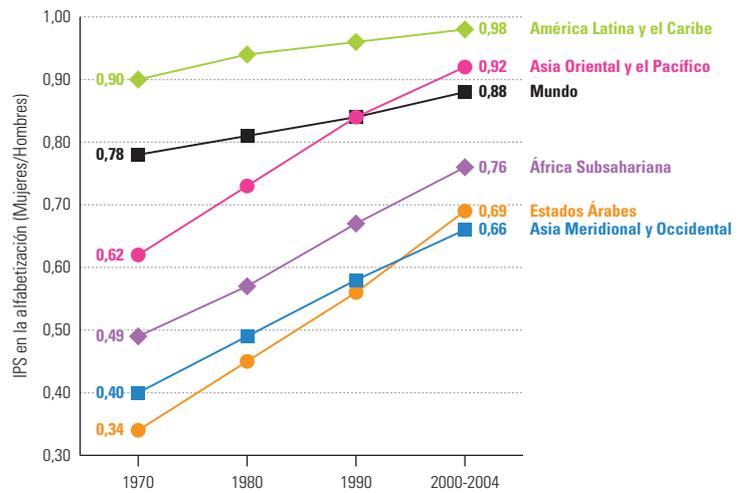
Sólidas correlaciones entre el analfabetismo y la pobreza

En la mayoría de los casos, allí donde los índices de pobreza son elevados las tasas de alfabetización tienden a ser más bajas. El analfabetismo tiende a prevalecer en los países de escasos ingresos donde la extrema pobreza es moneda corriente. Por ejemplo, en Bangladesh, Etiopía, Ghana, la India, Mozambique y Nepal, países donde el 78% de la población vive con menos de dos dólares diarios, las tasas de alfabetización son inferiores a un 63% y el número de analfabetos adultos es superior a 5 millones en cada uno de ellos.

También es posible estudiar los nexos entre la pobreza y el analfabetismo a nivel de los hogares. A este respecto, hay que señalar que una serie de datos empíricos sobre 30 países en desarrollo indican que se da una correlación entre la alfabetización y la riqueza de hogares. En siete países del África Subsahariana con tasas globales de alfabetización especialmente bajas, la disparidad en materia de alfabetización entre los hogares más pobres y los más ricos supera los cuarenta puntos porcentuales, y las disparidades en detrimento de las mujeres son casi siempre mayores que las que se dan en detrimento de los hombres. Las disparidades en función de la riqueza de los hogares subsisten incluso en los países donde la tasa global de alfabetización es superior al 90%.

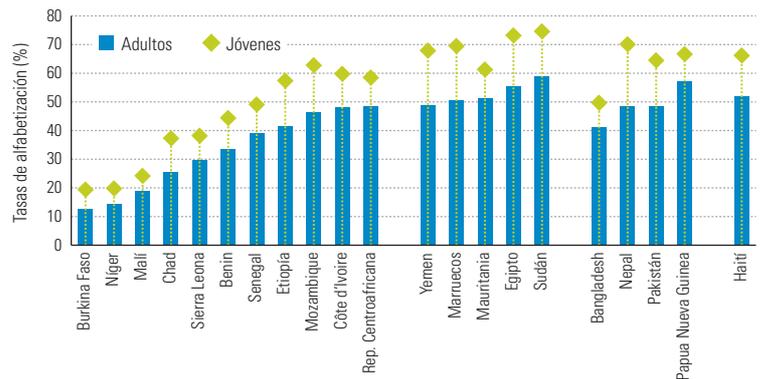
En las zonas rurales las tasas de alfabetización tienden a ser más bajas que en las urbanas. En los países donde las tasas globales de alfabetización son relativamente bajas, las disparidades son enormes: un 72% de analfabetos en las zonas rurales de Pakistán, en comparación con un 44% en las zonas urbanas; y un 83% en las comarcas agrarias de Etiopía, en comparación con un 24% en los distritos urbanos. Entre las poblaciones pastorales y nómadas –que comprenden decenas de millones de habitantes de las zonas áridas de África, Oriente Medio y algunas regiones de Asia–, las tasas

Gráfico 3.2: Tendencias mundiales y regionales de la paridad entre los sexos en las tasas de alfabetización de los adultos (desde 1970 hasta 2000-2004)



Fuente: Véase el Capítulo 7 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

Gráfico 3.3: Tasas de alfabetización de los jóvenes y los adultos en un grupo de países seleccionado (2000-2004)



Fuente: Véase el Capítulo 7 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

de alfabetización tienden a ser más bajas que entre las demás poblaciones rurales. En la región agraria del Afar (Etiopía), por ejemplo, la tasa global de alfabetización de los adultos ascendía a un 25% en 1999, pero en las zonas pastorales ese índice sólo alcanzaba el 8%. En las zonas urbanas, tal como muestran algunos estudios relativos a China y Egipto, los emigrantes procedentes del campo se hallan en situación de desventaja con respecto a los nativos de las ciudades.

Grupos excluidos

Por motivos sociales, culturales o políticos complejos, algunos grupos de población se ven excluidos de la sociedad dominante, y este fenómeno suele tener como consecuencia limitar su acceso a los programas de educación formal y alfabetización. Lo que se sabe de su grado de alfabetización es muy limitado, porque se suele ignorar en las evaluaciones basadas en los censos

o en las encuestas sobre los hogares. No obstante, las tasas de alfabetización tienden a ser más bajas en esos grupos, que comprenden:

- **Los pueblos indígenas:** Dispersas en más de 70 países, estos pueblos cuentan con un total de 300 a 350 millones personas y hablan entre 4.000 y 5.000 lenguas diferentes. Los elementos de información de que se dispone inducen a pensar que se dan disparidades importantes entre estos pueblos indígenas y el resto de la población. Su limitado acceso a la escolarización es obviamente uno de los factores que generan esas desigualdades. En Ecuador, por ejemplo, la tasa nacional de alfabetización alcanza un 91% –según las cifras del censo de 2001– pero en el caso de los grupos indígenas sólo llega al 72%. En Viet Nam, la tasa nacional es de un 87%, pero en algunos grupos indígenas sólo asciende a un 4%. En la minoría dalit del Nepal la tasa de alfabetización de los adultos es netamente inferior a la del resto de la población. Los gitanos de Europa Central están menos alfabetizados que las poblaciones mayoritarias. La tasas de alfabetización de las mujeres indígenas tienden a ser especialmente bajas.
- **Las personas discapacitadas:** En el mundo hay más de 600 millones de personas discapacitadas –o sea, un 10% aproximadamente de la población del planeta– y dos tercios de ellas viven en países con bajos ingresos. Según algunas estimaciones, un 35% del total de los niños sin escolarizar padecen algún tipo de discapacidad, menos de un 2% de los niños discapacitados están escolarizados y más del 90% de los niños discapacitados de África nunca han ido a la escuela. Incluso en países como Canadá y Australia, más de un 40% de los niños discapacitados sólo ha cursado estudios primarios. Algunos datos parciales inducen a pensar que las disparidades entre los sexos en las tasas de alfabetización son más acusadas en el caso de los discapacitados.

Las migraciones a nivel internacional o dentro de los países suscitan una creciente demanda de alfabetización entre los propios emigrantes y los miembros de sus familias que han permanecido en la tierra natal.

- **Los emigrantes:** Las migraciones a nivel internacional o dentro de los países han aumentado espectacularmente en los últimos decenios, suscitando una creciente demanda de alfabetización entre los propios emigrantes y los miembros de sus familias que han permanecido en la tierra natal. Las personas que emigran dentro de un mismo país tropiezan a menudo con obstáculos considerables cuando se trasladan de una región a otra. En efecto, un emigrante alfabetizado de una comunidad rural puede ser “analfabeto” en una comunidad urbana que utiliza lenguas escritas diferentes y sistemas de comunicación más adelantados.

Previsiones sobre la alfabetización de los adultos

La formulación del objetivo de la alfabetización es problemática, ya que en sentido estricto es imposible aumentar en un 50% los niveles de alfabetización de los adultos en los países que ya han alcanzado tasas de alfabetización superiores al 67%. En el *Informe Mundial de Seguimiento de la EPT en el Mundo* se interpreta, por consiguiente, que el Objetivo 4 supone una reducción de las tasas de analfabetismo en un 50%, en consonancia con el Marco de Acción de la Conferencia de Jomtien, que fue la iniciadora del movimiento en pro de la EPT. A efectos del análisis que figura a continuación, se considera que los países con tasas de alfabetización superiores al 97% han conseguido universalizar la alfabetización. Todos los países de las regiones de los Estados Árabes, Asia Meridional y Occidental o el África Subsahariana distan mucho de alcanzar este objetivo. (Cuadro 3.3)

Se ha efectuado una distinción entre los países que progresan con relativa lentitud y los que avanzan a un ritmo relativamente rápido hacia un nivel de alfabetización alto. Se han podido establecer previsiones para 92 países, comprendido un grupo de 19 con tasas de alfabetización superiores al 97% que, en su mayoría, están situados en Europa y Asia Central. Los resultados relativos a los 73 países restantes muestran que:

- Veintitrés países tienen bastantes posibilidades de alcanzar el Objetivo 4, habida cuenta de que sus tasas de alfabetización son ya relativamente altas y progresan rápidamente.
- Veinte países –muchos de ellos situados en América Latina y el Caribe– corren el riesgo de no alcanzar ese objetivo porque el ritmo de progresión actual de sus tasas de alfabetización, pese a ser relativamente altas, no es suficientemente rápido.
- Treinta países corren un grave riesgo de no alcanzar el objetivo de aquí a 2015 porque sus tasas de alfabetización son muy bajas y progresan con demasiada lentitud. La mayoría de esos países se hallan en África, pero entre ellos figuran también países como la India, Nepal y Pakistán, así como algunas naciones latinoamericanas.

Mediciones directas de la alfabetización: una imagen más exacta

Las estadísticas presentadas hasta aquí se basan casi exclusivamente en las evaluaciones indirectas expuestas precedentemente en la sección “La medición de la alfabetización con métodos convencionales” (pág. 20). Otros métodos alternativos de medición tratan de proporcionar una imagen más matizada y precisa. Comprenden una evaluación directa y la realización de pruebas que permiten establecer grados de alfabetización, en vez de basarse en la dicotomía tradicional. Estos métodos conciben la alfabetización como un fenómeno multidimensional que engloba distintos ámbitos de competencia.

Las evaluaciones directas tienden a demostrar que los métodos convencionales suelen sobreestimar los niveles de alfabetización. En Marruecos, el 45% de las

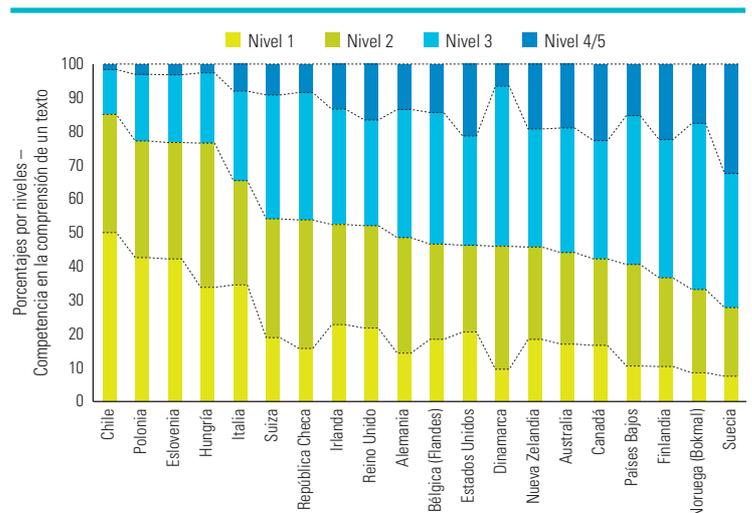
Cuadro 3.3: Perspectivas de que los países alcancen el objetivo relativo a la alfabetización de los adultos de aquí a 2015

Nivel de la tasa de alfabetización de adultos en 2000-2004	Alfabetización alta (entre 80% y 97%)	CUADRANTE I Corren el riesgo de no alcanzar el objetivo 20 países Brasil, Colombia, Ecuador, Filipinas, Honduras, Malasia, Mauricio, Myanmar, Namibia, Panamá, Perú, Qatar, República Árabe Siria, República Dominicana, Santa Lucía, Sri Lanka, Suriname, Swazilandia, Turquía y Vietnam.	CUADRANTE II Tienen muchas posibilidades de alcanzar el objetivo 23 países Arabia Saudita, Bahrein, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brunei Darussalam, Chile, China, Chipre, Guinea Ecuatorial, Grecia, Israel, Jordania, Macao (China), Maldivas, México, Paraguay, República de Moldova, Serbia y Montenegro y Territorios Autónomos Palestinos
	Alfabetización baja (por debajo del 80%)	CUADRANTE IV Corren un grave riesgo de no alcanzar el objetivo 30 países Argelia, Angola, Belice, Benin, Burundi, Camboya, Chad, Côte d'Ivoire, El Salvador, Guatemala, India, Kenya, Madagascar, Mauritania, Nepal, Nicaragua, Níger, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, República Democrática del Congo, RDP Lao, República Unida de Tanzania, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Sudán, Togo, Túnez y Zambia	CUADRANTE III Tienen pocas posibilidades de alcanzar el objetivo Ninguno
		Ritmo lento	Ritmo rápido
		Incremento entre 1990 y 2000-2004	

personas encuestadas de una muestra declararon estar alfabetizados, pero sólo el 33% demostró poseer competencias básicas en lectura y escritura. En Bangladesh, Etiopía, Nicaragua y la República Unida de Tanzania se ha podido comprobar la existencia de fenómenos análogos. En Etiopía, las encuestas sobre los hogares consideraban que el 59% de las mujeres con un año de escolaridad estaban alfabetizadas, pero sólo un 27% de ellas logró superar una prueba sencilla de lectura. Las evaluaciones directas de la alfabetización indican que el umbral educativo a partir del cual se logra una tasa nacional de alfabetización del 90% es muy variable –entre cuatro y nueve años de escolaridad– y que en la mayoría de los casos refleja la calidad de la educación impartida. En realidad, los umbrales de escolaridad correspondientes a una alfabetización generalizada resultan ser más altos de lo que se suponía anteriormente, aunque la variabilidad de calidad hace que sea difícil efectuar una evaluación.

La Encuesta Internacional sobre Alfabetización de Adultos se llevó a cabo en unos 20 países en desarrollo en tres etapas (1994, 1996 y 1998) y fue de una envergadura sin precedentes. Midió el grado de comprensión de textos de carácter narrativo, documental y cuantitativo, y acopió datos sobre el origen socioeconómico de las personas. Las pruebas utilizadas permitieron medir, por ejemplo, la aptitud para comprender unas instrucciones de uso o un reportaje, para localizar y utilizar información en una solicitud de empleo, y para calcular el importe de los intereses de un préstamo. En vez de clasificar a las personas como “alfabetizadas” o “analfabetas”, la encuesta las clasificó en cinco niveles de alfabetización utilizando un baremo de 0 a 500 puntos. Sus conclusiones demostraron que una proporción importante de la población adulta posee un nivel de conocimientos básicos de lectura, escritura y aritmética relativamente bajo. (Gráfico 3.4)

Varios países en desarrollo están preparando encuestas sobre la alfabetización susceptibles de sumi-

Gráfico 3.4: Distribución de los adultos por nivel de competencia en la comprensión de un texto (1994-1998)

Nota: La “competencia en la comprensión de un texto” se ha definido como la capacidad para entender y utilizar información de textos periodísticos o narrativos. Los resultados se clasifican en cinco niveles (el más bajo es el Nivel 1 y el más alto el Nivel 5), sobre la base del análisis de las competencias que representan los tipos de tareas ejecutadas con éxito. Los países se han clasificado por orden ascendente de los resultados medios.

Fuente: Véase el Capítulo 7 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

nistrar conocimientos más exactos sobre ésta. La Encuesta sobre Alfabetización de Adultos de China ha permitido conocer los niveles de competencia de distintos grupos de la población activa urbana. Ha puesto de manifiesto la existencia de una serie de ámbitos en los que los emigrantes y las mujeres son objeto de discriminaciones en el mercado de trabajo, y también ha permitido determinar una serie de medios para incrementar las posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida. En Brasil se han llevado a cabo cuatro encuestas desde 2001 para medir los niveles de alfabetización de los adultos con pruebas de competencias, a fin de

Se necesita mejorar la medición de la alfabetización, reforzando la evaluación directa de las competencias básicas en lectura, escritura y cálculo, así como de las capacidades técnicas correspondientes.

generar un sólido compromiso público a favor de la alfabetización. En Botswana se han efectuado dos encuestas nacionales sobre la alfabetización que han representado un hito en los esfuerzos encaminados a proporcionar una base de datos fiable a los encargados de la adopción de decisiones. El IEU está preparando un proyecto de evaluación directa de la alfabetización –el Programa de Evaluación y Seguimiento de la Alfabetización (LAMP)– con vistas a suministrar información documentada para la elaboración de políticas, proporcionando estimaciones fiables y comparables de los conocimientos básicos funcionales en lectura, escritura y cálculo. Actualmente, se está llevando a cabo proyectos experimentales del LAMP en varios países en desarrollo. Cuando sea totalmente operacional, este programa reemplazará las evaluaciones indirectas de la alfabetización suministradas por los censos o las encuestas sobre los hogares.

Las críticas que se suelen formular contra las evaluaciones alternativas a gran escala se centran en su costo elevado y en el hecho de que los organismos locales y nacionales no suelen hacerlas suyas. El tiempo que necesitan esas evaluaciones no siempre permite a los gobiernos y encargados de la adopción de decisiones satisfacer las necesidades en materia de alfabetización con la aplicación de políticas a su debido tiempo. No obstante, es obvio que se necesita mejorar la medición de la alfabetización, sobre todo reforzando la evaluación directa de las competencias y prácticas básicas en lectura, escritura y cálculo, así como de las capacidades técnicas correspondientes. Los módulos relativos a la alfabetización que se están preparando podrían integrarse en las encuestas sobre los hogares realizadas en los países en desarrollo, y constituirían así un instrumento útil. Se necesitan evaluaciones directas más numerosas y periódicas para que los países puedan adoptar decisiones con conocimiento de causa, pero tienen que ser relativamente sencillas, rápidas y poco onerosas.

¿Cómo se producen las transiciones hacia la alfabetización generalizada?

Las tasas de alfabetización de los adultos, medidas según los métodos convencionales, han progresado regularmente en los últimos decenios. Hoy en día, más del 80% de la población mundial de más de 15 años posee competencias mínimas en lectura y escritura. Esto refleja la transformación social sin precedentes que se ha producido desde mediados del siglo XIX, una época en la que sólo el 10% de los adultos del mundo sabían leer y escribir. Las tasas de alfabetización de los adultos han progresado espectacularmente a pesar de que la población mundial se ha quintuplicado, pasando de 1.200 millones de personas a 6.400 millones en la actualidad.

¿Qué factores han impulsado esa transformación? El desarrollo de la educación formal, las campañas de

alfabetización bien organizadas y las políticas de fomento de las posibilidades de aprendizaje de los adultos son elementos que han desempeñado un papel importante en la ampliación del acceso a la alfabetización. El contexto social general también es un factor de gran importancia. En efecto, la motivación para alfabetizarse y mantener las competencias adquiridas en materia de alfabetización guardan una estrecha relación con la calidad de los contextos alfabetizados que se pueden dar en el hogar, el trabajo y la sociedad. Las políticas lingüísticas tienen también repercusiones decisivas en la propagación de la alfabetización.

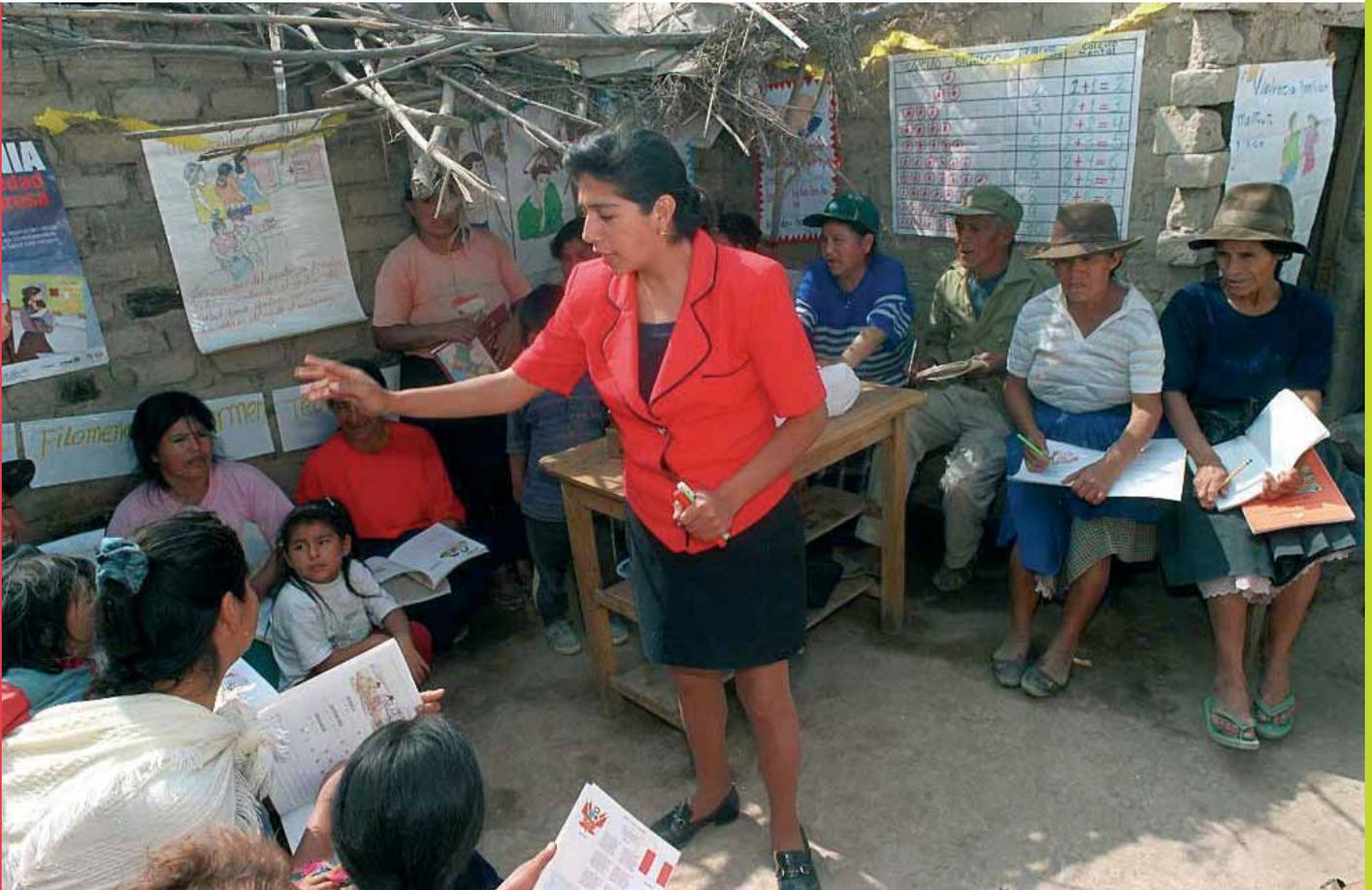
Un factor clave: las escuelas

El desarrollo de la educación formal ha sido el factor más importante de propagación de la alfabetización en el mundo durante los dos últimos siglos, y más concretamente en los últimos 50 años. Su impacto trasciende los periodos históricos y las fronteras geográficas. La escuela ha sido y sigue siendo el lugar donde la mayoría de la gente adquiere las competencias básicas en lectura, escritura y cálculo.⁷

En el siglo XVII, en algunos países nórdicos y principados alemanes, así como en Escocia y muchas colonias de América del Norte, el movimiento de la reforma protestante alentó a los padres a que enseñaran a leer y escribir a sus hijos. En el siglo XVIII, las comunidades de Europa Septentrional crearon escuelas locales con planes de estudios fundamentalmente religiosos. En el siglo XIX y principios del XX se crearon sistemas obligatorios de escolarización masiva en toda Europa, primero en la parte occidental del continente y algo más tarde en la oriental. Los Estados nacientes promulgaron leyes por las que se establecía la escolaridad obligatoria. A medida que la educación formal se desarrollaba, las tasas de alfabetización de los adultos empezaron también a aumentar.

En los países de América del Sur y Central se promulgaron leyes estableciendo la enseñanza obligatoria en los siglos XIX y XX, pero en muchos casos no se aplicaron. En Asia, África y el mundo árabe había sistemas de educación formal bien establecidos, antes de la intensificación de los contactos con Occidente. Esos sistemas –destinados por regla general a la enseñanza de la religión y la cultura tradicionales– fueron transformados, asimilados o suprimidos a medida que los misioneros y las autoridades coloniales fueron introduciendo los modelos escolares europeos. A finales del siglo XIX, en algunas regiones de Asia los modelos europeos fueron adaptados a los contextos locales por algunos regímenes modernizadores como los de Japón y Corea. Aunque esos contactos se caracterizaron por la desigualdad de las correlaciones de fuerzas, iniciaron pese a todo un proceso de ampliación del acceso a la educación formal. Está comprobado que, entre 1880 y 1940, la creación y el desarrollo de los sistemas escolares contribuyeron a elevar el nivel de alfabetización de los adultos.

7. El hecho de hacer hincapié en el impacto determinante de la escuela no supone que se niegue la influencia de los factores económicos, políticos, culturales y demográficos, comprendido el impacto de la urbanización. El presente Informe admite las repercusiones de todos esos factores, pero no los examina con detalle.



Adultos en un curso de alfabetización financiado por el gobierno (Perú).

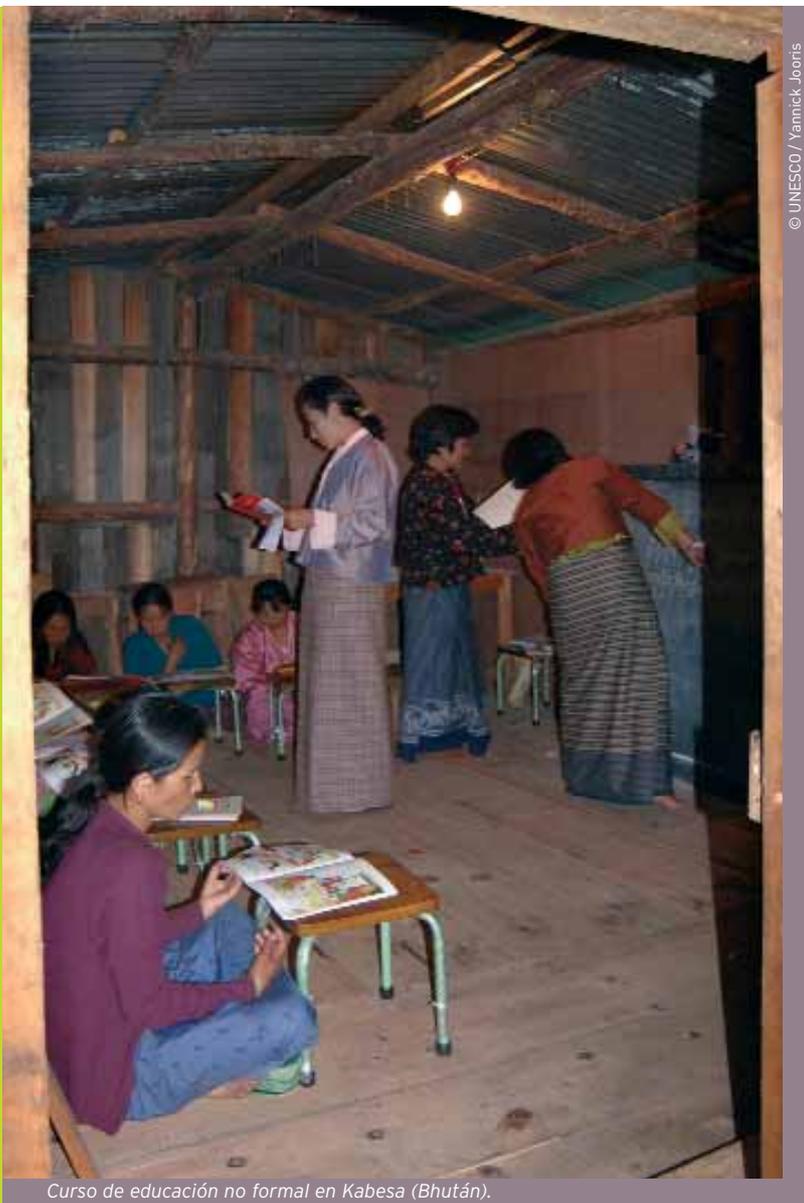
Campañas de alfabetización masiva y programas nacionales de promoción del aprendizaje de los adultos

Muchos países han organizado campañas masivas de varios años de duración para promover la alfabetización, generalmente en contextos de construcción de la nación y transformación de la sociedad, y a veces de descolonización. Los gobiernos socialistas fueron especialmente dinámicos en este ámbito. Al finalizar la campaña de 1919-1939 en la Unión Soviética –un ejemplo precoz en este ámbito– el 85% de la población estaba alfabetizada, en comparación con el 30% que sabía leer y escribir antes de 1919. China y Viet Nam organizaron entre el decenio de 1940 y el de 1980 una serie de campañas relativamente eficaces para instruir a grupos importantes de la población adulta analfabeta. En la República Unida de Tanzania, la tasa de alfabetización de adultos casi se duplicó, pasando del 33% en 1967 al 61% en 1975, al mismo tiempo que la enseñanza primaria se desarrollaba rápidamente. Esta campaña necesitó, además de la contratación masiva de alfabetizadores, la distribución de un millón de lentes y la impresión de enormes cantidades de libros y documentos. Durante la campaña nacional realizada entre 1979 y 1983 en Etiopía, se crearon 450.000 centros de alfabetización y se instruyó a más de 22 millones de personas, de las cuales más de 20 millones lograron superar una prueba de

alfabetización para principiantes. Entre los países no socialistas que han recurrido a la alfabetización masiva figuran Tailandia –donde la primera de una serie de campañas logradas tuvo lugar entre 1942 y 1945– y Brasil, que organizó varias campañas importantes en el siglo XX al mismo tiempo que seguía desarrollando el sistema público de educación.

La campaña cubana de 1961, inspirada por la causa de la justicia social, logró alfabetizar a más de 700.000 personas en un año, y la campaña de Nicaragua en 1979-1980 logró aumentar la tasa de alfabetización del 50% al 77%.

Merecen ser mencionadas también algunas campañas de más corta duración. Con frecuencia fueron producto de la iniciativa de regímenes recién instalados en países con una lengua mayoritaria principal, y consiguieron retrocesos significativos del analfabetismo. Por ejemplo, la campaña cubana de 1961 –inspirada por la causa de la justicia social– logró alfabetizar a más de 700.000 personas en un año, haciendo que la tasa de alfabetización pasara del 76% al 96%. En 1976-1977, la campaña realizada en Viet Nam del Sur incrementó



© UNESCO / Yannick Joiris

Curso de educación no formal en Kabesa (Bhután).

la tasa de alfabetización del 75% al 86%, mientras que la campaña realizada en Nicaragua en 1979-1980 logró aumentarla del 50% al 77%. En muchas de las campañas de corta duración se han incorporado mecanismos de seguimiento para ofrecer a los adultos la posibilidad de proseguir su aprendizaje.

En otros contextos, los gobiernos han ampliado el acceso a las posibilidades de aprendizaje de los adultos para completar y apoyar la EPU. Estos programas suelen ser un componente de políticas gubernamentales de mayor alcance que apuntan a múltiples objetivos de desarrollo. Algunos proyectos de menor envergadura que las campañas masivas se han destinado específicamente a grupos de la población adulta que suelen estar marginados. Por ejemplo, varios países africanos han llevado a cabo programas de alfabetización en lenguas locales para poder instruir mejor a los educandos. En Perú, varias organizaciones no gubernamentales han adoptado un sistema de alfabetización que empieza con una instrucción en lengua vernácula –el quechua– y paulatinamente va pasando a la enseñanza en español.

La alfabetización generalizada no se puede considerar nunca como una victoria definitiva. La recesión económica y las crisis políticas pueden conducir al

estancamiento de la enseñanza escolar y de la alfabetización, incluso en países con índices de educación altos (véase el Recuadro 3.1). Asimismo, los conflictos armados prolongados pueden tener consecuencias dramáticas en los sistemas educativos (véase el Recuadro 1.2).

Además, subsisten núcleos de analfabetismo en sociedades muy alfabetizadas y escolarizadas. Las encuestas internacionales ponen de manifiesto que, incluso en los países desarrollados donde la mayoría de los adultos consiguen buenos resultados en las pruebas –por ejemplo, en los países nórdicos–, los niveles de competencia de un 10% de los adultos aproximadamente apenas superan el nivel mínimo debido a factores como la pobreza, la baja condición socioeconómica, el deficiente estado de salud o las discapacidades. Entre los adultos de lengua materna distinta a la lengua de enseñanza los niveles de alfabetización tienden también a ser inferiores. El hecho de no haber tenido la oportunidad de adquirir competencias básicas duraderas en lectura, escritura y cálculo durante la infancia y la adolescencia puede tener graves consecuencias en la edad adulta, sobre todo para las personas con posibilidades reducidas en materia de empleo.

Recuadro 3.1 El estancamiento de la alfabetización en los países en transición

Antes del desmembramiento de la Unión Soviética en 1990, las tasas de alfabetización eran elevadas en Transcaucasia y el Asia Central. La disminución de la producción industrial condujo a recortes presupuestarios drásticos en la salud y la educación, así como a una agravación de la pobreza y las desigualdades económicas. En algunas regiones los conflictos étnicos y militares han exacerbado la crisis. La adopción de nuevas leyes ha favorecido la utilización de las lenguas nacionales en detrimento del ruso, pero los que las hablan se han vuelto “analfabetos funcionales” –en términos relativos– porque con frecuencia sus idiomas carecen de la terminología especializada, los sistemas técnicos, los traductores y los materiales pedagógicos necesarios para reemplazar rápidamente el uso del ruso en toda una serie de ámbitos económicos y sociales. Asimismo, en Mongolia se produjo una grave crisis económica cuando el país empezó a salir del sistema de economía planificada. El gasto público en educación se desplomó y muchos niños de las zonas rurales dejaron la escuela para ayudar a sus familias en la cría del ganado recién privatizado. En 2000, las tasas de alfabetización de los adultos jóvenes –grupo de población formado por las personas de 15 a 19 años– eran inferiores a las de los adultos de más edad. El gobierno ha iniciado varios programas de aprendizaje abierto y a distancia para llevar la instrucción a los educandos que se hallan en zonas rurales dispersas.

■ *El vector inicial del cambio es el compromiso político. Los gobiernos deben adoptar políticas de alfabetización explícitas centradas en las escuelas, la alfabetización de adultos y los entornos alfabetizados.*

■ *Es necesaria una dirección gubernamental sólida y coordinada que integre todos los ministerios y sectores interesados y se articule con la aplicación en el plano local y la apropiación por parte de las comunidades.*

■ *Es imprescindible la cooperación del gobierno central con las autoridades locales y la sociedad civil para que la alfabetización figure en los programas y prioridades de todos.*

■ *Los programas destinados a los adultos deben tratar de entender cómo utilizan los individuos sus competencias en materia de alfabetización y han de responder a las prioridades de los educandos.*

Parte IV: Políticas y prácticas idóneas – Afrontar el desafío de la alfabetización

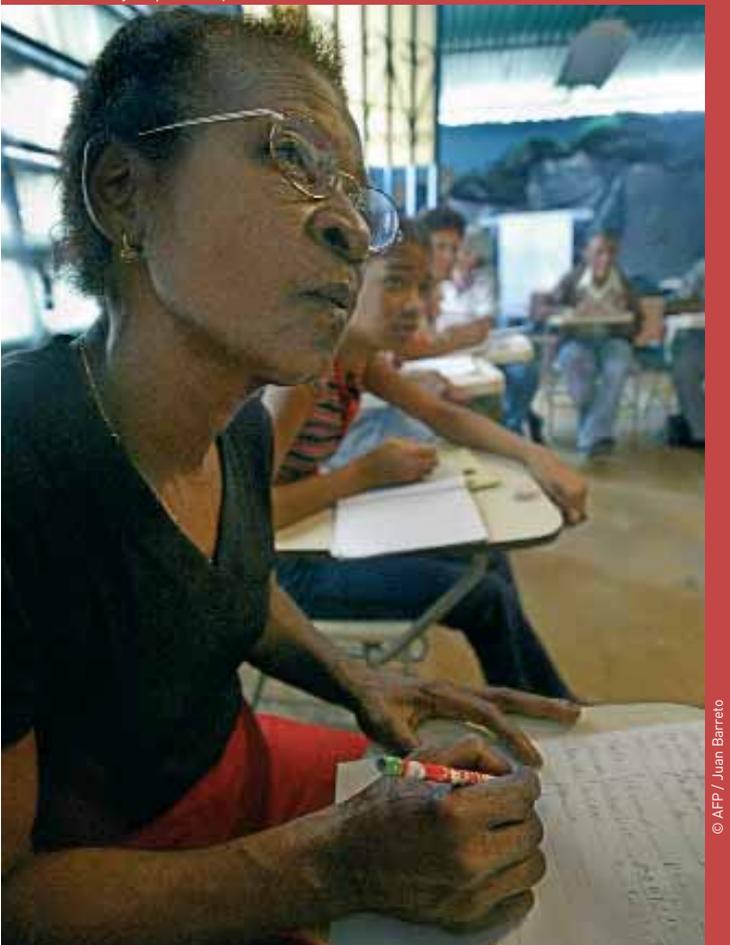
■ *Es imperativo profesionalizar y remunerar a los alfabetizadores e invertir en este ámbito.*

■ *La política lingüística –comprendido el multilingüismo– es un elemento fundamental.*

■ *El material impreso tiene una influencia positiva en la adquisición de la alfabetización.*

■ *Se necesitan estrategias nacionales de financiación que comprendan un aumento del gasto público.*

Ojos y oídos puestos en el curso de alfabetización (Venezuela).



© AFP / Juan Barreto

Tal como se muestra en el presente Informe, los países tienen por delante una tarea de proporciones sobrecogedoras si quieren cumplir seriamente sus compromisos. En efecto, hay más de 800 millones de personas que no pueden ejercer su derecho a la alfabetización y los datos de las encuestas inducen a pensar que esa cifra es quizás mucho más elevada. Son muchas las personas que adquieren competencias muy insuficientes en lectura y escritura, después de haber ido varios años a la escuela, o las pierden con el correr del tiempo. Incluso en los países donde se registran tasas de alfabetización elevadas, hay grupos especialmente desfavorecidos que pueden quedarse rezagados por un bajo nivel de instrucción. Tanto en los países desarrollados como en las naciones en desarrollo, la mundialización y el desarrollo de la economía del conocimiento crean una demanda de nuevas competencias básicas. Además de la meta cuantitativa del objetivo de la EPT relativo a la alfabetización, que está centrada en las competencias individuales, una visión más amplia de la alfabetización implica perseguir el objetivo más general de la edificación de sociedades alfabetizadas.

La alfabetización no se debe concebir como un objetivo autónomo y aislado, sino como una meta que forma parte de la médula misma de la empresa de consecución de la EPT en su conjunto. Por eso, el presente Informe pide que se adopte una triple estrategia que comprenda: a) una educación escolar de calidad para todos los niños; b) una ampliación de los programas de

Sean cuales sean las motivaciones de los educandos, la asistencia a los programas de alfabetización experimenta una regresión si no existe un apoyo público constante.

alfabetización para los jóvenes y adultos; y c) la creación de entornos propicios a una práctica positiva de la alfabetización. Este planteamiento tiene en cuenta a la vez la dimensión personal de la alfabetización y su dimensión social más amplia. Para los países más pobres, es esencial efectuar inversiones duraderas con miras a lograr la universalización de una educación primaria de calidad. No obstante, no basta con esperar que se llegue a realizar la EPU. Es menester intensificar también los programas de alfabetización de los jóvenes y los adultos. Asimismo, es necesario aplicar políticas adecuadas por lo que respecta a las lenguas, el libro, los media y la comunicación para crear entornos en los que la alfabetización pueda prosperar y ser valorada.

Imperativos estratégicos

Un compromiso político, sólido y duradero, con esa triple estrategia es el punto de partida para acelerar los progresos. Casi todos los gobiernos han adoptado políticas explícitas de educación formal, pero son mucho menos numerosos los que se han dotado con políticas de alfabetización de adultos. El presente Informe pide a los gobiernos que elaboren políticas de alfabetización explícitas para los tres elementos fundamentales de la alfabetización y que procedan a la integración sólida de ésta en los planes del sector de educación y las estrategias de reducción de la pobreza. Esta es la condición imprescindible para que haya posibilidades de obtener los recursos institucionales, humanos y financieros necesarios.

Las políticas explícitas suponen un compromiso político, que se necesita de manera apremiante para alfabetizar a los jóvenes y adultos, trascendiendo los sistemas escolares formales. Sean cuales sean las motivaciones de los educandos, la asistencia a los programas de alfabetización experimenta una regresión si no existe un apoyo público constante. Allí donde se han obtenido beneficios considerables, los dirigentes nacionales y locales han destacado el valor que tiene la alfabetización en la construcción de la nación y el desarrollo. El compromiso político, el entusiasmo popular y la atención prestada a la lengua de instrucción son factores que han desempeñado su correspondiente papel en el éxito de las campañas de alfabetización masiva. Las políticas públicas de vasto alcance y las asociaciones para la cooperación bien coordinadas han sido también factores clave del éxito de los programas. Cualquiera que sea el rumbo escogido, el reforzamiento de los programas de alfabetización debe formar parte de toda empresa nacional importante. No cabe contentarse con una acción rutinaria. Pese a todo, son relativamente raros los gobiernos con políticas nacionales de alfabetización coherentes y a largo plazo que comprendan la necesaria atención al buen gobierno, a la concepción y aplicación de programas, a los recursos humanos y financieros adecuados,

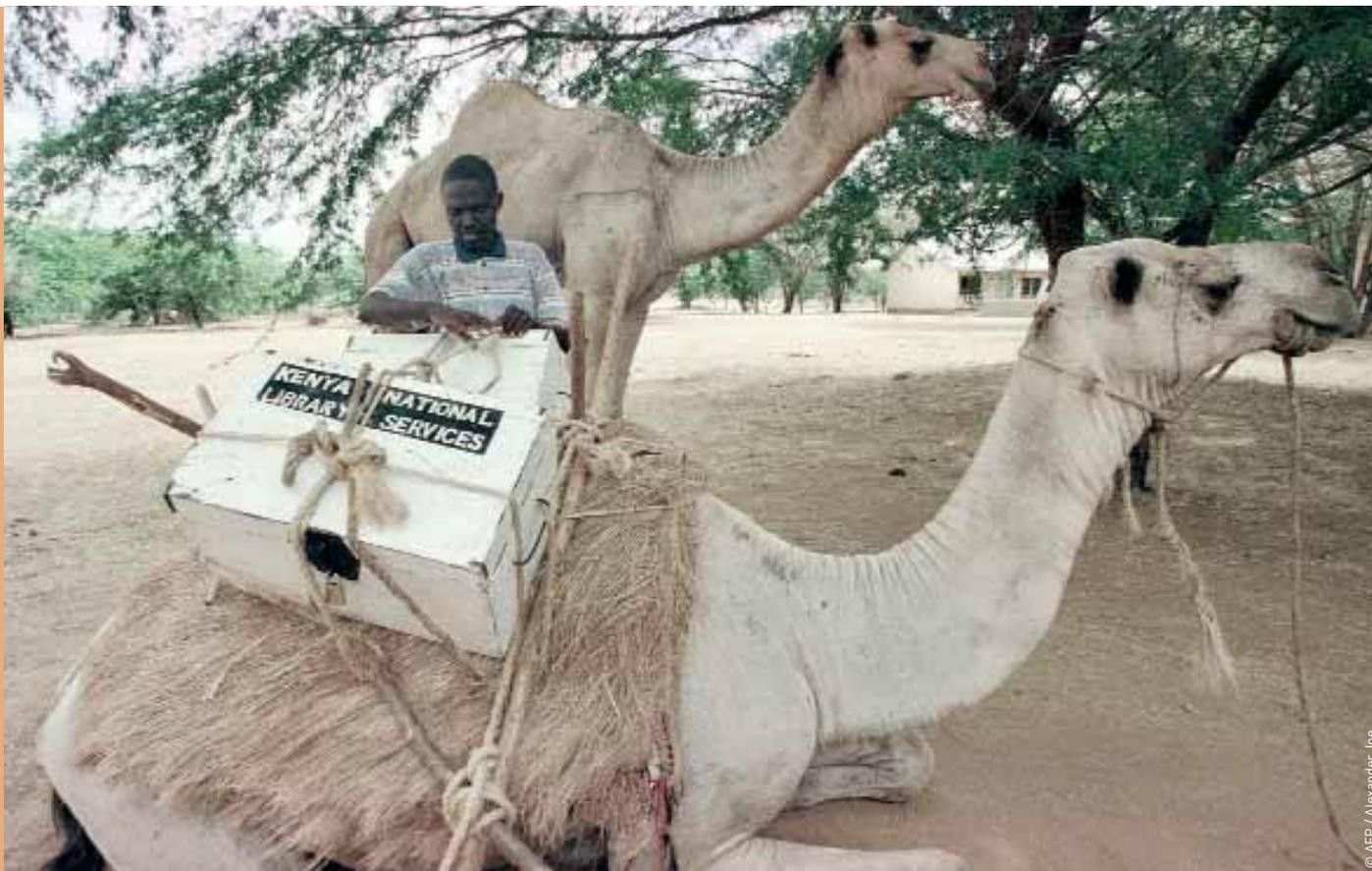
y a la promoción de un entorno en el que los individuos se sientan estimulados para alfabetizarse y mantener las competencias adquiridas.

Una dirección firme. La política de alfabetización incumbe ante todo a los ministerios de educación, ya que son los que están en mejor posición para integrar la alfabetización en las estrategias del sector de la educación, promover el aprendizaje a lo largo de toda la vida, coordinar los programas financiados con recursos públicos y reglamentar los sistemas de acreditación. No obstante, la responsabilidad de la alfabetización la comparten en la práctica varios ministerios.

Botswana, Eritrea, Namibia y Tailandia forman parte de los países en los que los ministerios de educación cuentan con secciones bien establecidas de educación de adultos, o educación no formal, que supervisan los programas de alfabetización. Burkina Faso y Marruecos han creado estructuras diferenciadas para la alfabetización y la educación no formal, a fin de coordinar mejor la política aplicada. En muchos países, las estructuras de alfabetización están descentralizadas y tienen por objetivo coordinar las actividades de los proveedores de servicios de alfabetización del sector público, el sector privado y la sociedad civil. En otros países hay organismos nacionales independientes que supervisan la alfabetización de los adultos. La orientación y la coordinación centrales deben combinarse con la aplicación a nivel local y la apropiación por parte de las comunidades.

Iniciar campañas de alfabetización, programas nacionales y asociaciones amplias es una tarea compleja, ya que es necesario crear estructuras nacionales, regionales y locales de dirección, elaborar materiales, y contratar y formar coordinadores y mediadores. La Campaña de Alfabetización Total –iniciada el año 1992 en la India, a nivel de distrito– fue un ejemplo logrado de programa nacional de alfabetización de gran envergadura con un objetivo preciso. Movilizó los recursos de las comunidades y creó centros que ofrecían educación permanente. Gracias a esta campaña, en marzo de 2003 se había logrado alfabetizar a 98 millones de adultos. No obstante, en la mayoría de los países, las actividades de alfabetización son de proporciones modestas y suelen ser dirigidas por organizaciones no gubernamentales, entre las que figuran entidades de carácter confesional. Estas actividades suelen tropezar con los mismos problemas que afrontan los programas de más envergadura en materia de financiación, personal, material y apoyo por parte de las comunidades. La reproducción a mayor escala de las prácticas idóneas locales resulta especialmente difícil. En Ghana, por ejemplo, un programa de formación ampliado que necesitaba un apoyo conjunto del gobierno y de organizaciones no gubernamentales fue incapaz de financiar incentivos financieros como los subsidios para transporte y comidas, cuya importancia había sido puesta de relieve por los proyectos piloto realizados previamente.

Las asociaciones para la cooperación son fundamentales. Son de distinta índole y pueden participar en ellas grupos confesionales, sindicatos, empresas privadas, medios de comunicación de masa y autoridades locales. A veces, estas asociaciones corren el peligro de ser víctimas de la fragmentación e incluso de la competición entre ellas. En Uganda, por ejemplo, el gobierno ha



Biblioteca ambulante a lomos de camello para los niños de las escuelas primarias (Kenya).

© AFP / Alexander-Joe

fomentado el pluralismo en el suministro de servicios de alfabetización y muchas iniciativas funcionan sin coordinarse con las demás y tienden a ser de cobertura limitada. El modelo "faire-faire" ["hacer-hacer"], aplicado en Senegal, lo administra un organismo creado para subcontratar el suministro de servicios de alfabetización a organizaciones no gubernamentales y pequeñas empresas. A pesar de los graves problemas que se plantean con respecto a la calidad de los programas, este enfoque se está extendiendo por otros países del África Occidental. En Brasil, el programa gubernamental Brasil Alfabetizado se basa en una asociación estrecha con las autoridades locales y algunas organizaciones no gubernamentales importantes que tienen experiencia en la alfabetización de adultos. En muchos países de Asia, los centros de aprendizaje comunitarios combinan la educación con las actividades de desarrollo comunitario, facilitando así el establecimiento de asociaciones constructivas entre los poderes públicos y la sociedad civil. Para garantizar la eficacia de los programas de alfabetización, es esencial que ésta figure en los programas y prioridades de los distintos organismos, que se clarifique la función y responsabilidad de cada uno de ellos, y que se establezcan mecanismos nacionales de coordinación entre los prestatarios de servicios.

Comprender de qué manera utilizan los hombres y las mujeres sus competencias básicas en lectura, escritura y cálculo puede suministrar ideas útiles para concebir programas de alfabetización adecuados.

Los elementos básicos de los programas de alfabetización para jóvenes y adultos

Los programas de aprendizaje de adultos deben tener en cuenta los conocimientos y deseos de los educandos, que deben constituir el punto de partida de las actividades. Este principio no se aplica de manera uniforme. Cualesquiera que sean sus objetivos, todos esos programas exigen que se preste atención al plan de estudios y la pedagogía, los horarios de los educandos, la formación y la condición de los alfabetizadores, la técnica de aprendizaje utilizada, la lengua de enseñanza y el contexto general en el que los individuos ponen en práctica las competencias básicas adquiridas. Los aspectos fundamentales de una práctica idónea son los que se enumeran a continuación.

1. Planes de estudios y pedagogía: pertinencia, material de aprendizaje y participación

Un plan de estudios pertinente propicia la obtención de mejores resultados de aprendizaje. Los planes de estudios deben tener en cuenta las demandas de los educandos y sus situaciones diferentes, y deben basarse en ambas. Es necesario que presten atención al medio cultural del educando adulto, así como a su lengua materna y su experiencia de la vida. Comprender de qué manera utilizan los hombres y las mujeres sus competencias básicas en lectura, escritura y cálculo puede suministrar ideas útiles para concebir programas de alfabetización adecuados. Un estudio recién realizado en Ghana ha demostrado, por ejemplo, que los educandos utilizaban las competencias que acababan de adquirir –entre otras cosas– para ayudar a sus hijos a hacer

los deberes, administrar las recetas médicas adecuadamente, comunicar con los servicios públicos, escribir cartas, leer textos religiosos y abrir cuentas de ahorro.

Para responder a estas necesidades y motivaciones tan diversas se debe definir “el porqué” del plan de estudios con la fijación de objetivos claros, apropiados y realistas. De ahí debe desprenderse su contenido, esto es, los objetivos de aprendizaje específicos que ofrezcan a los educandos enunciados que expresen claramente la finalidad del plan en lo que se refiere a las competencias y su aplicación, así como a la participación más amplia en la sociedad. El plan de estudios debe buscar un equilibrio entre la pertinencia con respecto a los contextos locales y la ampliación de las posibilidades. Un error frecuente consiste en incorporar con excesiva rapidez a la labor de alfabetización una formación para actividades generadoras de ingresos, recurriendo a instructores insuficientemente calificados para desempeñar ambas tareas.

La alfabetización suele tropezar a menudo con la falta de material de aprendizaje. En Senegal, un estudio ha demostrado que muchos cursos de alfabetización se impartían oralmente. Los libros destinados a la alfabetización de adultos se suelen caracterizar por un contenido y diseño mediocres. También puede ocurrir que contengan imágenes y temas que den la impresión de sancionar las desigualdades, por ejemplo los primeros

libros de lectura que están centrados en el papel doméstico de la mujer e ignoran su participación en la agricultura y la vida laboral.

Para la enseñanza de adultos son imprescindibles los métodos participativos centrados en el educando. La pedagogía crítica sostiene que un verdadero aprendizaje exige que se esté a la escucha de los grupos marginados y que éstos participen plenamente en el proceso de aprendizaje. No obstante, la regla sigue siendo el método formal que está fundado en las competencias básicas y hace hincapié en el dominio de la lectura, la escritura y el cálculo en un lapso de tiempo determinado.

2. Organizar grupos de aprendizaje

Como los educandos adultos son en su mayoría voluntarios, las exigencias familiares, los ciclos de las faenas agrícolas y otras circunstancias pueden influir en la asistencia a los cursos. Para minimizar este problema, es necesario que los programas no sólo prevean horarios y sitios adecuados, sino que además tengan en cuenta algunas cuestiones relacionadas con la edad y el sexo (por ejemplo, las mujeres que desean asistir a cursos de alfabetización deben solicitar a menudo el permiso del hombre que es cabeza de familia). En la estrategia de Uganda se reclama la formación de 40.000 alfabetizadores –de los cuales la mitad como mínimo deben ser



Una niña de nueve años haciendo los deberes mientras vende fruta en la calle (Calcuta, India).

mujeres– para hacer frente a una situación en la que el 70% de los analfabetos adultos son mujeres, mientras que la mayoría de los alfabetizadores son hombres. En Burkina Faso, está previsto guardar y cuidar a los niños pequeños para que las madres puedan centrar su atención en los cursos. En la India, el Programa Mahila Samakhya del Estado de Uttar Pradesh y el Programa de Desarrollo de la Mujer del Estado de Rajastán han organizado cursos de alfabetización en régimen de internado para que las mujeres puedan liberarse de las obligaciones domésticas mientras duran los cursos.

El tiempo lectivo de la mayoría de los programas de alfabetización oscila entre 300 y 400 horas, repartidas a lo largo de dos años por término medio. No obstante, una encuesta realizada por ActionAid y la Campaña Mundial por la Educación (CME) induce pensar que para conseguir una alfabetización duradera, serían necesarias 600 horas lectivas en total, repartidas en dos o tres sesiones de dos horas semanales. La falta de fondos y la dependencia con respecto a donantes exteriores hacen que en muchos programas sea difícil conseguir una regularidad semejante.

Las bibliotecas son lugares ideales para ofrecer programas de alfabetización a las familias, ya que disponen de material para todos los grupos de edad y niveles de lectura diferentes. Aunque suelen carecer de recursos suficientes, las bibliotecas y los centros comunitarios de aprendizaje pueden suministrar locales para cursos y materiales de lectura. En Botswana, se han instalado salas de lectura en las aldeas para que los graduados de los programas de alfabetización puedan beneficiarse de servicios de biblioteca.

3. Alfabetizadores: mejorar su condición

Los alfabetizadores son esenciales para el éxito de los programas de alfabetización, pero no perciben una remuneración regular –si es que la perciben–, carecen de empleo seguro, apenas tienen posibilidades de formación y raras veces pueden disponer de un apoyo profesional permanente. Hay muchos que no poseen ninguna experiencia anterior de la docencia. A no ser que se tome en serio el perfeccionamiento profesional de los alfabetizadores, los progresos hacia sociedades más alfabetizadas se verán seriamente obstaculizados. Es necesario prestar atención a esta cuestión en las políticas y prácticas de alfabetización, ya que no se trata de un mero componente secundario que sólo se debe añadir a los programas cuando los recursos lo permiten.

En los países en que existe, la formación de los alfabetizadores suele efectuarse en una lengua nacional oficial, mientras que éstos realizan su trabajo en lenguas vernáculas. La formación para la enseñanza de la aritmética y el cálculo elementales es extremadamente rara e inadecuada. La duración de la mayoría de los cursos de formación no formal oscila entre una y dos semanas, pero no comprenden evaluaciones y no conducen a la obtención de una certificación de idoneidad. En Uganda, por ejemplo, los educadores del programa nacional de alfabetización reciben una formación en pocos días, que va acompañada de una supervisión muy somera. La formación de los instructores de alfabetizadores se suele descuidar mucho también y, allí donde existe, tiende a ser sobre todo de carácter formal y no presta atención suficiente a la práctica. Los programas de formación

formal para alfabetizadores suelen ser demasiado largos, ya que su duración oscila entre uno y tres años. Los cursos se imparten en instituciones, o por medio de sistemas de aprendizaje abierto o a distancia, y suelen ser sancionados con una certificación. Suelen ser corrientes en el África Meridional y algunas partes de América Latina, y se están empezando a impartir en Asia. Su contribución a la profesionalización de los alfabetizadores es considerable, pero exigen demasiado tiempo y por eso no son muy apropiados para una ampliación rápida de los programas de alfabetización.

Merecen ser mencionadas algunas innovaciones interesantes en materia de formación. En Mozambique, por ejemplo, a los alfabetizadores que han cursado hasta el 7º grado de estudios se les ofrece la posibilidad de proseguir su educación formal y obtener, en definitiva, un empleo de docentes a tiempo completo en los programas de alfabetización. En Brasil hay cursos que permiten obtener una certificación de docente especializado en educación de adultos y jóvenes. Algunos programas de formación prevén un apoyo permanente después de ésta. De los 60 programas estudiados para la elaboración del presente Informe, más de un tercio preveían, de uno u otro modo, una actividad de seguimiento.

Los alfabetizadores no perciben una remuneración regular –si es que la perciben–, carecen de empleo seguro, apenas tienen posibilidades de formación y raras veces disponen de un apoyo profesional permanente.

A nivel mundial, las condiciones de empleo de los alfabetizadores de adultos son muy deficientes, sobre todo si se comparan con las de los docentes de sistema educativo formal. Esta situación provoca una rotación frecuente del personal que tiene repercusiones graves en la calidad de los programas. Una encuesta conjunta de ActionAid y la CME sobre 67 programas del mundo entero ha puesto de manifiesto que el 50% de los alfabetizadores percibe una remuneración, el 25% cobra el salario nacional mínimo y el 20% no recibe ningún emolumento. En la mayoría de los programas se abona a los alfabetizadores una remuneración cuyo importe oscila entre el cuarto y la mitad del sueldo base de un maestro de primaria. Los encuestados señalaron que la mejora de sus remuneraciones y condiciones de formación constituía una de sus preocupaciones primordiales.

4. Nuevas tecnologías del aprendizaje: reconocer las limitaciones

El aprendizaje a distancia y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden ofrecer posibilidades para la adquisición no formal e informal de competencias básicas de alfabetización por parte de los adultos, aunque el acceso a esas tecnologías es muy desigual dada la variedad de situaciones. China, la India y México han realizado programas de educación básica para adultos recurriendo a la radio y la televisión. Los cursos radiofónicos interactivos producidos en el plano local y las emisoras de radio comunitarias pueden

fomentar los intercambios entre los educandos y los proveedores de programas, sobre todo en el caso de comunidades dispersas o itinerantes como los nómadas. Sudáfrica está experimentando programas informáticos de alfabetización, pero esto no representa una solución económicamente viable para suministrar servicios a gran escala en los países donde las tasas de alfabetización son muy bajas. El programa "Yo, sí puedo", realizado en Cuba, utiliza la radio y las videocintas como complemento enriquecedor de la enseñanza alfabetizadora y ha sido adoptado por varios países latinoamericanos y Nueva Zelanda.

Habida cuenta de las limitaciones que se dan en materia de acceso, las TIC y el aprendizaje a distancia ofrecen de inmediato más posibilidades para el perfeccionamiento profesional de los alfabetizadores que para la ejecución de los programas de alfabetización propiamente dichos.

Aunque una gran parte de la población mundial no tenga acceso a la televisión, este medio llega a públicos numerosos en muchos países. Su potencial como vector de promoción de la alfabetización es muy considerable.

El uso de las lenguas vernáculas en los programas para adultos se justifica en el plano pedagógico, ya que estimula la movilización comunitaria y el desarrollo social, ofreciendo al mismo tiempo un medio de expresión política.

5. Elaboración de políticas multilingües

La lengua y la alfabetización van indisolublemente unidas. La mayoría de los países que tropiezan con graves dificultades en materia de alfabetización son naciones donde se hablan varios idiomas. ¿Cuál ha de ser la lengua de docencia en la escuela y en los programas de aprendizaje para adultos? ¿Cómo tienen que integrar el multilingüismo ambos tipos de enseñanza para mejorar las perspectivas de alfabetización para todos? Las decisiones relativas a la lengua de enseñanza deben armonizar las sensibilidades políticas y étnicas, la eficacia pedagógica, los costos y las preferencias de los educandos.

La designación de la(s) lengua(s) oficial(es) y la elección de los idiomas enseñados en la escuela y en los programas de aprendizaje para adultos son cuestiones delicadas. Las características fundamentales de un idioma influyen en los modos de aprendizaje de los alumnos. Se necesitan diversas competencias para dominar los distintos sistemas de escritura, según que sean alfabéticos o basados en ideogramas, por ejemplo. La forma escrita y la forma oral de un idioma pueden servir para fines distintos. El árabe moderno estándar, por ejemplo, se utiliza en muchos países como idioma nacional u oficial, pero difiere de las distintas formas del árabe dialectal. La falta de correspondencia entre la lengua hablada y la escrita puede plantear un problema especial a los educandos.

Está ampliamente admitido que la educación inicial en la lengua materna es un elemento positivo para el

desarrollo cognitivo del niño. Aprender a leer y escribir en esa lengua facilita el acceso a la alfabetización en otros idiomas. La diversidad lingüística no representa forzosamente un obstáculo para la alfabetización. Por ejemplo, en Papua Nueva Guinea, un país en el que se hablan más de 800 idiomas, los alumnos de primaria empiezan los estudios en su lengua materna y paulatinamente van pasando al aprendizaje del inglés.

El uso de las lenguas vernáculas en los programas para adultos se justifica en el plano pedagógico, ya que estimula la movilización comunitaria y el desarrollo social, ofreciendo al mismo tiempo un medio de expresión política. No obstante, el uso exclusivo de la lengua vernácula como vector del aprendizaje puede representar un obstáculo para una participación más amplia en la vida social, económica y política de un país. Los educandos adultos suelen pedir a menudo que los cursos de alfabetización se impartan en una lengua regional y/o nacional. En la República Unida de Tanzania, los programas de alfabetización en swahili atraen más público que los impartidos en lenguas vernáculas.

No es fácil encontrar un equilibrio entre esos tres factores. Las características clave de una política multilingüe integradora deben basarse en:

- estudios de la situación lingüística y sociolingüística, que comprendan el examen de las actitudes de las comunidades con respecto a las lenguas que utilizan y las lenguas oficiales;
- consultas con las comunidades locales que sirvan de aportes al aprendizaje y a la buena administración de los programas para adultos;
- materiales didácticos redactados y producidos en el plano local;
- la adición de segundas –y terceras– lenguas, teniendo en cuenta las competencias y conocimientos de los educandos.

Se debe sopesar qué merece más la pena: efectuar gastos suplementarios en formación de docentes y elaboración de material en múltiples lenguas, o correr el riesgo de impartir una enseñanza ineficaz en lenguas que los educandos no comprenden.

6. Entornos alfabetizados: nutrir el aprendizaje

La disponibilidad de material impreso y visual en hogares, barrios, escuelas, lugares de trabajo y comunidades en general incita a las personas a alfabetizarse e integrar sus competencias básicas de lectura, escritura y cálculo en su vida cotidiana. Algunos estudios comparativos sobre el dominio de esas competencias básicas y el aprovechamiento educativo demuestran que el volumen y la utilización de los recursos de alfabetización son factores importantes. Un estudio reciente efectuado en 35 países ha llegado a la conclusión de que la experiencia de actividades de alfabetización en el medio familiar guardaba una relación positiva con el aprovechamiento escolar en lectura en el 4º grado de primaria. La Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de Adultos ha sacado también la conclusión de que la frecuencia con que los encuestados leían libros y periódicos, acudían a las bibliotecas públicas y miraban la televisión guardaba una relación de considerable importancia con el dominio de la alfabetización en unos 20 países de la OCDE.

Los trabajos de investigación muestran claramente que los entornos familiares y escolares alfabetizados

contribuyen considerablemente al aprovechamiento en lectura y lengua, pero desafortunadamente hay muchos alumnos que crecen en entornos en los que el grado de alfabetización es muy escaso y carecen de un mínimo de material escrito. Según el Consorcio de África Meridional para la Supervisión de la Calidad de la Educación, un 70% como mínimo de los alumnos declararon que en su casa había menos de 10 libros. En todos los países estudiados –excepto en cuatro– la proporción de escuelas dotadas con biblioteca oscilaba entre un 20% y un 40% solamente. Muchos alumnos de 6º grado de primaria señalaron que en sus aulas de clase no había un solo libro. En las comunidades apartadas de Asia, América Latina y África, la circulación de periódicos, libros y revistas es muy limitada.

Las políticas relativas a la edición, los media y el acceso a la información tienen una incidencia en el grado de alfabetización del entorno y están estrechamente vinculadas a la edificación de sociedades alfabetizadas. Estas políticas desempeñan un papel importante en la creación de entornos en los que la alfabetización puede desarrollarse. Muchos países ponen el potencial de los medios de comunicación impresos y audiovisuales al servicio de la promoción de la alfabetización. Algunos

también han editado publicaciones destinadas específicamente a las personas con competencias mínimas y al fomento de la alfabetización en lenguas vernáculas. Otros han combinado la radio y la televisión con los programas de alfabetización y han creado grupos de escucha para optimizar el impacto de las emisiones especializadas.

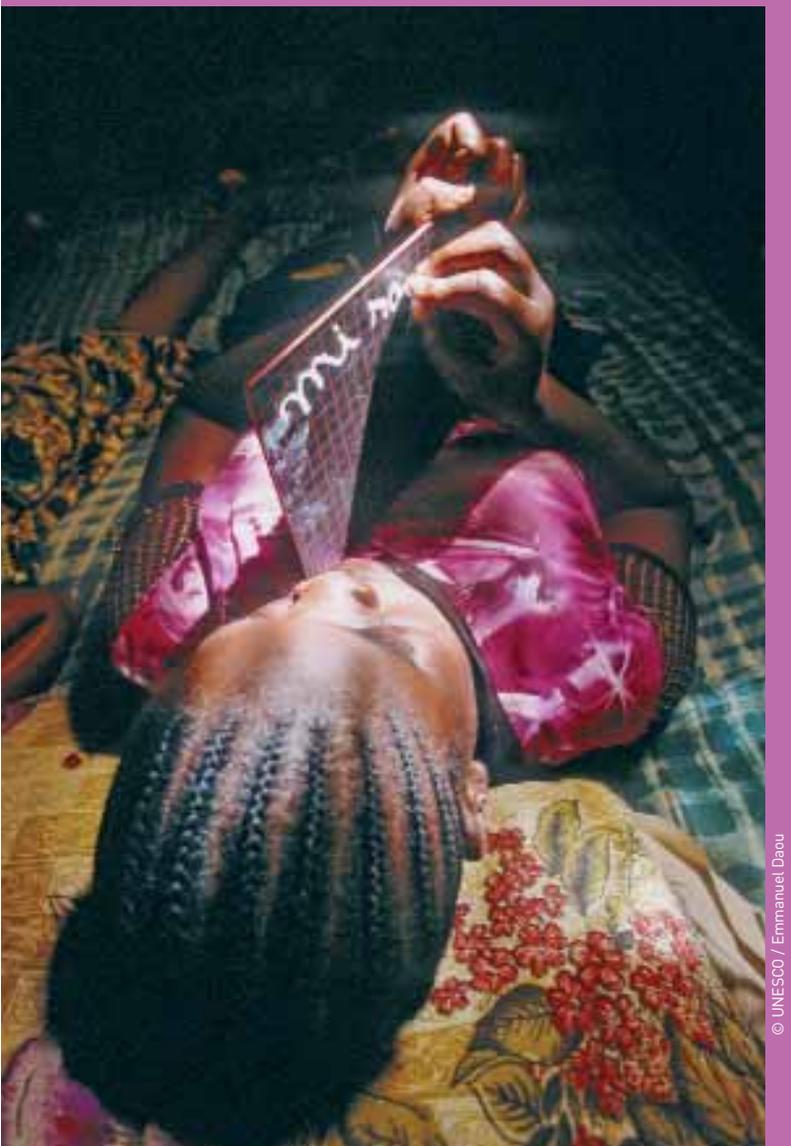
Financiación de la alfabetización: los costos de la ampliación de los programas

Los habitantes de los países de bajos ingresos apenas disponen de medios para sufragar los servicios educativos. La intensificación de los programas exige, en primer lugar, una estrategia nacional de financiación bien coordinada. Las asignaciones presupuestarias para la alfabetización deben aumentar, sin que esto vaya en detrimento de las inversiones en la calidad de la enseñanza escolar. También es importante invertir en los entornos de alfabetización, en sentido lato, para fomentar la producción de material adaptado a los que acaban de aprender a leer. En segundo lugar, es necesario crear mecanismos para movilizar los recursos locales, velando por que ningún miembro de la comunidad se vea en la imposibilidad de participar en los programas alfabetización por motivos financieros. En tercer lugar, los gobiernos y las organizaciones nacionales no gubernamentales pueden establecer asociaciones para la cooperación con el sector privado, los organismos donantes y las organizaciones internacionales no gubernamentales.

Aunque escasean los datos fiables sobre la financiación de la alfabetización de los jóvenes y adultos, los elementos de información de que se dispone parecen indicar que en la mayoría de los países en desarrollo el nivel de financiación es bajo, tanto en términos globales como desde el punto de vista de la prioridad concedida a la alfabetización en los presupuestos nacionales generales y los del sector de la educación. En muchos países, los programas de alfabetización apenas representan un 1% del total del presupuesto nacional dedicado a la educación. Es difícil calcular el importe global del apoyo financiero porque los gobiernos pueden dispersar los fondos entre varios ministerios y porque los programas pueden ser ejecutados por organizaciones no gubernamentales, empleadores y organismos donantes.

Todo examen de una financiación a largo plazo debe comenzar por la evaluación de algunos parámetros básicos de los costos que necesitan los programas de alfabetización de calidad. Esos costos comprenden los gastos iniciales, la formación, la preparación e impresión de los materiales de aprendizaje, la remuneración de los alfabetizadores y los gastos ordinarios de funcionamiento. La estandarización de todos esos elementos es difícil. En una reciente muestra de 29 programas de alfabetización, el promedio del costo por educando ascendía a 47 dólares en el África Subsahariana, 30 en Asia y 61 en América Latina. Los promedios por educando que lograba terminar el programa eran de 68, 32 y 83 dólares, respectivamente, en cada una de esas regiones. En el programa realizado en Senegal para la alfabetización y reducción de la pobreza, el gasto unitario por educando adulto se cifraba en 50 dólares, una suma equivalente *grosso modo* al costo de un año de enseñanza primaria.

Sanata Keita, una muchacha que trabaja como doméstica, practica la escritura en un momento de descanso (Bamako, Malí).



© UNESCO / Emmanuel Daou



Enseñando la geografía a niños nómadas (Ladakh, India).

Los responsables de la elaboración de políticas necesitan datos estadísticos de referencia para ampliar sustancialmente los programas nacionales. Los factores clave son los salarios y los costos de formación de los alfabetizadores. Recurrir a voluntarios no es una solución a largo plazo. El estudio realizado conjuntamente por ActionAid y la CME recomienda que la remuneración de los alfabetizadores sea por lo menos equivalente al sueldo mínimo de los maestros de primaria, para todas las horas de trabajo efectivo. Este criterio suscita problemas arduos, ya que los gobiernos tienen incluso dificultades para abonar sueldos decentes a los maestros de primaria. Asimismo, es necesario un periodo de formación. En ese estudio se recomienda que los alfabetizadores cursen una formación inicial de 14 días y asistan luego a sesiones regulares de reciclaje. Estos costos suplementarios representan una inversión importante que debe ser financiada no sólo por los gobiernos, sino también por el sector privado y los donantes. La producción de material de aprendizaje representa un tercer gasto importante, que varía considerablemente en función de la pedagogía utilizada. También se debe prestar atención al grado en que los gobiernos y los demás

protagonistas están dispuestos a invertir en periódicos gratuitos o subvencionados, ediciones en lenguas nacionales y vernáculas, materiales y bibliotecas itinerantes. Las partidas de gastos restantes comprenden los costos de gestión y otros de carácter general, así como los costos de las actividades de seguimiento y evaluación que suelen ser muy poco frecuentes en los programas de alfabetización.

Para la elaboración del presente Informe se encargó un estudio preliminar sobre la magnitud de los gastos suplementarios en los que se ha de incurrir para realizar progresos más considerables hacia la consecución del objetivo de Dakar relativo a la alfabetización. En ese estudio se estima que hasta 2015 se necesitarían 26.000 millones de dólares para que unos 550 millones de personas puedan cursar hasta su término programas de alfabetización de 400 horas de duración. Prácticamente la mitad de éstas vive en la región del Asia Meridional y Occidental. El desafío en el plano financiero es especialmente considerable en esta región, pero el costo relativo más elevado es el correspondiente a los Estados Árabes. Este estudio ofrece un marco indicativo para estimular en los países el debate sobre políticas, cuyas hipótesis

pueden variar en función del contexto.⁸ Las cifras y conclusiones del estudio deben interpretarse con cautela, habida cuenta de que los datos son limitados y de que se emiten numerosas hipótesis fundamentales. La gama de las estimaciones es amplia: entre 10.000 y 50.000 millones de dólares para el decenio venidero. Habida cuenta de que en ese estudio se calculan los costos a partir de 2002, se necesitarían por lo menos 2.500 millones de dólares por año, una cifra muy elevada para los países y la comunidad internacional.

La mayoría de los gobiernos tienen que dar muestras de un mayor dinamismo para investigar, financiar, desarrollar y coordinar políticas y prácticas de alfabetización por conducto de las escuelas, los programas de alfabetización de jóvenes y adultos y el entorno en general. Los criterios de referencia elaborados por la CME y ActionAid pueden estimular el debate sobre la alfabetización. Esos criterios suponen que se preste atención a la buena administración, la evaluación, los alfabetizadores, la pedagogía y la financiación, es decir, a todas las cuestiones examinadas anteriormente. Cualquiera que sea el enfoque adoptado, el compromiso político es la base de la consecución de los objetivos ambiciosos que muchos gobiernos han asignado a sus países. Su realización dependerá de las capacidades técnicas y de una financiación adecuada, así como de la ayuda internacional que se examina a continuación. ■

Hasta 2015 se necesitarían 26.000 millones de dólares para que unos 550 millones de personas puedan cursar hasta su término programas de alfabetización de 400 horas de duración.



Estudiantes comprando libros de segunda mano con sus padres en un mercado callejero (Bac Ninh, Viet Nam).

8. Una presentación dinámica del estudio estará disponible en el sitio web del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, a partir del 9 de noviembre de 2005, y permitirá a los usuarios modificar en una hoja de cálculo las hipótesis de los costos para los distintos países y efectuar estimaciones del costo de la realización del objetivo de Dakar relativo a la educación.

■ *La ayuda bilateral aumenta, pero la porción asignada a la educación disminuye.*

■ *La ayuda a la educación básica ha progresado, pero sería necesario duplicar el importe de las promesas de ayuda actual.*

■ *La enseñanza postsecundaria recibe dos veces más ayuda bilateral que la educación básica.*

■ *Los donantes prestan escasa atención a la alfabetización*

Parte V: Los compromisos internacionales – Ha llegado la hora de la acción

■ *Los países más pobres no son los que reciben forzosamente más ayuda para la educación.*

■ *Pese a las grandes necesidades del Asia Meridional y Occidental, los donantes no dan gran prioridad a esta región.*

■ *Una ayuda a largo plazo y previsible puede ayudar a los gobiernos a hacer frente a los gastos corrientes de educación.*

■ *La Iniciativa de Financiación Acelerada cuenta con un fuerte apoyo político, pero la movilización de los recursos es lenta.*

■ *Es necesario un debate sobre la manera en que se puede coordinar la asistencia técnica a la educación.*

Fin de la jornada escolar en aulas instaladas en viejos buses (Qunu, Sudáfrica).

© AFP PHOTO / Alexander JOE



Varias reuniones de alto nivel celebradas en 2005 han suscitado la esperanza de que la comunidad internacional intensifique su apoyo para hacer retroceder la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio para el Desarrollo aquí al año 2015. Hay signos de que se están produciendo algunos avances. Los países del G-8 han aceptado anular las deudas de algunos de los países más pobres del mundo. Los donantes han formulado compromisos que podrían tener como consecuencia que el total de la ayuda aumentase en más de un 50% de aquí al año 2010. La educación tendría que beneficiarse de esta nueva situación, pero la financiación sigue siendo insuficiente para que en los países más pobres se alcancen tan sólo algunos de los objetivos de la EPT.

Una lenta tendencia ascendente

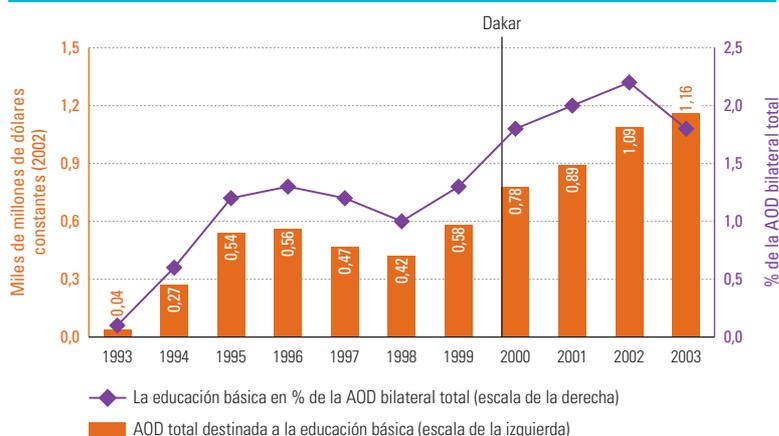
La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) aumentó en valor real en un 4% entre 2002 y 2003, y las cifras preliminares relativas a 2004 indican un aumento del 5% en este año. La AOD ha llegado a su más alto nivel histórico, aunque en proporción del total de la renta bruta de los donantes (0,25%) esté aún por debajo del promedio alcanzado a principios del decenio de 1990 (0,33%) y muy lejos del objetivo del 0,7% fijado por las Naciones Unidas. Globalmente, los países menos adelantados reciben aproximadamente un tercio del total de la AOD. Salvo algunas excepciones notorias, los indicadores de la EPT de esos países son los de peor nivel.

La ayuda bilateral a la educación se incrementó hasta alcanzar la cifra de 4.650 millones de dólares en 2003. Aunque esta suma representa un aumento del 31% con respecto a su nivel más bajo –3.550 millones en 2000–, todavía dista mucho de alcanzar la cantidad récord de 5.700 millones registrada en 1990 (todas estas cifras corresponden a precios constantes de 2002). La suma de 2003 representó el 7,4% del total de la ayuda bilateral, mientras que el año anterior esa proporción ascendió a un 8,8%. Esto quiere decir que el porcentaje de 2003 fue el más bajo del decenio. La ayuda bilateral a la educación básica casi se triplicó entre 1998 y 2003, pero sólo representó algo menos del 2% del total de la AOD bilateral. (Gráfico 5.1 y Cuadro 5.1)

Los principales organismos de ayuda multilaterales contrajeron compromisos por valor de 15.900 millones de dólares anuales, por término medio, entre 1999 y 2003, y la porción de esa cantidad destinada a la educación ascendió a un 9,3%. La educación básica recibió un 60% de esa porción. El donante multilateral más importante para la educación es el Banco Mundial, que asignó 543 millones de dólares anuales entre 1999 y 2003, lo

Argentina ha negociado con España la transferencia de 100 millones de dólares, por concepto de pago de la deuda, para ayudar a 215.000 alumnos de algunas de las regiones más pobres del país a terminar el primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Gráfico 5.1: Compromisos de ayuda bilateral a la educación básica (1993-2003)



Fuente: Véase el Capítulo 4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

Cuadro 5.1: AOD total destinada a la educación y la educación básica (1999-2003)

	Promedio 1999-2003		2003	
	Educación	Educación básica	Educación	Educación básica
Donantes bilaterales (Países del CAD)	4,22	0,91	4,65	1,16
Principales donantes multilaterales	1,31	0,59	1,66	0,94
AOD total	5,53	1,50	6,31	2,10

Nota: Las porciones de la ayuda multilateral destinada a la educación y la educación básica, respectivamente, se han calculado utilizando "la AOD total" menos "la ayuda presupuestaria general" y "la AOD total a la educación" menos "la educación de nivel no especificado".
Fuente: Véase el Capítulo 4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

cual representó más del 40% del total de los compromisos multilaterales. La Comisión Europea se está convirtiendo en un donante cada vez más importante para el sector de la educación, y sus compromisos en ese mismo periodo ascendieron a 347 millones de dólares. Sumando la ayuda bilateral y multilateral, el total de la ayuda a la educación básica alcanzó en 2003 la suma de 2.100 millones de dólares, esto es, sólo un 2,6% de la ayuda global.

Del aumento nominal de 16.600 millones de dólares de la ayuda bilateral total entre 2001 y 2003, la reducción de la deuda representó una suma de 5.900 millones. Para beneficiarse de una reducción irrevocable de la deuda, los países tienen que demostrar por regla general que cuentan con políticas y objetivos concebidos para alcanzar, entre otras reformas sociales, los objetivos de la educación básica. Se pueden citar como ejemplos de esas reformas la supresión de los derechos de escolaridad, las medidas de contratación de docentes y el suministro de manuales. Varios países pobres muy endeudados han incrementado el gasto público dedicado a la reducción de la pobreza y han comunicado que dedicarían un 40% aproximadamente de la reducción de la deuda al sector de la educación. Algunos gobiernos de América Latina han adoptado un enfoque diferente y precian los canjes de la deuda para financiar directamente

programas de educación. Argentina ha negociado con España la transferencia de 100 millones de dólares, por concepto de pago de la deuda, para ayudar a 215.000 alumnos de algunas de las regiones más pobres del país a terminar el primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Muchos donantes no consideran prioritaria la educación básica

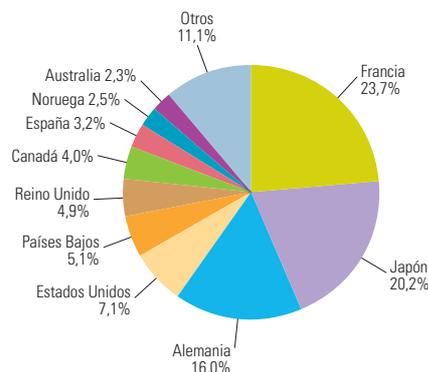
La educación básica todavía no resulta muy favorecida en los flujos de la ayuda bilateral a pesar de algunos progresos recientes. Los países donantes asignan a la educación, por término medio, el 9,7% de su ayuda bilateral, pero los porcentajes pueden ir desde un 2,8% (Estados Unidos) a un 35,7% (Nueva Zelanda). Globalmente, casi un 60% de los compromisos de la ayuda bilateral en beneficio de la educación se siguen destinando a la enseñanza postsecundaria, lo cual supone una proporción dos veces mayor que la asignada a la educación básica. La proporción de la educación básica en la ayuda total a la educación se eleva a un 28,3%, por término medio, y puede ir desde un 1,4% (Italia) a un 88,6% (Reino Unido), pasando por porcentajes del 66,6% (Dinamarca), el 67,4% (Estados Unidos) y el 78,4% (Países Bajos).

Algunos países de ingresos medios con indicadores sociales satisfactorios se benefician de volúmenes de ayuda desproporcionados.

En los Gráficos 5.2 y 5.3 se pueden ver las prioridades otorgadas respectivamente a la educación y la educación básica, expresadas en porcentaje de la ayuda bilateral total destinada a ambas. Desde 1999 hasta 2003, Francia, Japón y Alemania suministraron el 60% del total de la ayuda bilateral a la educación, mientras que los Estados Unidos, los Países Bajos, Francia y el Reino Unido proporcionaron el 62% de la ayuda bilateral a la *educación básica*. Entre 1999 y 2003, solamente Dinamarca, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido asignaron a la educación básica, por término medio, más del 60% de su ayuda a la educación. Algunos donantes importantes –por ejemplo, Francia– están reestructurando sus programas de ayuda a fin de dar prioridad al alcance de los Objetivos de Desarrollo para el Milenio y transferir más recursos a la educación básica.

La distribución de la ayuda bilateral por región es un reflejo de factores históricos y políticos, así como de la política general de ayuda. Los países con valores del IDE más bajos no gozan forzosamente de una atención prioritaria. Algunos países de ingresos medios con indicadores sociales relativamente satisfactorios, incluso por lo que respecta a la escolarización en primaria, se benefician de volúmenes de ayuda desproporcionados. Nueve países asignan el 40% de su ayuda al África Subsahariana. Australia, Nueva Zelanda y Japón dan prioridad a Asia Oriental y el Pacífico. Es sorprendente comprobar que sólo Noruega, Suiza y el Reino Unido asignan más del 20% de su ayuda al Asia Meridional y Occidental, una región que tiene que afrontar el mayor desafío en mate-

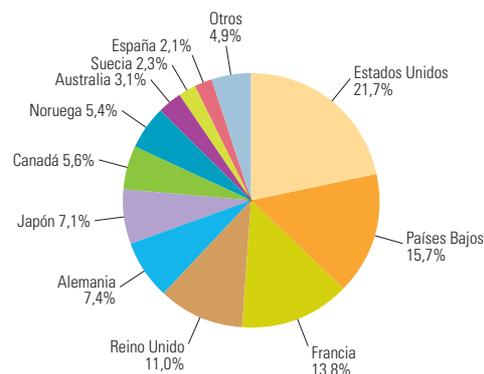
Gráfico 5.2: Contribución de los países del CAD a la ayuda bilateral total destinada a la educación (1999-2003)



Nota: La rúbrica "Otros" comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Irlanda, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia y Suiza. La contribución de cada uno de estos países a la ayuda bilateral total a la educación se cifra en menos de un 2%. No se dispone de datos susceptibles de ser comparados en lo que respecta a Luxemburgo.

Fuente: Véase el Capítulo 4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

Gráfico 5.3: Contribuciones de los países del CAD a la ayuda bilateral total destinada a la educación básica (1999-2003)



Nota: La rúbrica "Otros" comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Nueva Zelanda, Portugal y Suiza. La contribución de cada uno de estos países a la ayuda bilateral total a la educación básica se cifra en menos de un 2%. No se dispone de datos susceptibles de ser comparados en lo que respecta a Luxemburgo, Grecia e Irlanda.

Fuente: Véase el Capítulo 4 de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006.

ria de EPT, por lo que respecta al número de personas que necesitan educación básica. Hay 16 donantes que asignan a esta región menos del 10% de su ayuda a la educación.

La alfabetización: un instrumento para alcanzar otros fines

La alfabetización no ocupa un puesto de primer plano en las prioridades de la mayoría de los organismos internacionales, si se exceptúa el fuerte apoyo dispensado a la EPU. Pocos donantes bilaterales y bancos de desarrollo se refieren explícitamente a la alfabetización en sus políticas de ayuda. La mayoría estima que la alfabetización es un medio para alcanzar otros fines. El papel que des-



Una mujer tzotzil aprendiendo a escribir (Chiapas, México).

© UNESCO / Víctor Manuel Camacho Victoria

empeña la alfabetización en la lucha contra la pobreza es objeto de una cierta atención por parte de la Comisión Europea, Noruega y Nueva Zelanda. La mayoría de los organismos de ayuda apoyan la EPT sin referirse explícitamente a la alfabetización, aunque algunos la consideran un objetivo fundamental para una buena escolaridad –por ejemplo, los de Canadá, la Comisión Europea y el Reino Unido– o una competencia fundamental para la educación básica –por ejemplo, los de Estados Unidos y Suecia. Por su parte, Japón destaca la importancia de la alfabetización en la promoción de los proyectos de desarrollo.

Es difícil determinar cómo las declaraciones se concretizan en asignaciones de fondos. Los datos sobre la ayuda a los programas de alfabetización de adultos suelen clasificarse por regla general en la categoría “competencias básicas para jóvenes y adultos” de la base de datos de los donantes pertenecientes al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. Son muy raros los organismos que poseen datos sobre los desembolsos en beneficio de la alfabetización, y los que disponen de ellos no suelen garantizar su exactitud.

Hay sobrados motivos para abogar por un nuevo diálogo internacional sobre la alfabetización, que comprenda una discusión sobre el puesto que ésta ocupa en las políticas de los organismos de ayuda y en las discusiones bilaterales y multilaterales con los gobiernos.

Incrementar el potencial de ayuda

Aunque la financiación de la educación incumbe primordialmente a los gobiernos de cada país, los países más pobres necesitan una ayuda a largo plazo y previsible para efectuar las reformas indispensables en sus políticas. Esa ayuda es fundamental para sufragar los gastos ordinarios –sueldos, manuales, materiales de aprendizaje y gastos administrativos corrientes– en los países que no cuentan con recursos suficientes para financiar las medidas necesarias encaminadas a lograr la EPT. También puede contribuir a que los gobiernos financien el costo de la supresión de los derechos de escolaridad, una medida esencial para alcanzar la EPU. Asimismo, puede promover una asignación más equitativa de créditos a la educación básica y financiar el perfeccionamiento profesional de los docentes que sería preciso contratar en cantidad considerable para lograr la EPT de aquí a 2015. El argumento de que la ayuda tendría que aplazarse en los países que no pueden absorber una afluencia de recursos suplementarios no permite hacer avanzar la causa de la educación. Un enfoque más constructivo consistiría en velar por que la ayuda contribuya a reforzar la capacidad de los países para llevar a cabo las reformas de la educación necesarias.

Para que sea eficaz, la ayuda debe coordinarse mejor, tal como se ha argumentado coherentemente

La asistencia técnica es un componente fundamental de la ayuda. Contribuye a reforzar los conocimientos y las competencias de los encargados de la gestión de las reformas en el sector de la educación.

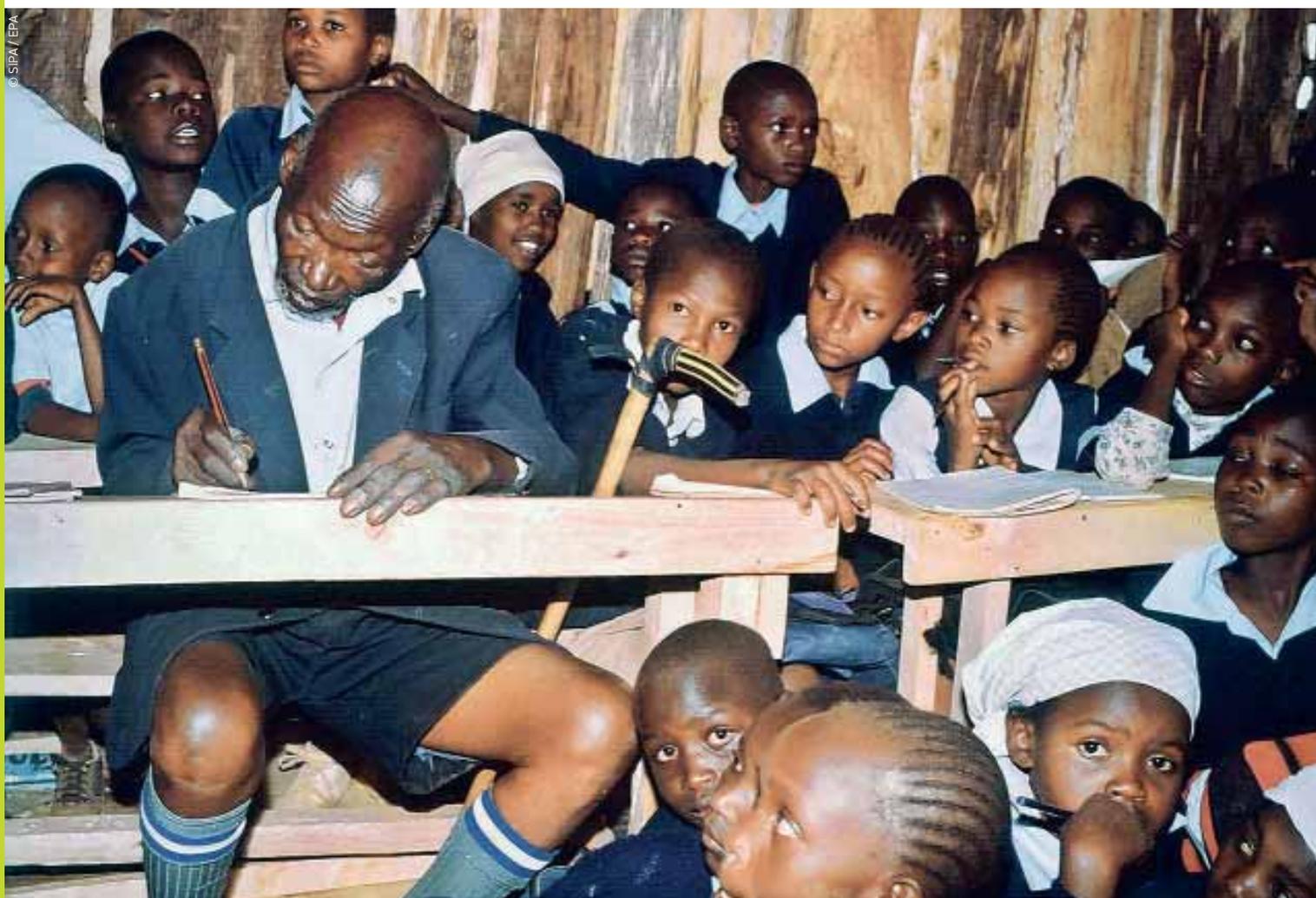
en los precedentes Informes. En 2005 se ha dado un paso adelante en este ámbito con la adopción de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. Concebida para reformar las modalidades de suministro y gestión de la ayuda, esta Declaración destaca la necesidad de ajustar mejor la ayuda a las estrategias nacionales de desarrollo, armonizar las prácticas de los donantes y hacer más hincapié en la gestión centrada en los resultados. En el ámbito de la educación, el esfuerzo para suministrar más y mejor ayuda se plasma en las actividades de la Iniciativa de Financiación Acelerada (IFA) y en su estrecha cooperación con el CAD. Aunque la IFA constituye un ejemplo importante de armonización de las actividades de los

donantes, todavía no ha movilizado recursos suplementarios sustanciales para la EPT (véase el Recuadro 5.1).

Los donantes están experimentando otros enfoques para incrementar la eficacia de su ayuda, por ejemplo la "cooperación silenciosa". Relativamente reciente en el ámbito de la educación, este tipo de cooperación se produce cuando un país canaliza fondos por conducto de otro organismo bilateral. Esto aligera los procedimientos de la ayuda y no entraña gastos de personal para el "socio silencioso". En Malawi, por ejemplo, los Países Bajos canalizan sus fondos por intermedio del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido para prestar ayuda al plan del sector de educación de ese país africano. Canadá, Francia, Noruega y Suecia están examinando la posibilidad de una cooperación análoga en varios países del África Subsahariana.

Invertir en competencias

La asistencia técnica es un componente fundamental de la ayuda. Contribuye a reforzar los conocimientos y las competencias de los encargados de la gestión de las reformas en el sector de la educación. Se puede aplicar a ámbitos como la formación de docentes, la elaboración



Gracias al establecimiento de la enseñanza gratuita en Kenia, este hombre de 84 años aprende a leer y escribir en una clase de 1er grado de primaria.

Recuadro 5.1 Iniciativa de Financiación Acelerada: fuerte apoyo y promesas de financiación escasas

Iniciada en 2002 para acelerar los progresos hacia el logro de la enseñanza primaria universal de aquí a 2015, la Iniciativa de Financiación Acelerada es una asociación mundial entre países en desarrollo y países desarrollados. Esta iniciativa es una respuesta directa a la promesa formulada en Dakar de 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". La IFA se basa en una mutua rendición de cuentas. Los donantes tienen que incrementar su ayuda de manera previsible, coordinar la ayuda en torno a un plan de educación único y armonizar los procedimientos. Los países participantes convienen en elaborar programas sólidos del sector de educación mediante amplias consultas, demostrar los resultados obtenidos mediante indicadores de resultados clave y dirigir la aplicación de los programas. Hoy en día tienen acceso a la IFA todos los países de bajos ingresos. A mediados de 2005, 13 países habían hecho aprobar sus planes de educación y recibían una ayuda de la IFA. En 2005, el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, la Comisión del Reino Unido para África y el Comunicado de la Cumbre de Gleneagles del G-8 reiteraron su firme apoyo a esta iniciativa.

Aunque la IFA ha surgido como un mecanismo clave de coordinación de unos 30 organismos multilaterales y bilaterales que realizan una labor en el ámbito de la educación, no por ello se ha producido un aumento importante de la ayuda. Seis donantes han prometido la entrega de un total de 292 millones dólares al Fondo Catalítico de la IFA para el periodo 2003-2007. Este fondo se ha establecido para suministrar una ayuda a corto plazo susceptible de enjugar el déficit financiero de los países que cuentan con un número de donantes muy escaso. De los 98 millones prometidos para el periodo 2003-2005 sólo se han desembolsado efectivamente 7,5 millones. El Fondo para el Desarrollo de Programas de Educación destinado a los países que carecen de planes de educación ha movilizado 6 millones de dólares. Este nivel de financiación, sumamente modesto, sólo tiene una repercusión directa muy limitada en la reducción del déficit de financiación de la EPT.

de libros de texto y planes de estudios, la gestión de las escuelas y la descentralización de los servicios educativos. Aunque una cuarta parte de la ayuda bilateral a África se oriente hacia la creación de capacidades, el balance de la cooperación técnica no es brillante. Los esfuerzos de armonización de la ayuda deberían comprender sistemáticamente una atención a la asistencia y cooperación técnica, especialmente a nivel de los países, donde las fuentes de conocimientos técnicos siguen proliferando. Algunos estudios recientes ponen de manifiesto el interés que reviste agrupar los fondos de asistencia técnica, una práctica que sigue siendo extremadamente rara. Sería necesario dar prioridad a la mejora de la base de conocimientos y al aprovechamiento compartido de éstos entre los países que tropiezan con problemas análogos. También es imprescindible un debate sobre la manera en que se podría coordinar mejor la asistencia técnica en el ámbito de la educación.

Observaciones finales

Sólo quedan diez años para alcanzar los objetivos de la EPT. Desde el Foro de Dakar se ha registrado una evolución positiva hacia el logro de la EPU y la paridad entre los sexos en la enseñanza primaria, especialmente en los países más pobres. El porcentaje de la financiación pública de la educación en el PNB aumenta en la mayoría de los países y la ayuda a la educación básica progresa, aunque sólo representa todavía un 2% de la ayuda total.

Las necesidades siguen siendo inmensas en todos los niveles de la educación, ya sea formal o no formal. Tal como se sostiene en el presente Informe, la alfabetización debe convertirse en una prioridad política transversal de primera importancia en la EPT. Si se utilizasen

Si se utilizasen medidas directas para evaluar las competencias básicas, el número de adultos que carecen por completo de ellas –o las poseen en grado insuficiente– superaría la cifra de 771 millones de analfabetos obtenida con métodos de medición convencionales.

medidas directas para evaluar las competencias básicas de lectura, escritura y cálculo, el número de adultos que carecen por completo de ellas –o que las poseen en grado insuficiente– superaría con creces la cifra ya impresionante de 771 millones de analfabetos obtenida con los métodos de medición convencionales. Este estado de cosas no sólo constituye una grave violación de los derechos humanos, sino que además frena el desarrollo en todos sus aspectos.

El Decenio de las Naciones Unidas Alfabetización representa una invitación a todos para que incorporen en sus programas la alfabetización, en especial la de los adultos. Aunque esto se empieza a hacer, dista mucho de ser una preocupación universal. En los últimos años, algunos países como Brasil, Burkina Faso, Indonesia, Marruecos, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Senegal y Venezuela, han dedicado una mayor atención a la alfabetización de los adultos, uniéndose así a otras naciones –Bangladesh, China y la India, por ejemplo– que han obtenido resultados impresionantes gracias a los esfuerzos que realizaron en el decenio de 1990.



© UNESCO / Nagata, Y.



© UNESCO / Gillette, Arthur



© UNESCO / Gillette, Arthur



© UNESCO / Roger, Dominique



© UNESCO / Roger, Dominique

El compromiso político con un programa de derechos centrado en la mejora de la calidad de la vida de todos los ciudadanos constituye un punto de partida para formular políticas nacionales explícitas de alfabetización en todos los niveles de la educación, centrándose especialmente en grupos más desfavorecidos de niños, jóvenes y adultos. Esas políticas tienen que basarse en la idea de crear sociedades alfabetizadas que inciten a las personas a adquirir competencias básicas de lectura, escritura, cálculo, y utilizarlas perdurablemente.

No se ha alcanzado el objetivo de la paridad entre los sexos fijado para 2005, pero ha llegado el momento de basarse en los progresos realizados para volver a contraer un nuevo compromiso con respecto a ese y los demás objetivos de la EPT, a fin de mejorar: el acceso a la educación, mediante la supresión de los derechos de escolaridad; la calidad de la enseñanza, mediante la formación de más y mejores docentes; y el entorno del aprendizaje, mediante escuelas seguras, libros para los alumnos, iniciativas en materia de salud escolar y programas para adultos adaptados a las necesidades de los educandos. Los vínculos estrechos entre la educación parental y la escolaridad de los niños hacen más perentorio todavía el imperativo de dar prioridad a la alfabetización de los adultos, tanto en los países desarrollados como en las naciones en desarrollo.

Para cumplir los compromisos, es necesario seguir incrementando la financiación pública de la educación básica y asignar fondos con eficiencia, prestando una atención especial a la equidad. A la alfabetización sólo se le asigna por término medio un 1% de los presupuestos nacionales de educación. Es necesario aumentar ese porcentaje para alcanzar el objetivo fijado en Dakar con respecto a la alfabetización, lograr que los gobiernos cumplan sus responsabilidades en materia de políticas públicas y financiación, y profesionalizar y asalariar a los alfabetizadores.

Los donantes tienen que cumplir los compromisos contraídos en Dakar. Suponiendo que la proporción de fondos destinados a la educación permanezca constante, la ayuda global suplementaria prometida en la Cumbre del G-8 podría concretarse de aquí a 2010 en una suma total anual de 3.300 millones de dólares. Esta cantidad dista mucho de alcanzar los 7.000 millones que se necesitarían tan sólo para lograr la EPU y la paridad entre los sexos, sin asignar financiación alguna a la AEPI y la alfabetización. Si la comunidad internacional duplicase la ayuda a la educación básica prevista hoy en día, estaría en mejores condiciones para cumplir sus compromisos y acercarse a la realización de los objetivos de la EPT en 2015. Es fundamental que la causa de la EPT se defienda con vigor en el marco del seguimiento de las decisiones de la Cumbre del G-8 y de los resultados de la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005.

La ayuda debe encauzarse hacia los países en los que la educación básica tropieza con mayores problemas y tiene que coordinarse mejor para que tenga una influencia palpable. La poderosa corriente en favor de que, en el decenio recién comenzado, se reduzca a la mitad el número de personas que viven sumidas en la más extrema pobreza, tiene que concretarse en compromisos a largo plazo que reconozcan el papel imprescindible desempeñado por la educación –y su médula misma, la alfabetización– en la mejora de la vida de las personas, de sus comunidades y sus naciones. ■

Boletín de pedido de la versión íntegra del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006*

La versión íntegra del Informe se halla a la venta electrónica en: <http://unesco.org/publishing> (pago securizado)

Para un pedido por correo de la versión íntegra del Informe, se ruega rellenar el siguiente formulario:

Deseo adquirir ejemplares de **Educación para Todos – LA ALFABETIZACIÓN, UN FACTOR VITAL**
Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2006 (ISBN: 92-3-304008-9)
 al precio unitario de 24€ × =
 más los gastos fijos de envío por correo: 5,50€ (Europa) y 10,00€ (Resto del mundo)
 Total

Medio de pago

Cheque** Tarjeta Visa Tarjeta Eurocard Tarjeta Mastercard

Número de la tarjeta:

Fecha de caducidad:

Se ruega añadir el código de comprobación compuesto por tres números que figura en el dorso de la tarjeta de crédito.

Fecha y firma:

Dirección de envío

Apellidos: _____ Nombre: _____

Calle y número: _____

Ciudad y código postal: _____ País: _____

Correo electrónico: _____ Teléfono: _____

Envíe la presente orden de pedido a:

DL Services sprl – Jean De Lannoy, avenue du Roi 202, B 1190 Bruselas, Bélgica.

Teléfono: + 32 2 538 43 08 Fax: + 32 2 538 08 41 Correo electrónico: jean.de.lannoy@euronet.be

Para más información, consúltese <http://unesco.org/publishing>.

*La edición en inglés de la versión íntegra del Informe está ya disponible. Las ediciones en árabe, chino, español, francés y ruso estarán disponibles en 2006.

**Los cheques (exceptuados los eurocheques) deben extenderse en euros a nombre de DL Services con cargo a una cuenta abierta en un banco con sede en Francia o en Bélgica