

**LOGRO DEL OBJETIVO DE LA EDUCACIÓN
PRIMARIA UNIVERSAL ESTABLECIDO EN
LA DECLARACIÓN DEL MILENIO**

Nuevos problemas que afronta la cooperación para el desarrollo

Preparado por

Doris Bertrand

Dependencia Común de Inspección



**Ginebra
2003**

Los Inspectores examinaron el informe de conformidad con las disposiciones del párrafo 11.2 del Estatuto de la DCI y convinieron en que se considerase que el informe se publica bajo la responsabilidad exclusiva de la Inspectora Doris Bertrand

ÍNDICE

| | <i>Página</i> |
|---|---------------|
| SIGLAS | v |
| RESUMEN | vi |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| I. LAS ENSEÑANZAS DE LA HISTORIA | 3 |
| A. Cada vez más planes de acción cuyos objetivos nunca se alcanzaron: las promesas rotas . | 3 |
| B. Razones del fracaso y retos | 4 |
| C. La gravedad de la situación actual y el problema de los datos..... | 7 |
| II. ESTRATEGIAS ACTUALES | 12 |
| A. Limitaciones impuestas por el nivel de recursos financieros disponibles y diversidad de enfoques | 12 |
| B. Estrategias y estructuras | 12 |
| C. Datos sobre la asistencia externa a la educación | 12 |
| D. Fondos comprometidos por los donantes bilaterales a la educación | 14 |
| E. Asistencia multilateral a la educación | 14 |
| F. Necesidad de un nuevo enfoque..... | 15 |
| G. Diferentes tipos de estrategias..... | 16 |
| Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo..... | 16 |
| Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura..... | 16 |
| Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia..... | 20 |
| Fondo de Población de las Naciones Unidas..... | 21 |
| Programa Mundial de Alimentos | 22 |
| Organización Internacional del Trabajo | 23 |
| Organización de las Naciones Unidas | 24 |
| Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados | 25 |
| Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente | 26 |
| Banco Mundial | 26 |

ÍNDICE (continuación)

| | <i>Página</i> |
|--|---------------|
| II. G. (continuación) | |
| Iniciativa Acelerada del Banco Mundial | 27 |
| Donantes bilaterales | 31 |
| La Comunidad Europea..... | 33 |
| III. CAMBIOS QUE PODRÍAN MEJORAR LA SITUACIÓN..... | 34 |
| A. Balance general de las estrategias actuales | 34 |
| B. Ampliación de la base común de conocimientos acerca de la educación..... | 35 |
| C. Más cooperación e intercambio de información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del sector de la educación..... | 35 |
| D. Enseñanzas de las evaluaciones y del intercambio de experiencias | 35 |
| E. Una mayor participación de los organismos especializados, los programas y los fondos de las Naciones Unidas en la mejora constante de los instrumentos de lucha contra la pobreza dirigidos por los países, como los DELP, así como delos planes del sector de la educación y la Iniciativa Acelerada del Banco ..Mundial y un fortalecimiento constante de los vínculos con instrumentos de las Naciones Unidas, como las ECP y los MANUD .. | 36 |
| F. Más creación de capacidad en los distintos países a distintos niveles..... | 38 |
| G. Más asignaciones a la educación dentro de los límites de los recursos de que dispone la AOD existentes y una ayuda más eficaz | 38 |
| H. Ampliación de la Iniciativa Acelerada dirigida por el Banco Mundial a todos los países menos adelantados y a los de bajos ingresos que no podrán establecer los "pactos de educación del país" previstos en las metas de EPT y los ODM | 38 |
| I. Movilización de fondos del sector privado | 40 |
| J. Aumento de la AOD y búsqueda constante de nuevas fuentes de financiación | 41 |
| Notas | i |

SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ACNUR | Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados |
| AIF | asociación Internacional de Fomento (Grupo del Banco Mundial) |
| AOD | Asistencia oficial para el desarrollo |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAD | Comité de Asistencia al Desarrollo (OCDE) |
| CIPD | Conferencia Internacional de Población y Desarrollo |
| CIUED | Clasificación Internacional Uniforme de la Educación |
| DCD | Dirección de Cooperación para el Desarrollo |
| DCI | Dependencia Común de Inspección |
| ECP | evaluación común para los países |
| ENDS | estrategia nacional de desarrollo sostenible |
| EPT | Educación para Todos |
| FAfD | Fondo Africano de Desarrollo |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FAsD | Fondo Asiático de Desarrollo |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FNUAP | Fondo de Población de las Naciones Unidas |
| FTI | Iniciativa Acelerada (del Banco Mundial) |
| G8 | Grupo de los Ocho |
| IEU | Instituto de Estadística de la UNESCO |
| IFI | Institución Financiera Internacional |
| IICBA | Instituto Internacional para el Fortalecimiento de Capacidades en África (UNESCO) |
| IIPÉ | Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación (UNESCO) |
| IPEC | Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT) |
| MANUD | Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| NEPAD | Nueva Alianza para el Desarrollo de África |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| ODM | Objetivos de desarrollo del Milenio |
| OEA | Organización de los Estados Americanos |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | organización no gubernamental |
| ONUDD | Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA |
| OOPS | Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente |
| PARIS21 | Colaboración en las estadísticas para el desarrollo en el siglo XXI (programa a cargo del DCD de la OCDE) |
| PIB | producto interno bruto |
| PISA | programa internacional de seguimiento de los conocimientos de los alumnos (OCDE) |
| PMA | Programa Mundial de Alimentos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PPME | países pobres muy endeudados |
| SGDD | Sistema General de Divulgación de Datos |
| SIDA | síndrome de inmunodeficiencia adquirida |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |
| USAID | Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional |
| VIH | virus de inmunodeficiencia humana |
| YNB | ingreso nacional bruto |

RESUMEN

A. La finalidad del presente informe es determinar si en este momento se reúnen todas las condiciones para que los Estados Miembros puedan alcanzar el objetivo de la educación primaria universal y de la finalización del ciclo de primaria, tantas veces formulado en el pasado y, más recientemente, en la Declaración del Milenio. Se trata de que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan por fin disfrutar por igual de su derecho humano a una educación de calidad y "terminar un ciclo completo de enseñanza primaria". En el informe también se examinará si la comunidad internacional puede garantizar que "tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza"¹ para ese mismo año. En este momento prácticamente todos reconocen el peligro real de que este objetivo de desarrollo del milenio (ODM), así como el segundo objetivo de lograr la igualdad entre los sexos en la educación, expresado de la siguiente manera: "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 antes del fin del año 2015", no se cumplan a menos que la comunidad internacional se haga el firme propósito de hacer honor a la solemne promesa hecha en 2000 en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, de que "ningún país que se compromet[iera] seriamente con la Educación para Todos se v[iera] frustrado por la falta de recursos en su empeño por lograr esa meta", y que los gobiernos atribuyan a la educación nacional una prioridad acorde con sus compromisos internacionales. Y, en ambos casos, se plantea la necesidad de demostrar que la voluntad de los gobiernos es genuina: en el ámbito nacional, dado que todavía son muchos los países que no lograrán alcanzar los objetivos en materia de educación si mantienen las tendencias actuales, y en el ámbito internacional, ante la falta de recursos que se pone de manifiesto en la cuantía de las contribuciones que la comunidad internacional destina actualmente a la enseñanza.

B. Las estadísticas de educación más reciente indican que en la actualidad 104 millones de niños carecen de acceso a la enseñanza primaria. La mayoría de los menores sin escolarizar son niñas². Otros problemas que deben abordarse son la falta de maestros (según las estadísticas más recientes, si se quiere alcanzar el objetivo de la educación primaria para 2015 harán falta entre 15 y 35 millones de maestros), la epidemia de VIH/SIDA, que pone en peligro los logros alcanzados y son una amenaza para los niños desfavorecidos, discapacitados, refugiados y los que viven en países expuestos a conflictos, desastres e inestabilidad. Si bien es cierto que muchos países han logrado avanzar con respecto a los dos objetivos de

desarrollo del Milenio citados, muchos otros, la mayoría de ellos en la categoría de los países menos adelantados, están muy mal encaminados a este respecto. Es evidente que los niños que no asisten a la escuela se ven privados de su derecho a la educación, y eso es intolerable. No obstante, en el informe se afirma que la situación es todavía más dramática si se tiene en cuenta a todos los niños "excluidos" de la educación. Aquí habría que incluir a los niños que nunca se matricularon, los que sí lo hicieron pero no terminaron sus estudios y los que los terminaron oficialmente pero, por diversos motivos, no asimilaron todos los conocimientos de lectura, escritura, aritmética y preparación para la vida activa que constituyen la educación básica, porque para ello, como se reconoce en general, hacen falta cinco o seis años de escolaridad continua con un número suficiente de horas de enseñanza de calidad. Todos esos niños vendrán a sumarse a las filas de los analfabetos adultos. Descontando los logros y las particularidades de cada país, un cálculo aproximado del número de niños privados de los beneficios de la educación se acercaría probablemente al 40% de los niños en edad de primaria de los países en desarrollo. Esto hace que la situación sea aún más alarmante y redoble la presión sobre la comunidad internacional de donantes y sus colaboradores para que se aceleren las reformas necesarias y se adopten medidas correctivas. De ahí que las recomendaciones que figuran en el presente informe se refieran también a los siguientes aspectos: la creciente necesidad de contar con información y datos fiables a fin de "incorporar datos de educación provenientes de diversas fuentes para lograr alcanzar mejores estimaciones y cálculos de los datos faltantes, ya que éstos representan un vacío considerable en nuestro conocimiento"³; seguir mejorando la base de datos nacional e internacional en materia de educación, también de forma desglosada; y potenciar la capacidad estadística de los países en desarrollo para obtener porcentajes plausibles de terminación de los estudios que permitan medir con más precisión la calidad de la educación. A este respecto, la evaluación del nivel adquirido por los estudiantes y la estimación nacional e internacional de los resultados del aprendizaje será fundamental. Todas las entidades nacionales e internacionales que participan en el campo de la educación deberán incrementar su cooperación en esas esferas, ya que la existencia de información fiable es indispensable no sólo para formular políticas y supervisar los progresos y la evolución a nivel nacional e internacional con mayor conocimiento de causa, sino también para que el público esté más informado y, en última instancia, para que aumente la financiación.

C. Desde principios del decenio de 1960 se han formulado y aprobado numerosos planes de acción concretos en materia de educación, entre ellos el llamado "Plan de Acción de Addis Abeba" y el "Plan de Acción de Karachi", para citar sólo dos; sin embargo, éstos nunca se llegaron a ejecutar del todo. En el presente informe se trata de explicar los motivos que han impedido en el pasado alcanzar los objetivos de educación, algo que se debe analizar si esta vez se va a renovar verdaderamente la decisión de lograr dichos objetivos. Son muchas las razones que llevaron antes al fracaso, pero fueron el resultado de no haber tomado en consideración debidamente la experiencia adquirida, no haber prestado suficiente atención a la gestión y al intercambio de conocimientos sin haber utilizado sistemáticamente los resultados de las evaluaciones para fundamentar la planificación y puesta en práctica subsiguientes. Esos errores deberán corregirse en el futuro. Habrá que dar más importancia a la evaluación y la supervisión con miras a determinar las mejores prácticas. Habrá que realizar evaluaciones serias y, cuando sea posible, conjuntas, de los planteamientos estratégicos de las diversas partes interesadas, así como de la aplicación, y en el futuro habrá que hacer más hincapié en los logros obtenidos y los productos que en las aportaciones, y más en los resultados sustantivos que en los procesos. El fomento de la capacidad de los países en desarrollo en diversos niveles y esferas deberá recibir una atención prioritaria en todos los acuerdos de colaboración. Esas cuestiones también serán objeto de recomendaciones.

D. No hay ninguna duda de que la responsabilidad primordial del desarrollo y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio en general, y de los relativos a la educación en particular, recae sobre los gobiernos nacionales respectivos, un hecho importante que se reconoció por fin en marzo de 2002, en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey (México). Los ciudadanos de los Estados en cuestión serán quienes en última instancia, determinen si los gobiernos han hecho de la educación para todos una auténtica prioridad, como se pondrá en evidencia en asignaciones presupuestarias acordes y suficientes; si han formulado y se han basado en planes de educación plausibles con claros indicadores de rendimiento; y si disponen de un sistema de gasto público transparente con mecanismos eficaces de gestión, control y supervisión que permitan utilizar con eficiencia el gasto público, y de un sistema de prestación de servicios responsable y capaz de ofrecer una educación de calidad pertinente a todos los niños y niñas, incluidos los más pobres y desfavorecidos, que es, en definitiva, el objetivo expresado en la Declaración del Milenio. Sin embargo, en el Consenso de Monterrey también se determinaba la responsabilidad de la comunidad internacional de

apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y de incrementar los niveles de la ayuda.

E. En el presente informe se examina principalmente la forma en que la comunidad internacional de donantes, en particular las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, ayudan a los países a lograr el objetivo de la educación. El informe demostrará que, tanto por lo que se refiere a la financiación como a la asistencia técnica, la ayuda que la comunidad internacional de donantes proporciona a los países en desarrollo en la esfera de la enseñanza es limitada, si se compara con los esfuerzos y los recursos que despliegan los propios gobiernos. Se argumentará que esto plantea no sólo la cuestión de incrementar el nivel de recursos externos, sino también, y sobre todo, la de fomentar la eficacia y la calidad de la asistencia externa que aporta la comunidad internacional de donantes. La experiencia del pasado ofrece algunas lecciones importantes: los resultados óptimos en materia de desarrollo requieren políticas adecuadas e instituciones nacionales y específicas de cada país; el entorno económico mundial y comercial debe ser favorable y propicio. En tales condiciones, la asistencia para el desarrollo puede ser eficaz, especialmente cuando se centra en los resultados y está en condiciones de reformarse para atender mejor los objetivos que comparte con los países en desarrollo asociados. Ello entraña también reformas en la asistencia que facilitan los donantes, como la armonización de sus procedimientos y la reducción de los denominados costos de transacción. Así pues, en el espíritu del Consenso de Monterrey, existe una responsabilidad compartida entre todos los colaboradores de la comunidad internacional. La voluntad política y la atención prioritaria a la educación, junto con las reformas internas necesarias para mejorar la eficacia del sector de la enseñanza y la prestación de este servicio por parte de los gobiernos nacionales, han de verse apoyadas por una cooperación eficiente, coherente, generosa y basada en los resultados por parte de los donantes. Si esto va en serio, marcará una diferencia decisiva con respecto al pasado y permitirá que esta vez se logren los objetivos de desarrollo del Milenio.

F. Pero las enseñanzas del pasado también plantean otras tareas difíciles para el futuro, como la incansable actividad para implantar firmemente el derecho a la educación para todos los niños en todos los países, el establecimiento y el mantenimiento de un compromiso más firme con la educación, tanto en el plano nacional como internacional, la asistencia para la elaboración de planes plausibles en el sector de la educación acompañada de medidas de fomento de la capacidad que tengan en cuenta los conocimientos y la experiencia adquiridos en la cooperación internacional en la esfera de la enseñanza y la incorporación de todos los

objetivos de la Educación para Todos (EPT) adoptados en el Foro Mundial sobre la Educación. Otra tarea difícil consistirá en integrar esos planes plausibles del sector de la educación en el contexto general de los planes estatales y comunitarios de desarrollo y reducción de la pobreza. Es indispensable crear y mantener un interés y una demanda nacional e internacional con respecto a la educación de calidad en beneficio de las personas y de las sociedades en que viven, así como incrementar la eficacia de la asistencia internacional en materia de educación, conocer más a fondo las enseñanzas del pasado para alcanzar la forma más eficaz e idónea para cada país de transmitir conocimientos y, a la vez, cambiar el modo en que actualmente se presta la asistencia técnica. Por último, pero no por ello menos importante, es imprescindible que haya una firme voluntad política en los países asociados de asignar a la educación su papel primordial en el desarrollo y la erradicación de la pobreza, y de destinar fondos presupuestarios de manera acorde y establecer mecanismos fiables de control y supervisión del gasto público. Esas y otras condiciones se estudian en el informe a fin de preparar el terreno para el logro de los objetivos de educación. Todo ello plantea nuevos retos a la cooperación internacional para el desarrollo.

G. En el informe se examinan el papel y las estrategias de los principales interesados en el sector de la educación, los donantes bilaterales y la Comisión Europea, representados en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), y el sistema de las Naciones Unidas, representado en la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, que está integrada entre otros, por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Por falta de espacio, en el presente informe no se ha podido tratar la contribución fundamental y plenamente reconocida que aporta la sociedad civil, tanto en el plano nacional como internacional.

H. El examen de las estrategias existentes indica que éstas están condicionadas por el nivel de recursos de que dispone cada una de las partes interesadas. Se observa una gran diferencia entre los recursos de los participantes bilaterales y los multilaterales. En 2001, las aportaciones de donantes bilaterales a la educación, comunicadas por el CAD, representaron más de las tres cuartas partes de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la educación.

I. Entre las organizaciones multilaterales se destaca la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que tiene un mandato muy claro en materia de educación. Debido a una evidente falta de recursos que repercute en su presencia sobre el terreno, la UNESCO no

siempre está en condiciones de desempeñar plenamente el papel rector en el sector de la enseñanza que se espera de ella y que se prevé en su mandato. De no remediarse, esta situación financiera tendrá que inducir a la UNESCO a establecer más claramente sus prioridades en esferas en las que goce de una ventaja relativa reconocida.

J. Otros participantes multilaterales en el sector de la educación son el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), cuya prioridad es la educación de las niñas en más de 140 programas por países, y que recientemente emprendió una estrategia de aceleración a este respecto en 25 países; el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), con su programa de educación en materia de población; el Programa Mundial de Alimentos (PMA), que mantiene programas de alimentación escolar; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que se ocupa de la educación de las poblaciones de niños refugiados y desplazados internos; y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), para nombrar sólo algunas de las actividades más destacadas de esos organismos que contribuyen a la Educación para Todos y a los ODM en materia de educación. Todos ellos disponen de recursos más o menos limitados y, por consiguiente, necesitan firmes colaboradores que les ayuden a ampliar los modelos más eficaces en sus respectivas esferas de actividad.

K. El Banco Mundial se ha convertido en el principal participante multilateral en la esfera de la enseñanza. Gracias a la cuantía de sus recursos (unas 12 veces superior a los que la UNESCO tiene a su disposición) ejerce una mayor influencia, principalmente en razón de su acceso privilegiado a los más altos funcionarios de gobierno y el fisco, frente al contacto que las organizaciones de las Naciones Unidas mantienen mayoritariamente con los ministerios competentes en cada caso. Tras comprometerse a promover las metas de la EPT establecidas en Dakar y a cooperar activamente con los Estados Miembros en la consecución de los objetivos del milenio, el Banco Mundial ha aplicado un criterio innovador, la denominada Iniciativa Acelerada (y, más recientemente, Iniciativa Acelerada de Educación para Todos), que pretende dar un significado concreto a la idea de los "pactos" creada en la Conferencia de Monterrey y que merece la pena estudiar con miras a su ampliación a otros países, además de los 23 que participan actualmente en el proceso. Supondrá un reto para la comunidad internacional, y especialmente para las Naciones Unidas, sus fondos, programas y organismos especializados, con su experiencia y trayectoria en materia de política social, influir de manera positiva en

la negociación y el desarrollo de esos nuevos acuerdos de colaboración en la esfera de la educación, ayudar a los países asociados a elegir las opciones más adecuadas en lo relativo al sistema y a las políticas de enseñanza y otorgar mayor importancia a las cuestiones de equidad. El método "acelerado", que es el que se recomienda en el presente informe que se aplique en todos los países menos adelantados y de bajos ingresos que no tienen las condiciones idóneas para alcanzar los ODM en materia de educación ni las metas de EPT, ofrece la posibilidad de una interacción y cooperación constructiva entre los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas en esferas en las que tienen una ventaja relativa. Será un reto colectivo sacar partido de las experiencias ganadas hasta la fecha, corregir las deficiencias observadas y adaptar este método acelerado a las necesidades y particularidades de los países participantes en un espíritu de verdadera colaboración. La experiencia de las organizaciones de las Naciones Unidas será de gran utilidad en esta empresa y contribuirá además al objetivo de fortalecer la cooperación internacional (ODM 8), ya que propiciará una cooperación todavía más estrecha entre la comunidad internacional de donantes, en especial el Banco Mundial y las organizaciones de las Naciones Unidas, entre éstos y los respectivos países asociados. La comunidad internacional también tendrá que hallar el equilibrio entre las necesarias reformas del sistema, que inevitablemente toman tiempo, y la necesidad urgente de realizar intervenciones específicas para tratar de eliminar las desigualdades persistentes y crónicas relacionadas, por ejemplo, con el género, la pobreza y la situación de las zonas rurales. El UNICEF y las demás organizaciones de las Naciones Unidas que se valen de esta iniciativa son muy conscientes de este dilema y proponen la búsqueda de equilibrio entre esas exigencias aparentemente contradictorias y la necesidad de actuar.

L. Las Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental en la defensa del derecho a la educación y de que aumente la financiación en algunas de sus principales conferencias y planes de acción; el último de los cuales, aunque no por ello el menos importante, es la Declaración del Milenio, y están llamadas a supervisar su aplicación.

M. El presente informe es una contribución a la actividad de supervisión. En él se señalan cambios que, de llevarse a efecto, aumentarían la eficacia de las estrategias existentes, incluso dentro de los límites de los recursos financieros actuales, gracias a una mejor coordinación y cooperación. En el informe se argumenta que lo que determinará el éxito de la Declaración del Milenio será la calidad de los acuerdos de colaboración entre los diversos participantes de la comunidad de donantes y con los países en desarrollo

asociados. Todas las partes interesadas tienen su propia ventaja relativa, que han de aprovechar al máximo. El Banco Mundial, con su base de recursos y consiguiente influencia probablemente está mejor preparado para establecer marcos de colaboración económicamente viables. Las organizaciones de las Naciones Unidas pueden ayudar a los colaboradores que sean países en desarrollo a adaptar esos marcos para que la equidad y otras cuestiones de política social tengan la importancia que les corresponde. Los donantes bilaterales pueden transmitir sus experiencias en la reforma del sistema de enseñanza de sus países y proporcionan los recursos externos necesarios. De este modo, se establecerán "pactos" sustantivos útiles en los que participen todos los colaboradores sobre la base de normas bien establecidas de responsabilidad mutua, transparencia y orientación hacia los resultados.

N. Las recomendaciones prácticas relativas a los cambios que han de realizarse para mejorar la situación se dirigen a las diversas partes interesadas, a la Asamblea General que cuenta con el mayor número posible de miembros, y al Consejo Económico y Social, que ha asumido la tarea de estar al tanto de los progresos de las conferencias mundiales y de controlar la eficacia de las actividades operacionales de las Naciones Unidas en pro del desarrollo.

O. Llegados a este punto, cabe formular algunas observaciones de carácter general. El hecho de que el presente informe se centre en la enseñanza primaria no ha de restar importancia a la urgente necesidad de actuar con respecto a las seis metas de la Educación para Todos adoptadas en la Conferencia de Dakar de 2000. Sin lugar a dudas, los progresos que se realicen en todos ellos beneficiarán a los dos objetivos de desarrollo del Milenio relativos a la educación. Por consiguiente, la recomendación de ampliar el marco de la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos del Banco Mundial, con los ajustes pertinentes, a otros países menos adelantados deberá formularse prestando la debida atención a todas las metas de la Educación para Todos, como por ejemplo la educación preescolar, la educación de las niñas, la educación básica de adultos y la alfabetización. El hincapié en la enseñanza primaria tampoco ha de interpretarse en el sentido de que se concede menos importancia a otros niveles de la educación, como la enseñanza secundaria y terciaria o la educación permanente. No cabe duda de que todas ellas desempeñan un papel fundamental a la hora de reducir las desigualdades que existen entre los países y dentro de éstos en materia de educación. La enseñanza secundaria y terciaria de calidad para niños y niñas es también esencial para garantizar la calidad de la enseñanza primaria, ya que existe una necesidad urgente de aumentar el número de maestros con una formación adecuada y también de especialistas con

estudios superiores que puedan influir de forma positiva en lo relativo a las cuestiones de gestión de la educación. Es necesario fomentar la capacidad en todos los niveles y todas las esferas dada su interrelación. Es menester insistir en este aspecto, ya que puede haber quien diga que el presente informe es demasiado sectorial. Principalmente por falta de espacio y para no alargar aún más el informe, se habla poco de la necesaria y estrecha vinculación entre lo que ocurre con cada uno de los ODM. Estos objetivos deben tratarse de forma verdaderamente integrada y holística. Los éxitos que se logren en un sector repercutirán sin duda en los demás. El logro de los objetivos de la EPT en general y de la educación primaria universal en particular es fundamental para el éxito de las demás iniciativas de las Naciones Unidas. Es un hecho reconocido que la educación es un factor primordial de cambio. Por tanto, los progresos logrados en esta esfera podrían propiciar resultados en otras, como la salud, la mortalidad, la tasa de natalidad y el VIH/SIDA, para mencionar sólo algunas. Para que la educación desarrolle plenamente su potencial de cara a la sociedad y a cada uno de sus miembros es indispensable un entorno nacional e internacional propicio. Por último, aunque no por ello menos importante, en el informe se

subraya la necesidad de forjar nuevas alianzas y reforzar las ya existentes, entre todos los promotores del desarrollo sobre una base predecible y sostenible. El informe, de nuevo por falta de espacio, se ocupa fundamentalmente de la relación entre colaboradores como los gobiernos y las instituciones, lo que en modo alguno debe interpretarse como un olvido del papel que la sociedad civil desempeña por antonomasia tanto en el plano nacional como internacional. Las organizaciones de la sociedad civil, como son las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales e internacionales, realizan y han realizado una importante actividad en el ámbito de la promoción y en la prestación de asistencia técnica y, por ello, son colaboradoras indispensables en el desarrollo en general y en la educación en particular; de ahí que no deba subestimarse su importancia.

P. La autora desea agradecer a todos los interlocutores de las organizaciones mencionadas la constructiva relación que han mantenido con ella durante la elaboración del presente informe. Hemos hecho nuestras muchas de sus valiosas sugerencias que han contribuido a darle forma. La autora presenta sus disculpas al lector por la extensión del informe, que hay que atribuir al importante y complejo tema que en él se trata.

LISTA DE RECOMENDACIONES

RECOMENDACIÓN 1

Véanse los párrafos 33 a 38, 77 y 135.

Se pide a la UNESCO, a su Junta Ejecutiva y a su Director General que estudien todas las posibilidades de proporcionar más recursos al Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) para que siga mejorando la calidad de los datos sobre educación y pueda aumentar sus inversiones en la tan necesaria creación de capacidad estadística en los países.

Se debería alentar al IEU para que siga aumentando su cooperación con todas las instituciones interesadas en la reunión de datos sobre educación, principalmente el Banco Mundial, el UNICEF y la Colaboración en las estadísticas para el desarrollo en el siglo XXI (PARIS21) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Todas esas instituciones deberían poner especial empeño en lograr una medición metodológicamente incontestable y fiable de la finalización de estudios de enseñanza primaria que se ajuste al ODM de finalización de la enseñanza primaria universal, que serviría para complementar los datos sobre matriculación.

Las tasas de finalización de estudios, sumadas a la información sobre calidad de la enseñanza, permitirían juzgar la gravedad de la situación y la envergadura del problema con miras a adoptar con premura las medidas correctivas.

El Equipo encargado del seguimiento mundial de la EPT debería mantenerse al tanto de esta situación e informar sobre los progresos que se alcancen.

RECOMENDACIÓN 2

Véanse los párrafos 42 a 44, 45 y 50.

Los órganos rectores de las distintas organizaciones, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas deberían alentar a sus respectivas secretarías a que informen de las actividades de ayuda que presten al CAD valiéndose de los mismos formularios, definiciones y clasificaciones que los donantes bilaterales. De esta manera se podría tener la visión de conjunto a nivel mundial tan necesaria para apoyar los diversos ODM en general y las metas de la EPT en particular en forma comparable lo que permitiría establecer un

valioso conjunto de datos de importancia decisiva a los fines del seguimiento de la EPT y de los ODM.

Por lo mismo, los órganos rectores de las diversas organizaciones, programas y fondos del sistema de las Naciones Unidas deberían alentar a sus respectivas secretarías a que, periódicamente (al menos cada dos años) les proporcionen información pormenorizada acerca de la manera en que contribuyen a la consecución de los distintos ODM tanto en lo que se refiere a la cuantía de los recursos como a las categorías de gastos de los programas, con hincapié en particular en el aspecto de la creación de capacidad nacional perdurable.

RECOMENDACIÓN 3

Véanse los párrafos 30 a 32, 75, 76, 113 y 135.

En consonancia con la meta 6 de la EPT, la UNESCO y sus institutos, en cooperación con otras organizaciones como el UNICEF, deberían prestar asistencia a los países colaboradores que lo soliciten, para que lleven a cabo evaluaciones de los resultados del aprendizaje al finalizar el ciclo nacional de enseñanza primaria y aumenten su capacidad de seguimiento. Estas organizaciones de las Naciones Unidas deberían intercambiar conocimientos, experiencias y enseñanzas aprendidas de las evaluaciones que hayan realizado con éxito. La finalidad de esos intercambios sería informar a los legisladores nacionales y procurar la comparabilidad subregional, regional y entre países con miras a adoptar medidas correctivas apropiadas, en caso necesario. Es imprescindible un sólido conocimiento de los resultados del aprendizaje para mejorar la calidad de la enseñanza.

RECOMENDACIÓN 4

Véanse los párrafos 88 a 90, 93, 99 y 136.

La Asamblea General y los órganos rectores de todas las organizaciones que se ocupan de la educación (como la OIT, la UNESCO, el FNUAP, el ACNUR, el UNICEF, el PMA) deberían pedirles que intensificaran su cooperación en esta materia y tomaran cada vez más en consideración la posibilidad de mejorar la supervisión y evaluación conjunta para determinar tanto sus respectivas aportaciones a los resultados obtenidos como las repercusiones de su actividad. También deberían recomendar a sus respectivas secretarías que en toda circunstancia se comuniquen e intercambien información sobre los planes relativos a la nueva tecnología antes de su

introducción a fin de asegurarse de si este uso adicional la haría más rentable. Sería conveniente que ese intercambio de información se realizara en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. Tal vez sea conveniente en particular ensayar el sistema ARGOS del PMA para determinar si podría encargarse de otras tareas, lo que bien podría complementar las actividades de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de reunir datos sobre educación.

RECOMENDACIÓN 5

Véanse los párrafos 19, 79, 113 y 137.

Con miras a aumentar el conocimiento de los datos empíricos de las enseñanzas aprendidas, la Asamblea General debería encomendar al Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas que estudiara la viabilidad de establecer una plataforma única a nivel de todo el sistema para facilitar el acceso de todos los asociados en el desarrollo a los datos empíricos e informara al Consejo Económico y Social, encargado de examinar las actividades operacionales para el desarrollo, teniendo en cuenta los acuerdos existentes. De esta manera se estaría contribuyendo a promover la aplicación de la Declaración del Milenio en general y la consecución de las metas de EPT en particular.

RECOMENDACIÓN 6

Véanse los párrafos 19, 63 y 64, 68 y 138.

La UNESCO, que desempeña el mandato que se le ha asignado de coordinar a los que cooperan en la EPT, debería emprender la elaboración de una estrategia global de examen y evaluación basada en una metodología común, sobre todas las actividades que se realicen para alcanzar las metas de EPT, como son los programas emblemáticos, si no por todos, al menos por los principales participantes externos, lo que contribuiría al establecimiento de una base de conocimientos muy necesaria sobre lo que funciona, por qué y cómo, y de qué manera se pueden ampliar las actividades que han tenido éxito. De esta manera se estaría ayudando, de ser necesario, a enmendar "Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos", y se aportaría una contribución a las conferencias regionales e internacionales de evaluación de la EPT, previstas para 2005 y 2010 respectivamente.

RECOMENDACIÓN 7

Véanse los párrafos 93, 99, 115, 142 y 143.

La Asamblea General y los órganos rectores respectivos deberían alentar a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (fondos, programas, organismos especializados) a interactuar más con las instituciones de Bretton Woods a este respecto, a involucrarse muy activamente en la elaboración y aplicación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza o procesos equivalentes, a seguir perfeccionándolos en provecho de los países asociados y, al hacerlo, a abstenerse de imponerles procesos separados. Deberían seguir fortaleciéndose los vínculos entre los documentos analíticos de planificación, como la evaluación común para los países (ECP) y los marcos de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo (MANUD), y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), las estrategias nacionales de desarrollo sostenible (ENDS) o los procesos equivalentes.

Debería alentarse encarecidamente a todas las organizaciones que se interesan concretamente por la educación y están activas en la materia a que se involucren aún más en la elaboración de planes del sector de la educación y a que contribuyan a seguir mejorando la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial, así como la Iniciativa Analítica Acelerada.

RECOMENDACIÓN 8

Véase el párrafo 144.

El Consejo Económico y Social debería decidirse a celebrar una "reunión de examen sobre erradicación de la pobreza" en 2006 (o 2007) que sirviera para informar a la comunidad internacional acerca de los adelantos logrados y ayudara a hacer un balance de las enseñanzas aprendidas. Sería importante que se invitara a todas las partes interesadas pertinentes. Los preparativos deberían llevarse a cabo en los comités ejecutivos correspondientes de las Naciones Unidas creados tras la reforma de 1997, así como en el marco de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

RECOMENDACIÓN 9

Véanse los párrafos 130 y 145.

La Asamblea General y los respectivos órganos rectores deberían pedir a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (fondos, programas y organismos especializados), y alentar a los donantes bilaterales a que presten más atención a

su contribución a la creación de capacidades macroeconómicas, sociales, institucionales, así como administrativas, en las distintas instancias en los países colaboradores. De esta manera no sólo se consolidaría el sentido de propiedad de esos países, sino que los donantes podrían encauzar cada vez más su ayuda por medio de enfoques sectoriales y apoyar al presupuesto, lo que reduciría los costos de transacción y simplificaría la administración. Todos los proyectos de ayuda deberían centrarse en la creación y la transmisión de conocimientos y en conferir capacidad de manera sostenible. También los proyectos de ayuda se deberán valorar con arreglo a la contribución que aportan al fomento de la capacidad perdurable en los países; los indicadores de resultados tendrían que evidenciar esta circunstancia. Al reconocer la importancia de la creación de capacidad, los órganos rectores de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas interesadas deberían seguir de cerca los progresos que se alcancen al respecto.

RECOMENDACIÓN 10

Véase el párrafo 145.

El Consejo Económico y Social, dado su interés en seguir de cerca las actividades operacionales para el desarrollo en el sistema de las Naciones Unidas, debería seguir de cerca y evaluar la calidad de las actividades de creación de capacidad y pedir la información pertinente a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas por medio de la secretaria de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación.

RECOMENDACIÓN 11

Véanse los párrafos 124, 131 y 132, 146 y 147.

La Asamblea General debería alentar a los donantes bilaterales a que reconsideraran sus asignaciones a este sector en el marco de la AOD con miras a aumentar apreciablemente el porcentaje correspondiente a la educación, dado que la mitad de esta suma debería destinarse a la enseñanza primaria y elemental. Se debería prestar atención especial a lograr que la ayuda sea más eficaz.

RECOMENDACIÓN 12

Véanse los párrafos 118 y 148 a 151.

La Asamblea General, que está encargada del seguimiento de los ODM, debería examinar la posibilidad de alentar la ampliación de la Iniciativa Acelerada, como se recomienda en el informe. El Director General de la UNESCO, que convoca al

Grupo de Alto Nivel sobre EPT establecido en el Marco de Acción de Dakar, debería transmitir esta recomendación al Grupo para que dé curso a las medidas apropiadas. Se deberían tener plenamente en cuenta las enseñanzas aprendidas con la actual Iniciativa Acelerada del Banco Mundial.

Dichos "pactos de educación por países" deberían estar abiertos a todos los países menos adelantados y a países de bajos ingresos que se comprometan seriamente a alcanzar las metas de EPT y que actualmente no estén en condiciones de lograrlas con su solo esfuerzo. Esos "pactos por países" deberían asegurar la debida creación de capacidad y la obtención de financiación adicional y que se pueda prever el apoyo a los esfuerzos de reforma en los países asociados.

RECOMENDACIÓN 13

Véase el párrafo 15.

La Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación debería examinar la posibilidad de establecer un grupo de trabajo interinstitucional ampliado, abierto a todos los principales asociados como son las ONG y las fundaciones, a fin de preparar y organizar actividades de promoción y recaudación de fondos en todos los países con arreglo a las recomendaciones del informe. Los departamentos de información o de relaciones externas de las distintas organizaciones del sistema de las Naciones Unidas deberían participar activamente. La finalidad de esas actividades sería la recaudación de fondos para la educación y, posiblemente, para otros ODM más adelante.

RECOMENDACIÓN 14

Véanse los párrafos 130 y 156 a 160.

A los efectos del seguimiento de la aplicación de la Declaración del Milenio, es fundamental examinar la posibilidad de encontrar nuevas fuentes de financiación y fondos. La Asamblea General debería crear un mecanismo, por ejemplo un grupo de expertos, integrado, entre otros, por el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, que se encargue de seguir investigando las nuevas propuestas de financiación del Grupo de Alto Nivel de Financiación para el Desarrollo (el informe Zedillo) y estudiando otras vías, por ejemplo la Institución Financiera Internacional (IFI), y de mantener a la Asamblea General y al Consejo Económico y Social informados acerca de progresos palpables.

INTRODUCCIÓN

Velar por que, para [el año 2015], los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza⁴.

1. Se trata de la meta 3 del segundo objetivo de desarrollo del milenio (ODM), de la Declaración del Milenio aprobada en septiembre de 2000 por 147 Jefes de Estado y de Gobierno y por 189 Estados Miembros, que se han de alcanzar antes de 2015⁵. El objetivo es ambicioso, pues supone que los niños de todo el mundo habrán logrado por fin su derecho a cursar al menos hasta el quinto o sexto grado de enseñanza primaria, que es el período de escolaridad primaria continuada necesario para adquirir conocimientos básicos como son la escritura, la lectura, la aritmética elemental y otras competencias prácticas esenciales. El segundo ODM en materia de educación se refiere a la igualdad entre los sexos a fin de

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 antes del fin del año 2015⁶.

2. La meta de Educación para Todos (EPT) correspondiente a la enseñanza primaria en el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos, aprobado también en 2000, es aún más ambiciosa al proponer:

velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y 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,

que se puede interpretar en el sentido de que para 2015 los niños hayan completado su enseñanza primaria. De ser así, todos los niños y niñas de esos grupos de edad tendrían que haberse matriculado en el primer curso en 2008. Esta misma interpretación se adoptó en la Estrategia Internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos⁷. De lo que se infiere en numerosos documentos de diversas instituciones, entre ellas el Equipo de seguimiento de la EPT en el mundo, el Instituto de Estadística (IEU) de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, es muy probable que este objetivo de 2008 no se cumpla porque muchos países en

desarrollo están muy atrasados en materia de enseñanza primaria universal y de igualdad de los géneros⁸. El ODM, que puede interpretarse como preparación del terreno para la finalización de la enseñanza primaria universal para 2015, hace abrigar esperanzas, ya que habrá más tiempo para lograr esta meta.

3. Pero existe incluso el riesgo de que los ODM no se logren a menos que la comunidad internacional se decida verdaderamente a cumplir la solemne promesa hecha en el Foro Mundial sobre la Educación de 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 meta⁹

siempre y cuando los gobiernos otorguen a la educación, en el contexto nacional, una prioridad comparable a sus compromisos internacionales. También es menester que los gobiernos demuestren que están hablando en serio. Los gobiernos tienen que asumir un verdadero compromiso de proveer al sector de la educación de recursos presupuestarios suficientes, realizar las reformas necesarias en el sistema, aumentar su capacidad para impartir una educación de calidad a sus poblaciones, así como a los niños menos favorecidos, y, lo que es más importante, acelerar la educación de las niñas. Sin embargo, corresponde a la comunidad internacional de donantes mejorar la calidad de la ayuda, asegurar niveles adecuados de asistencia extranjera, sobre una base predecible y estable, y apoyar y complementar más los esfuerzos de los países en desarrollo en la educación de manera constructiva.

4. De la Conferencia de Monterrey de 2002 nació la idea de un "pacto" que se basara en las responsabilidades y obligaciones mutuas de todos los asociados en el desarrollo. La cuestión ahora está en que todos los asociados cumplen estos compromisos.

5. Lo cierto es que estos compromisos se contrajeron con toda solemnidad y se ofrecieron seguridades seriamente. Está en juego la credibilidad de la comunidad internacional, lo que dificulta aún más contemplar la posibilidad de un fracaso. La comunidad internacional en su conjunto ya no puede permitirse el incumplimiento de compromisos contraídos ni seguir contrayendo compromisos que posteriormente no cumple. Sería cada vez más inadmisibles para la opinión pública saber que en las principales conferencias de las Naciones Unidas se adopten planes de acción uno tras otro sin que se vean sus resultados previstos en el marco de acción y el plazo acordados (debido a que las

partes no actúan con seriedad). El riesgo de ser acusados de hipocresía o de falta de seriedad o ambas es real y el riesgo de perder credibilidad inevitable. Esta es la razón por la que se están haciendo esfuerzos a todos los niveles para evitar estos riesgos y se están elaborando diversas estrategias que se analizarán en el presente informe.

6. La primera prueba de credibilidad para la comunidad internacional es la eliminación de las diferencias entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente antes de 2005. De hecho queda muy poco tiempo, de ahí la urgencia de adoptar medidas a nivel nacional e internacional. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo - Educación para Todos: Hacia la Igualdad entre los Sexos*.

se señala que, si bien es probable que muchos países no alcancen el objetivo fijado para 2005, esta situación puede cambiar si las políticas se reforman adecuadamente... El informe pone de manifiesto que para alcanzar la igualdad entre los sexos en la educación es necesario reformar una vasta serie de políticas económicas y sociales, así como las políticas educativas propiamente dichas... [Estas ventajas son inmensas] y son alcanzables... existen políticas y estrategias que pueden encauzar a las sociedades por el camino de la educación que conduce a la igualdad entre los sexos. Así lo atestigua la experiencia de los Estados que ya han recorrido un buen trecho de ese camino¹⁰.

7. Sin embargo, en este momento también hay quienes afirman que será sumamente difícil, cuando no imposible, que muchos países, especialmente en el África subsahariana, alcancen estos dos ODM, teniendo en cuenta que parten de unos niveles de enseñanza primaria muy bajos, que las niñas no tienen igualdad de oportunidades y que la realidad sobre el terreno es peor aún, cuando se trata del aspecto fundamental de la calidad de la educación. Pero también están los más optimistas que afirman que un nuevo conjunto de políticas acordadas en las recientes cumbres desde Doha a Monterrey, pasando por Johannesburgo, ha preparado el terreno para dar nuevo impulso a la

cooperación para el desarrollo y que los compromisos de los donantes de aumentar la ayuda en aproximadamente 18.000 millones de dólares de los EE.UU. para 2006 partiendo de la base de los 57.000 millones de dólares de los EE.UU.¹¹ (cifra de 2002) son motivos para conservar la esperanza. No obstante, incluso los más optimistas son conscientes de que no sólo será necesario aumentar los niveles de financiación con el consiguiente aumento de la capacidad en los países de que se trata, sino que también habrá que intensificar los esfuerzos para lograr que la ayuda sea más eficaz y esté orientada hacia los resultados, y que los donantes tendrán que esforzarse mucho por lograr, si no la coherencia, al menos unos niveles importantes de cooperación, coordinación y sinergia, en particular sobre el terreno¹².

8. En el informe se examinará también la razón por la cual las estrategias seguidas por diversos agentes, en particular las Naciones Unidas y sus colaboradores en el sistema¹³, han tenido unos efectos hasta ahora limitados en las capacidades de los países para alcanzar los objetivos en materia de educación. En el informe se trata de extraer enseñanzas de la cadena de fracasos del pasado y se intenta explicar por qué estas enseñanzas no se han asimilado todavía. También se abordan las razones de las deficiencias actuales y se formulan recomendaciones precisas sobre posibles mejoras.

9. De conformidad con el artículo 5 de su Estatuto¹⁴, el papel de la Dependencia Común de Inspección consiste en investigar

todos los asuntos que influyan en la eficiencia de los servicios y la debida utilización de los fondos. [Debería proporcionar] una opinión independiente mediante una inspección y una evaluación encaminadas a mejorar la gestión y los métodos, y a lograr una mayor coordinación entre las organizaciones.

Está claro que el problema permanente -el establecimiento de una relación realista entre objetivos y medios óptimos para obtenerlos- es quizá lo más importante que ha de examinarse, ya que tiene ramificaciones en relación con la eficiencia y la eficacia, que son el meollo de la labor de la DCI.

II. LAS ENSEÑANZAS DE LA HISTORIA

A. Cada vez más planes de acción cuyos objetivos nunca se alcanzaron: las promesas rotas

10. El primer problema que hay que examinar es obviamente por qué no se ha aprendido de la historia. No es la primera vez que se han establecido planes de acción con ambiciosas metas a plazo fijo en el sector de la educación. En 1961, la Conferencia de Estados Africanos para el Desarrollo de la Educación en África, celebrada en Addis Abeba, aprobó el Plan de Addis Abeba para el Desarrollo Educativo de África, que tenía por objeto lograr una enseñanza primaria universal y de alta calidad para África a más tardar en 1980. Un año antes, en 1960, 18 Estados de Asia habían adoptado el Plan de Karachi, en el que se abordaban las necesidades de Asia en materia de enseñanza primaria, un "Plan para proporcionar enseñanza primaria universal, obligatoria y gratuita" en la región para 1980. En América Latina se lanzaron planes análogos: el Proyecto principal sobre la ampliación y mejora de la enseñanza primaria en América Latina, establecido conjuntamente por la Organización de los Estados Americanos y la UNESCO para un período de diez años, entre 1957 y 1966. Es lamentable que no se lograran los objetivos de estos planes¹⁵, por lo que en 1981 y 1996 se formularon nuevos planes con los mismos objetivos¹⁶.

11. En 1990, el PNUD, la UNESCO, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Banco Mundial convocaron la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje, en Jomtien (Tailandia). Asistieron 1.500 participantes en representación de 155 gobiernos y 150 ONG, y la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, con la que se suscribía una amplia definición funcional de la educación básica que abarcaba

... tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la 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.

Quedó sobreentendido que los años noventa constituirían el decenio en que se alcanzasen los objetivos de la EPT.

12. Con la Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000, lanzada en 1998, se evaluaron los progresos alcanzados en los años noventa. En ella se demostró que el mundo, a pesar de los avances logrados, seguía lejos de alcanzar los objetivos que se había fijado en materia de educación. Por consiguiente, el Foro Mundial de Educación, una vez más convocado por el PNUD, la UNESCO, el FNUAP, el UNICEF y el Banco Mundial, celebrado en Dakar (Senegal) en abril de 2000, adoptó el Marco de Acción de Dakar que, entre otros, estableció seis metas específicas de la EPT que son¹⁷:

- a) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos;
- b) Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y 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;
- c) Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa;
- d) Aumentar de aquí al año 2015 el número de adultos alfabetizados 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;
- e) Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento;

- f) Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

13. Reconociendo plenamente que la educación está firmemente anclada en los diversos contextos históricos, culturales, sociales, económicos y políticos de los países y las regiones en que se asientan, se dejó que fueran los propios países los que determinarían su propio rumbo, dentro del contexto de esas seis metas. Como ya se ha dicho, en la Declaración del Milenio se volvieron a confirmar dos de las metas de EPT. Está claro que **lo que sabemos ahora en 2003 es que las metas de EPT y los dos ODM en materia de educación correrán una vez más el riesgo de no cumplirse en muchos países pobres a menos que se realicen unos esfuerzos sin precedentes** tanto a nivel nacional como internacional y se adopten medidas correctivas decisivas y valientes en muchos frentes.

B. Razones del fracaso y retos

14. **Son muchas las razones que explican por qué no se han alcanzado los ambiciosos objetivos establecidos en muchos planes de acción en los últimos 40 años. Estas razones son de carácter histórico, político, jurídico, económico, social e institucional.** Parece ser que se contrajeron compromisos muy a la ligera, sin valorar suficientemente la complejidad del proceso de desarrollo en general y de la educación en particular. **El seguimiento y la evaluación no han sido lo suficientemente sistemáticos** como para permitir que los planes sucesivos se beneficien de los resultados ya obtenidos.

15. Retrocediendo un poco en el tiempo, la situación que dejaron las Potencias coloniales en materia de educación no era como para vanagloriarse¹⁸. En 1970, es decir, diez años después de la independencia, se había decuplicado la cifra en la escuela primaria y asistían casi 50 veces más niños a la secundaria¹⁹. Desde entonces se ha seguido avanzando²⁰, a pesar de los numerosos obstáculos y dificultades con que se ha tropezado, muchos de los cuales persisten y afectan tanto a los países en desarrollo como a la comunidad de donantes y es evidente que suelen estar estrechamente relacionados. Los gobiernos nacionales se ven afectados, sobre todo, por:

- La falta de compromiso político con respecto a la educación como derecho humano fundamental y la falta de liderazgo;

- La ausencia de una integración sostenible de las políticas sociales en el marco de desarrollo (y de gasto público) general;
- La insuficiencia de los recursos financieros, la insuficiencia de las asignaciones presupuestarias debida a la poca movilización de recursos internos y a una fiscalización insuficiente del gasto público;
- La poca preocupación y atención que se presta a las cuestiones relativas a la equidad, como la igualdad entre los géneros, los pobres y los menos favorecidos (las minorías, las poblaciones apartadas, los discapacitados, los niños de la calle, etc.) y la carencia de estrategias y de planes de incentivos en favor de los pobres;
- Unas políticas en materia de educación y unos planes sectoriales ineficaces, carentes de transparencia e incoherentes, así como la falta de continuidad en la reforma de las políticas debida a los cambios de gobierno;
- La mediocre gestión de los asuntos públicos que conlleva un uso menos que óptimo de los recursos tanto internos como externos, la corrupción/mala administración de los recursos, la falta de transparencia y responsabilidad ante los beneficiarios de las políticas de educación;
- La falta de marcos reguladores y de mecanismos de control;
- La ineficacia de la gestión y aplicación, la deficiencia de los sistemas de enseñanza (por falta de incentivos), a menudo por falta de recursos humanos y financieros o de atención a los usuarios, y la falta de personal en la administración pública;
- La ausencia de datos suficientes y estadísticas fiables en materia de educación, que ni siquiera están desglosados, para poder formular a nivel nacional políticas fundamentadas, debido a la poca capacidad estadística y a la falta de incentivos para fortalecerla;
- El poco apoyo público debido a la falta de participación de los interesados: los maestros (y sus sindicatos), los padres, las comunidades y la sociedad civil en su conjunto;

- El poco interés en la calidad y la importancia de la educación para la persona y la sociedad; la inadecuación de los programas de estudios, que redundan en un bajo rendimiento, elevadas tasas de deserción y alienación escolar;
 - La falta de interés en la finalización de estudios y la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos básicos, es decir, el aprendizaje real y los resultados; la falta de evaluación del aprendizaje del estudiante tanto a nivel nacional como internacional²¹;
 - La falta de incentivos para los maestros (tanto a nivel de los sueldos como de otro tipo), la falta de maestros bien formados en número suficiente, la falta de maestras como modelo porque no hay suficientes escuelas pedagógicas o hay pocos estudiantes en los ciclos secundario y superior;
 - La falta de edificios escolares situados a una distancia razonable de los alumnos y de infraestructuras, como los retretes que puedan utilizar también los estudiantes;
 - La falta de un material didáctico de calidad y en cantidad suficiente;
 - La falta de control de la calidad, también con respecto a los que imparten enseñanza en escuelas privadas;
 - La falta de capacidad de coordinación dentro del sector gubernamental; la poca coherencia política, cooperación e interacción entre los sectores y con la comunidad de donantes;
 - La ausencia de prioridades y objetivos claros; la participación de demasiadas autoridades sin una definición clara de sus responsabilidades respectivas dentro del plan de desarrollo o sectorial del gobierno;
 - La falta de seguimiento de los resultados; el escaso uso de los resultados de las evaluaciones de las estrategias y su aplicación para formular políticas fundamentadas y adoptar las medidas subsiguientes;
 - Un entorno económico y comercial internacional menos que favorable, las crisis externas y la situación de la deuda;
 - Los desastres naturales, el VIH/SIDA y otros importantes problemas de salud, la guerra y los disturbios civiles;
 - La enorme cuantía de la deuda que impide el uso racional de los recursos nacionales;
 - El rápido crecimiento de la población, combinado con las poco favorables condiciones económicas.
- Respecto de los donantes los problemas son, entre otros:
- La falta de compromiso político con la prestación de ayuda a los países en desarrollo para alcanzar los objetivos en materia de educación elaborados conjuntamente;
 - La cuantía insuficiente de los recursos para la ayuda exterior;
 - Las limitaciones al acceso de los países en desarrollo a los mercados mundiales; la disminución de la ayuda para el desarrollo a lo largo de los años; las discrepancias en las políticas de los donantes²²;
 - La poca atención que se presta a la eficacia de la ayuda y a los resultados en materia de desarrollo y educación (poco hincapié en los resultados y las consecuencias); las restricciones que se ponen a la asistencia (ayuda vinculada); la dispersión de la ayuda²³; la escasa vinculación con las estrategias nacionales de desarrollo y las estrategias sectoriales de los países asociados; la escasa concordancia de las políticas, los procedimientos y las prácticas con el propio sistema del receptor²⁴;
 - La diversidad y falta de coordinación entre el asesoramiento y las fórmulas recomendadas por los distintos representantes de la comunidad internacional de donantes, por ejemplo, el ajuste estructural -el "consenso de Washington" y la teoría del Estado restringido (*lean State*)²⁵- o las demandas de descentralización sin prestar una atención adecuada al fortalecimiento de la capacidad a niveles descentralizados.
16. Sin embargo, sigue siendo difícil explicar por qué la comunidad internacional ha seguido estableciendo planes de acción demasiado ambiciosos. **Si esta vez existe la posibilidad de lograr los ODM**

será porque la comunidad internacional ha sido realmente consciente de la gravedad y urgencia de la situación (y de las consecuencias de la inacción) y porque hay disposición para aprender de manera más sistemática de la experiencia, compartir estos conocimientos y realizar las reformas necesarias, y por último, pero no por ello menos importante, para cumplir los compromisos contraídos.

17. El Plan de Acción de Addis Abeba de 1961 ya estaba orientado a los resultados y se basaba en las necesidades demostradas por los países participantes, expresadas en función de necesidades financieras y materiales en los diversos ámbitos. En este Plan se definió la relación existente entre la educación y el entorno económico y se establecieron prioridades claras que, en la versión a corto plazo, 1961-1966, serían la educación secundaria, la reforma de los planes de estudio y la formación de maestros, todo ello encaminado a aumentar el total de matrículas en las escuelas de 11 a 15 millones de alumnos. En el Plan se pormenorizaban los costos y se establecían las necesidades financieras internas y externas. El Plan a largo plazo, 1961-1980, se encaminaba a lograr una enseñanza primaria de alta calidad para 1980. Características importantes del Plan eran el sentido de propiedad, la preocupación por la calidad y el reconocimiento de que una enseñanza primaria de calidad requiere una inversión previa en educación secundaria y superior, para poder formar debidamente a los maestros.

18. Este Plan y los que siguieron se basaron sobre todo en la "sabiduría colectiva" y en la experiencia acumulada, que a su vez se basan en el conocimiento de que la educación, aparte de ser un derecho humano fundamental, es una esfera en que las inversiones son altamente rentables en cuanto a la capacitación de la persona y el beneficio económico y social de la sociedad. "Al parecer, en todas las regiones del mundo en desarrollo las tasas de utilidades privadas... parecerían ser superiores para la enseñanza primaria que para la secundaria y la terciaria"²⁶. Los sistemas escolares han de construirse de abajo hacia arriba y la enseñanza primaria oficial debería ampliarse para abarcar la idea de "educación básica". Es necesario integrar los principios y metas de la EPT en los planes del sector de la enseñanza, empezando por la educación preescolar. A fin de alcanzar la alfabetización, la habilidad para el cálculo y otros conocimientos importantes para la vida diaria, es necesario que un niño haya completado entre cinco y seis años consecutivos de instrucción de calidad. Es indispensable que se reconozca el valor de la educación para la comunidad, los hogares y las personas. El sentido de propiedad en el sistema de enseñanza supone una participación activa de los interesados, en particular en la adopción de

decisiones. La sociedad civil en general tiene que participar, incluidos los sindicatos de maestros. Los períodos de enseñanza tienen que tener en cuenta las necesidades de la población. Es necesario aplicar un criterio cultural multilingüe y formular planes de incentivos (como el suministro de alimentos y los servicios de salud), en especial para los sectores menos favorecidos de la población, mejorar la educación de las niñas y velar por la igualdad de los géneros. Muchas veces los costos directos de la escolaridad, como son los gastos de inscripción, las matrículas, los exámenes, los uniformes escolares, los libros de texto y otros materiales escolares, por ejemplo papel, lápices, etc., el transporte y las comidas, tienen efectos negativos o prohibitivos, sobre todo para los pobres, que influyen negativamente en la igualdad de los géneros²⁷. Lo mismo sucede con los "costos de oportunidad" asociados con la educación²⁸. El contenido del aprendizaje ha de adaptarse no sólo a la problemática de la realización del potencial individual y colectivo sino también a los mercados de trabajo internos. Cuestión prioritaria debe ser la capacitación de calidad para un número suficiente de maestros, prestando una atención especial a la formación de las maestras, ya que éstas son modelos importantes. La calidad de la educación también depende de un entorno escolar acogedor: las escuelas tienen que estar cerca de los estudiantes y los edificios deben estar adaptados a una población estudiantil con igual representación de niñas y varones. La relación alumnos/maestro no debería rebasar una cifra determinada (40), el desarrollo de la educación tiene que estar cuidadosamente planeado y secuenciado y la financiación de la educación en el país debe corresponder a un determinado porcentaje del producto nacional bruto (PNB)²⁹, etc. Todo esto y mucho más es de sobras conocido.

19. Como dijo un especialista en educación, en la esfera de la educación prácticamente todo se sabe gracias a la experiencia nacional y a la creciente cooperación internacional de los últimos 50 años. **Sin embargo, está menos clara la cuestión de si en el pasado se ha hecho un uso suficientemente sistemático de la evaluación y el seguimiento y si los demás asociados en el desarrollo tienen un conocimiento suficiente de las enseñanzas obtenidas como para poder aprovecharlas.** Habrá que mejorar en el futuro la cuestión de la gestión y transferencia de los conocimientos. **Véanse las recomendaciones 5 y 6.**

20. Pero quedan otras cuestiones por resolver. Se trata de las referentes a las mínimas capacidades estadísticas de muchos países en desarrollo (lo que se traduce en falta de datos, sobre todo desglosados, incluso por géneros) que repercuten tanto en la formulación de políticas como en las medidas que se adoptan.

C. La gravedad de la situación actual y el problema de los datos

21. El IEU³⁰, con sede en Montreal (Canadá),

es el depositario de las estadísticas internacionales de educación. En la esencia del mandato del Instituto está el brindar apoyo a los Estados Miembros para recopilar, analizar y difundir indicadores de educación que sean internacionalmente comparables y que sirvan para fundamentar las distintas políticas y dar seguimiento a sus resultados³¹.

El Instituto enfrenta múltiples retos. "Uno de éstos es consolidar la calidad de los datos de educación existentes y garantizar que estén mejor alineados con los indicadores actuales" lo cual "es esencial para un seguimiento preciso del progreso". Otro es "incorporar datos de educación provenientes de diversas fuentes para lograr alcanzar mejores estimaciones y cálculos de los datos faltantes, ya que éstos representan un vacío considerable en nuestro conocimiento". Un tercero consiste en que los datos administrativos agregados necesitan el complemento de "datos individuales y a nivel de la escuela, que informarán a las políticas nacionales"³². En general, hay que complementar los datos administrativos, entre otros, con datos de las encuestas por hogares, para una mejor comprensión del entorno socioeconómico de la población beneficiaria. Una mirada a las estadísticas disponibles da una idea de la falta de información sobre cuestiones importantes desde el punto de vista del género así como de la escasez de datos desglosados por sexo en las estadísticas actuales. También faltan datos sobre los grupos menos favorecidos de la población, como por ejemplo los refugiados³³. En un reciente informe del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, se admite que para el indicador "estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado" hay "pocos datos disponibles en el plano nacional"³⁴. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002 - La Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino?* se informa de que al preparar el informe "han aparecido grandes carencias en nuestros conocimientos. Por ejemplo, nos faltan datos acerca de la matriculación neta en 1999 en la enseñanza primaria de bastante más de 70 países". Se afirma también claramente que

Aunque todavía es posible llegar a formular juicios bien fundados, para mejorar la labor de supervisión harán falta más inversiones en la reunión y el análisis de datos y en investigaciones y evaluaciones de las políticas³⁵.

22. Existe una tensión innegable entre la reunión de datos más oportunos y otros aspectos de la calidad de los datos, como la garantía de la calidad y la de la comparabilidad entre naciones. "Los responsables de la política educativa requieren una amplia gama de información complementaria en lugar de un conjunto restringido de indicadores" que tienen que adaptarse a las prioridades de las políticas³⁶. Por tanto, lo difícil es proporcionar a los responsables el conjunto de indicadores que se adapte a sus prioridades de políticas. En lo que se refiere a la enseñanza primaria universal "es probable que elijan un conjunto de indicadores referentes al acceso, la participación, el progreso y los resultados del aprendizaje"³⁷.

23. Las estimaciones globales del IEU indican que, según datos de 2000, 104 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria no estaban matriculados en la escuela, y de ellos un 57% eran niñas³⁸, y que aproximadamente el 96% de estos niños vivía en países en desarrollo. Esta cifra es considerablemente inferior a la estimación de 115 millones de niños sin escolarizar en 1999, que figura en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*³⁹. Indudablemente la información sobre los niños matriculados y no matriculados es muy importante para los responsables nacionales de las políticas y para el público⁴⁰. Sin embargo, la autora sostiene que una de las razones para tratar de alcanzar la escolarización universal en el ODM y para adoptar la sexta meta de la EPT⁴¹, con la atención centrada en la calidad, es la expectativa implícita de que la escolarización permitiría a los niños adquirir la escritura, la lectura, la aritmética y otros conocimientos fundamentales para la vida diaria⁴².

24. Respetando el espíritu de los ODM en materia de educación y de las metas de la EPT, **lo realmente importante en definitiva es el número de niños que, al finalizar la escuela primaria, sepan leer, escribir y calcular y hayan adquirido los conocimientos necesarios para la vida, y adoptar las medidas correctivas necesarias en favor de los niños que no los han adquirido**. Para ello, en el presente informe se afirma que los datos relativos a la matriculación no bastan. Además de los datos sobre el acceso, los responsables de las políticas también necesitan datos fiables sobre la participación, la progresión y los resultados, sobre todo los del aprendizaje. En la actualidad todo parece indicar que no todos los países disponen de esos datos o, de haberlos, no son lo suficientemente fiables como para hacer comparaciones. De ahí que para que se adopten las medidas correctivas adecuadas, es importante, en última instancia, **lograr una información fiable sobre cuántos niños en edad de asistir a la escuela primaria en el mundo "pierden la oportunidad de recibir una educación"**. Se trata de los niños que

nunca se han matriculado en la escuela primaria, así como de los que se matricularon pero abandonaron los estudios y nunca terminaron la escuela primaria y los niños que la completaron oficialmente pero por diversas razones, como por ejemplo la falta de una enseñanza de calidad, no han logrado resultados del aprendizaje adecuados. Es difícil calcular el número de estos niños en edad de asistir a la escuela primaria ya que no se dispone de datos para todos los elementos en relación con todos los países. **Con toda seguridad el número de estos niños que "pierden la oportunidad de recibir una educación" rebasaría con creces los 104 millones de niños sin escolarizar y muy probablemente se aproximaría al 40% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria en los países en desarrollo**⁴³. Por tanto no se debe subestimar la gravedad de la situación ni la envergadura del problema, ya que expresan con cuánta urgencia se deben adoptar medidas⁴⁴.

25. **Es necesario complementar las tasas de matriculación en la escuela primaria que se suelen utilizar con las tasas de finalización, porque concuerdan con los ODM** y proporcionan un mejor indicador de la calidad. También ayudan a determinar hasta qué punto el sistema escolar beneficia a los pobres, dado que la retención es una medida más precisa que la matriculación. Convencido de que

a diferencia del acceso universal, la finalización de la enseñanza primaria universal no puede lograrse sin haber asegurado previamente la calidad de la instrucción, el progreso de los estudiantes en el aprendizaje y la demanda de educación por parte de los hogares, factores todos ellos interrelacionados⁴⁵,

el Banco Mundial emprendió la reunión de datos apoyándose en sus equipo de proyectos y haciendo uso también de datos del IEU para llegar a un primer conjunto de estimaciones sobre finalización de la enseñanza primaria y aprendizajes equivalentes destinadas a cuantificar la finalización de estudios. Según su definición,

la tasa de finalización de la enseñanza primaria es un medidor constante de los egresados anuales del sistema de enseñanza primaria. Se calcula como el número total de estudiantes que finalizan con éxito (o que se gradúan en) el último año de la escuela primaria en un año dado, dividido entre el total de niños en edad de graduarse oficialmente de una población⁴⁶.

Se considera que esta tasa es un concepto más flexible que las tasas de matriculación neta y bruta y también

como "una meta más realista -y con mucho más sentido- para los países en desarrollo"⁴⁷. La

tasa de finalización de la enseñanza primaria es un indicador más preciso de la formación de capital humano y de la calidad y eficiencia del sistema escolar que las tasas de matriculación bruta y neta⁴⁸.

26. Sin embargo, es necesario considerar este primer conjunto formado por la tasa de finalización de la enseñanza primaria y las estimaciones equivalentes únicamente como eso: un conjunto inicial de datos que puede mejorarse en gran medida tanto en cuanto a solidez como a conveniencia, si los gobiernos nacionales y los asociados internacionales trabajan juntos para perfeccionarlos⁴⁹.

Se trata de un reto que todos han de asumir. El Banco Mundial llegó a los siguientes resultados: "Desde la celebración de la conferencia de Jomtien en 1990, la tasa media general de finalización de estudios en los países en desarrollo ha aumentado del 72 al 77%"⁵⁰. Esta media general ocultaba la existencia de grandes diferencias entre regiones. América Latina y Asia oriental, con tasas de finalización relativamente elevadas, lograron pocos progresos en los años noventa; África alcanzó una tasa de sólo el 55% (y las tasas de finalización más bajas se registraron en el África subsahariana); y en Asia meridional únicamente dos de cada tres niños finalizaron la enseñanza primaria.

Diecisiete países de ingresos medios y 21 de ingresos bajos experimentaron un estancamiento o descenso de las tasas de finalización de la enseñanza en los años noventa. Casos como el del Afganistán... destacan por su dramatismo. Entre los países que han perdido terreno se encuentran también Venezuela, Tailandia, Zambia, Camerún, Kenya, Madagascar, Albania y Belarús⁵¹.

27. Las tendencias actuales indican que 70 países corren el riesgo de no alcanzar la tasa de finalización de la enseñanza primaria universal para 2015... y respecto de otros 16 no se dispone de datos... Ahora bien, la meta de eliminar las diferencias entre los sexos en las enseñanzas primaria y secundaria para 2005 no va a cumplirse. Todavía pueden lograrse progresos significativos en este plazo tan corto, por ejemplo en la igualdad entre los sexos en todo el mundo en lo referente al ingreso en el primer grado, si los países en desarrollo y sus colaboradores empiezan a actuar ya⁵².

De conformidad con el *Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, 83 países ya han alcanzado o van a alcanzar los tres objetivos cuantificables de la EPT, que son la matriculación neta en la escuela primaria, los niveles de alfabetización de adultos y la igualdad de los géneros en la matriculación bruta en escuelas primarias, 43 países han realizado progresos, pero es probable que no alcancen al menos una de las tres metas para 2015 y 28 probablemente no alcancen ninguna de las tres metas⁵³. Estas cifras no siempre presentan un panorama completo debido a las **enormes diferencias que existen entre los países y dentro de ellos**, entre regiones y entre los sectores ricos y los pobres y desfavorecidos de las respectivas poblaciones.

28. Según estimaciones del Banco Mundial⁵⁴,

aproximadamente 36 de los 155 países en desarrollo han logrado la finalización de la enseñanza primaria universal... Otros 30 van "por ese camino", o es probable que alcancen la meta relativa a las tendencias en las tasas de progreso alcanzado en los años noventa... **No obstante, 89 países corren "el riesgo" de no cumplir las metas a menos que se impulsen esos avances.**

En este último grupo, en el informe se destacan 60 países que no van "por ese camino" de alcanzar la finalización de la enseñanza primaria universal para 2015 y 29 que se encuentran "muy apartados del camino"⁵⁵.

29. Este diagnóstico relativamente implacable es probablemente demasiado optimista. Como ya se ha mencionado, la tasa de finalización no significa que todos los estudiantes que han completado cinco o seis años de escolaridad sepan leer, escribir y calcular ni que hayan adquirido los conocimientos que necesitan para seguir aprendiendo toda su vida.

Si ha de juzgarse el éxito de la educación por lo que aprenden los niños y por cómo lo aprenden, es preciso encontrar mejores maneras de medir la calidad y la pertinencia de la educación⁵⁶.

30. **La evaluación de los logros del aprendizaje se ha reconocido como elemento fundamental para poner a prueba la calidad de la educación e iniciar las reformas necesarias.** Esta evaluación mide la productividad de la inversión en educación, pero también es fundamental para las partes interesadas, por ejemplo los padres, que desean tener motivos para confiar en que sus hijos adquirirán los conocimientos teóricos y prácticos que necesitan para desarrollarse como personas, trabajadores, miembros de la familia y ciudadanos. También es importante para que los niños

adquieran confianza en sí mismos. Parece ser que no en todos los países los alumnos se someten a pruebas de evaluación de los resultados del aprendizaje. La experiencia con las evaluaciones realizadas en países en desarrollo demuestra que, en general, un importante porcentaje de los educandos no adquiere los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para pasarlas⁵⁷. Lo cierto es que en los casos en que se han organizado exámenes en países en desarrollo, los resultados arrojan un elevado porcentaje de niños que no ha adquirido los conocimientos teóricos y prácticos necesarios. En el *Oxfam Education Report*⁵⁸ se presenta el ejemplo de Bangladesh, donde se ha utilizado un ejercicio a nivel nacional, independiente del programa escolar, titulado Evaluación de la Competencia Básica, con el que se comprueba la capacidad de los niños para la lectura, la escritura y la aritmética. La evaluación realizada en 1998 demostró que sólo un 57% de los niños que habían pasado al quinto grado eran capaces de aprobar el examen.

31. En este contexto cabe mencionar algunas iniciativas. El proyecto conjunto "de la UNESCO y el UNICEF sobre la Evaluación de la calidad de los aprendizajes representa uno de los intentos más completos de establecer un marco internacional para la medición del aprendizaje que trascienda el enfoque tradicional en los resultados de exámenes o la matriculación escolar" por muy importantes que sean⁵⁹. La UNESCO ha apoyado mucho las evaluaciones nacionales dentro de las regiones, como el Consorcio de África Meridional para Medir la Calidad de la Educación (SACMEQ), el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación y el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS). Uno de los principales logros de este último es su carácter tanto nacional como internacional

porque aporta una muestra de la puntuación obtenida en las pruebas que se puede utilizar para efectuar comparaciones entre países, y proporciona también promedios de puntuación por países que se pueden utilizar para evaluar el rendimiento de cada país en función de sus objetivos nacionales.

"Las Evaluaciones Internacionales y Nacionales en Varios Países", como las efectuadas en el marco del TIMSS, el SACMEQ y el Programa internacional de seguimiento de los conocimientos de los alumnos (PISA), son muy importantes porque "permiten un análisis enriquecedor de las comparaciones de los resultados del aprendizaje"⁶⁰. Habrá que dejar que los propios países decidan qué tipo de evaluación adoptan con arreglo a sus prioridades y a sus limitados recursos.

32. **Por el momento a muchos niños de países en desarrollo les quedará poco más que los conocimientos teóricos y prácticos que han adquirido en un ciclo completo de enseñanza primaria/básica oficial**, cuya duración variará también de un país a otro. Para los responsables de políticas, y también para la sociedad en su conjunto, es **indispensable tener una idea coherente de los logros escolares al final de ese ciclo**. La evaluación del aprovechamiento escolar también se ha reconocido como factor fundamental, conforme a la meta 6 de la EPT, para verificar la calidad de la educación e iniciar la reforma en caso necesario. **En el presente informe se recomienda que la UNESCO y sus colaboradores presten asistencia a los países para que lleven a cabo evaluaciones al final del ciclo de enseñanza primaria nacional, dada la repercusión inmediata que tendrá para la política nacional**. Esto no debería de ningún modo restar importancia a la evaluación del aprendizaje del estudiante en los niveles de enseñanza subsiguientes, pero eso ya queda fuera del ámbito de este informe. El establecimiento de un sistema de evaluación al finalizar la enseñanza primaria definido en la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUED) permitiría realizar una valiosa comparación entre los países. Hay que reconocer que estas evaluaciones, por útiles que pudieran ser, podrían considerarse demasiado ambiciosas por el momento, dados su elevado costo, los conocimientos técnicos necesarios para organizarlas y los limitados recursos de que disponen actualmente muchos países en desarrollo. Sin embargo, esta posibilidad de comparar países debería mantenerse como objetivo a alcanzar en el futuro. **Se hace un llamamiento a organizaciones internacionales, como la UNESCO, el UNICEF y otras, para que presten asistencia a los países en el seguimiento y la evaluación de manera de asegurar que se obtengan y compartan experiencias para que beneficien también a otros países y regiones**⁶¹. Véase la recomendación 3.

33. **En muchos países en desarrollo se subestima la importancia de las estadísticas para la formulación de políticas a nivel nacional**. Esto ha dado por resultado que las oficinas nacionales de estadística se vean obligadas a funcionar con escasos recursos. La mayoría de ellas no cuentan con suficientes recursos para llevar a cabo censos y encuestas, e incluso algunas veces carecen de recursos para su funcionamiento ordinario⁶². **La creación de capacidad estadística para reunir y utilizar datos es, por tanto, esencial, ya que en muchos países se reconoce la fragilidad del nexo entre la reunión de datos, su análisis y su uso**, por no hablar de los países en que la insuficiencia de datos dificulta aún más la formulación de políticas y las intervenciones apropiadas⁶³. El problema reside también en el hecho

de que **no se otorga suficiente prioridad a las estadísticas y no se proponen suficientes incentivos para la responsabilidad a fin de adoptar decisiones basadas en esos datos**.

34. **También existe una demanda de datos sin precedentes por parte de los organismos internacionales**, especialmente en el contexto del seguimiento del creciente número de planes de acción adoptados por la comunidad internacional y de la multitud de procesos que se han iniciado (como son las evaluaciones comunes para los países, los MANUD, los ODM, etc). Estas demandas diversas y múltiples ejercen mucha presión sobre las capacidades nacionales. **Así pues la creación de la capacidad estadística debe ir acompañada de una intensificación de los esfuerzos de las organizaciones e instituciones internacionales por racionalizar sus demandas estadísticas, cuando sea posible. Esta racionalización debe pasar a formar parte del programa de eficiencia de la ayuda**⁶⁴.

35. **También es indispensable mejorar la reunión y la calidad de la información en los países respectivos**⁶⁵. Por tanto es fundamental fomentar la capacidad estadística de los países en desarrollo (de lo que en la actualidad se ocupan muchas organizaciones como la Asociación de Estadísticas para el Desarrollo en el Siglo 21 (PARIS21), el IEU, el UNICEF y el Banco Mundial⁶⁶, por citar sólo algunas) a fin de proporcionarles datos puntuales y fiables para una formulación de políticas fundamentada⁶⁷.

36. De lo anterior se infiere que **es necesario realizar importantes esfuerzos para incrementar aún más la base de datos sobre la educación y mejorar su calidad**. Hay que seguir trabajando en relación con los datos sobre la calidad de la enseñanza y los resultados cuantitativos. **Los datos oficiales de los gobiernos han de ser complementados por datos de otras fuentes** como las Encuestas de Conjuntos de Indicadores Múltiples, patrocinadas por el UNICEF, las Encuestas Demográficas y de Salud, patrocinadas por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y los Cuestionarios sobre Indicadores Básicos del Bienestar, patrocinados por el Banco Mundial. Los datos de estas y otras fuentes enriquecerán la reserva de información que es necesaria para adoptar decisiones de política acertadas. **La cooperación entre éstas y otras instituciones pertinentes tendrá que fortalecerse, ya que la mejora de la calidad de los datos también requiere una buena coordinación entre las asociaciones**.

37. La cooperación entre estos colaboradores también tiene que fortalecerse **para superar los problemas metodológicos y de datos relativos a las**

tasas de finalización de la enseñanza primaria y para proporcionar la metodología de cálculo de estas tasas de modo que se pueda lograr una medición elocuente e incontestable de este indicador. Véase la recomendación 1.

38. Un mayor conocimiento de los problemas a que se hace frente combinado con unas **estrategias de comunicación apropiadas que aprovechen la pujanza de las organizaciones de la sociedad civil y**

de las ONG especializadas tanto a nivel nacional como internacional deberían convencer a la opinión pública nacional e internacional de la necesidad de adoptar medidas urgentes. También deberían facilitar los esfuerzos para mejorar las estrategias actuales y aumentar su financiación. **Sólo ante la evidencia irrefutable de las realidades sobre el terreno comprenderán los gobiernos la verdadera gravedad del problema tanto a nivel nacional como internacional. Véase la recomendación 1.**

II. ESTRATEGIAS ACTUALES

A. Limitaciones impuestas por el nivel de recursos financieros disponibles y diversidad de enfoques

39. Los recursos financieros de que dispone cada parte interesada determinan el tipo de estrategia que se puede adoptar. Al describir las distintas estrategias y las actividades de los diversos participantes en la esfera de la educación, a saber, los donantes bilaterales, las organizaciones regionales, como la Unión Europea o los fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas, y el Banco Mundial, es importante tener presentes los múltiples problemas a los que se enfrentan los países en desarrollo, que constituyen un gran escollo tanto para ellos como para los que prestan asistencia externa, y sobre los que ya se ha tratado en otros párrafos.

B. Estrategias y estructuras

40. No cabe duda de que el haber subestimado los esfuerzos que se requieren, tanto a nivel nacional como internacional, para alcanzar los objetivos declarados explica en parte los fracasos del pasado. Este extremo deberá abordarse en el futuro. Es imposible comprender el carácter de las estrategias que aplican actualmente los diversos colaboradores en la esfera de la educación sin tener en cuenta la estructura, la importancia y el peso, también en cuanto a los recursos, de los sistemas bilaterales y multilaterales de asistencia en dicha esfera.

41. La mayoría de las estructuras externas de ayuda se establecieron entre 1945 y el decenio de 1960, y reflejan la filosofía de desarrollo de la época. El optimismo que generaba la posibilidad de que la economía de los Estados de reciente independencia se desarrollara rápidamente (como se pone de manifiesto en los planes de acción iniciales antes descritos) hizo creer que bastaría con prestar asistencia enviando a "expertos" y ejecutando "proyectos" que orientarían sobre los métodos a seguir para obtener los resultados esperados. Una de las preocupaciones de las antiguas Potencias coloniales, así como de los países desarrollados en general, era la de mantener cierta influencia en el mundo en desarrollo mediante el establecimiento de programas bilaterales de ayuda. El diálogo Norte/Sur de los decenios de 1960 y 1970 no alteró manifiestamente ese planteamiento. Por ello, existe una diferencia considerable, en recursos y en importancia, entre la asistencia bilateral y multilateral a los países en desarrollo.

C. Datos sobre la asistencia externa a la educación

42. Ha resultado difícil **obtener siquiera un solo conjunto de datos comparables y precisos sobre el nivel y la cuantía de la asistencia para la educación ofrecida por los diversos participantes en esa esfera.** Los datos relativos a la ayuda proporcionada por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) se han incorporado en los sistemas de recopilación de información estadística del CAD desde 1993. Al principio, algunos donantes tuvieron dificultades para presentar datos clasificados por nivel de instrucción, pero la revisión del sistema de clasificación de sectores del CAD en 1996⁶⁸ aclaró la definición del sector de la educación y sus subcategorías (por ejemplo, la capacitación de maestros de primaria se clasifica como apoyo a la enseñanza primaria, no como educación terciaria). Los datos correspondientes a los últimos años pueden desglosarse por niveles de instrucción para todos los donantes del CAD. En cuanto a la ayuda bilateral, la Inspectoría solicitó información de las diversas organizaciones de las Naciones Unidas. No todas disponen de información reciente que ellas mismas puedan calificar de totalmente fiable. Y "la base de datos sobre la ayuda a la educación sigue plagada de problemas conceptuales e insuficiencias de las informaciones transmitidas"⁶⁹.

43. Los datos globales y sobre el nivel de actividad que figuran en las estadísticas sobre el desarrollo internacional del CAD de la OCDE constituyen la principal fuente de datos sobre la ayuda a la educación. Aunque es probable que los sistemas internos de los donantes ofrezcan información más detallada, las estadísticas del CAD son comparables. Lamentablemente, algunas organizaciones internacionales no utilizan todavía este sistema. **En el presente informe se recomendará que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que todavía no lo hagan comuniquen sus actividades de asistencia al CAD utilizando el mismo formato y las mismas definiciones y clasificaciones que los donantes bilaterales⁷⁰. Ello proporcionará un panorama mundial y comparable muy necesario sobre las medidas de ayuda en general y la asistencia a la educación en particular, según definiciones y clasificaciones uniformes para facilitar las necesarias tareas de comparación y seguimiento. De esta forma, todos los que presten asistencia externa podrán disponer de datos compatibles sobre la asistencia a la educación primaria y básica. Véase la recomendación 2.**

44. En un momento en que el mundo centra su atención en la consecución de los objetivos de desarrollo en los países asociados, **resulta también fundamental disponer de sólidos datos sobre educación y de información sobre la asistencia externa a fin de alcanzar los ODM.** La falta de información disminuye la posibilidad de responsabilizar a los donantes y de ejercer una presión disuasoria sobre las diversas partes interesadas, en el espíritu del concepto de responsabilidad mutua del Consenso de Monterrey. El CAD ya ha comenzado a planificar las actividades de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) en relación con los ODM⁷¹. Para tener una idea completa de la AOD destinada a promover el logro de los ODM **todas las partes interesadas tendrán que cooperar y contribuir a enriquecer y a completar los datos de que dispone el CAD.**

45. También **convendría preparar resúmenes de datos de este tipo para las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas.** Con ello se ofrecería a los gobiernos y al público información comparable sobre el volumen, el contenido y el método de sus aportaciones al logro de los ODM en general y de las metas de educación en particular.

46. Las estrategias de los diversos participantes externos se elaboran en función de los recursos disponibles. En este sentido, el tamaño de los presupuestos es fundamental. Es una pena que la información estadística de que se dispone a este respecto no sea precisa y, por consiguiente, no pueda compararse debidamente entre diversos organismos. **En el cuadro siguiente figuran los datos correspondientes a 2001 comunicados a los sistemas de recopilación de información del CAD por donantes bilaterales y multilaterales⁷².**

Cuadro

Fondos comprometidos para 2001, en millones de dólares de los EE.UU.

| | <i>Asistencia a la educación</i> | <i>Parte correspondiente a la educación básica</i> |
|--|----------------------------------|--|
| Japón | 788,6 | 80,4 |
| Francia | 776,2 | 185,9 |
| Alemania | 573,7 | 43,2 |
| Estados Unidos | 319,3 | 205,1 |
| Países Bajos | 209,7 | 166,7 |
| Reino Unido | 193,6 | 67,6 |
| Otros países del CAD | 809,3 | 145,8 |
| Comunidad Europea | 218,4 | 29,9 |
| Total CAD | 3.888,9 | 924,7 |
| Total donantes bilaterales no pertenecientes al CAD | 21,3 | 1,6 |
| Asociación Internacional de Fomento (AIF) | 525,0 | 211,3 |
| Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) | 65,1 | 12,3 |
| Fondo Asiático de Desarrollo (FAsD) | 33,8 | 13,8 |
| Fondo Especial del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) | 32,8 | - |
| Fondo Nórdico de Desarrollo (FND) | 6,3 | - |
| UNICEF | 56,6 | 56,6 |
| Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) | 174,3 | 147,4 |
| Total multilateral | 893,8 | 441,3 |

D. Fondos comprometidos por los donantes bilaterales a la educación⁷³

47. Los fondos de la AOD de los **países del CAD** destinados al sector de la educación en 2001 ascendieron a 3.900 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales 900 millones se calificaron de ayuda a la educación básica. Los seis principales contribuyentes en términos absolutos, a saber, Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Países Bajos y Reino Unido, representaron más de las tres cuartas partes de la AOD bilateral destinada a la educación. **La Comunidad Europea (CE)** es un importante donante en esta esfera (218 millones de dólares EE.UU. en 2001).

E. Asistencia multilateral a la educación

48. En el cuadro anterior también figuran datos sobre la ayuda a la educación correspondientes a los donantes multilaterales que facilitan información a los sistemas de recopilación del CAD en forma parecida a la que utilizan los propios miembros del CAD. Los datos no se corresponden necesariamente con las cifras de la ayuda a la educación incluidas en sus propias publicaciones, que tal vez estén basadas en distintas definiciones, corrientes o unidades de cuenta. Es posible que sus datos se refieran a cantidades presupuestadas o a gastos y no a fondos comprometidos, o que abarquen a todos los receptores de la ayuda y no únicamente a los países en desarrollo. **El hecho de que algunas organizaciones multilaterales no faciliten ningún dato al CAD dificulta poder estimar el total de la ayuda a la educación.**

49. La capacidad de préstamo del **Grupo del Banco Mundial** (que comprende la Asociación Internacional de Fomento (AIF)) ascendió a 1.384 millones de dólares EE.UU. en 2002⁷⁴.

UNESCO: Presupuesto ordinario para 2002 (la mitad de la cifra del presupuesto bienal): 47 millones de dólares de los EE.UU. (para actividades, personal y la proporción correspondiente de los gastos indirectos de programas de la sede); recursos extrapresupuestarios: 65 millones de dólares de los EE.UU.⁷⁵.

UNICEF: En 2002, 201 millones para la educación de las niñas⁷⁶.

FNUAP: En 2000, el FNUAP destinó 13 millones de dólares de los EE.UU. de sus recursos básicos a actividades relacionadas con la Educación para Todos.

Programa Mundial de Alimentos (PMA): No pudieron obtenerse datos de los gastos relativos a los programas de alimentación escolar. Calculando el costo de la alimentación escolar por niño, se llegó a la cifra de 530 millones de dólares de los EE.UU. para el año 2002⁷⁷.

50. La información precedente ofrece sólo una idea de la magnitud de la ayuda a la educación. Indudablemente, tanto en el caso de la educación como en el de los demás ODM convendría **facilitar a los gobiernos y al público información precisa sobre el papel que desempeña cada organización, con qué medios y de qué forma, y si todo ello favorece y garantiza la creación de capacidad en el país asociado de que se trate.** De ahí la necesidad de recopilar datos comparables, preparados sobre la base de una metodología común, sobre la contribución del sistema de las Naciones Unidas al logro de los ODM, por categoría de gasto, país y región, indicando cuándo se han realizado actividades de fomento de la capacidad nacional y en qué medida se ha utilizado la ejecución nacional o se ha recurrido a expertos nacionales y se han estudiado modalidades y posibilidades de cooperación técnica entre países en desarrollo. **Habría que dejar que la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación decida la forma de proceder a la recopilación y el tratamiento de esta información en todo el sistema.** Debería existir ya información concreta de las distintas organizaciones, dado que es muy probable que cada una de ellas deba presentarla a sus órganos de rendición de cuentas. En cuanto al problema de la asignación, podría aprovecharse la experiencia del CAD, que ya dispone de un sistema cuya metodología podría perfeccionarse en función de las necesidades del sistema de las Naciones Unidas. El CAD podría ser el órgano adecuado para perfeccionar, en caso necesario, esa metodología en colaboración con todos los participantes pertinentes. La información podría distribuirse **en forma resumida a los efectos del proceso de supervisión de la Declaración del Milenio.** También se recomienda que, en caso de que todavía no se haga de forma sistemática, **las diversas organizaciones de las Naciones Unidas proporcionen esa información de forma periódica a sus órganos rectores y a todos sus miembros,** ya que ello facilitaría la comparación, la transparencia y la rendición de cuentas, y contribuiría en definitiva a una útil y necesaria división del trabajo entre los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas según sus puntos fuertes y sus ventajas relativas demostradas. **Véase también la recomendación 2.**

51. **Hay que tener presente la situación de los recursos para valorar en todos sus aspectos las estrategias de las diversas partes interesadas.** Hasta la fecha, los donantes bilaterales han aportado la mayor parte de la AOD a la educación. Las organizaciones de las Naciones Unidas (fondos, programas y organismos especializados) se han visto y se ven limitados en su actividad por sus escasos recursos.

52. Se reconoce cada vez más que la comunidad internacional deberá modificar sus métodos y formas de trabajo tradicionales, e incluso las estructuras de la asistencia, si realmente desea ayudar a los países asociados a alcanzar los ODM en materia de educación o las metas de EPT para 2015. Sin embargo, esta certeza todavía no se ha traducido plenamente en medidas prácticas, que es donde realmente importa que así suceda. **La retórica existe, la ejecución queda a la zaga.**

F. Necesidad de un nuevo enfoque

53. El hecho de que no se hayan puesto en práctica muchos de los planes de acción adoptados en el pasado ha llevado a las diversas partes interesadas a reconocer que no es conveniente que "todo siga igual" en materia de desarrollo, y que las formas tradicionales de prestar la asistencia para el desarrollo ya no pueden funcionar con un enfoque basado en los resultados, y menos aún en los efectos. La colocación de la erradicación de la pobreza, o por lo menos de su reducción, a la cabeza del programa internacional de desarrollo afectará inevitablemente la forma en que se presta la AOD, ya que se han designado nuevas prioridades.

54. **De hecho existe una amplia base de ideas acordadas sobre lo que debe cambiar en la relación entre donantes y asociados, ideas que ha llegado el momento de poner en práctica.** Por ejemplo, se considera que, para que sean sostenibles, las medidas de desarrollo han de basarse en las realidades de cada uno de los países asociados. Un planteamiento uniforme para todos los casos nunca dará resultados óptimos. El principio de que los países dirijan sus programas y proyectos requerirá que los donantes cambien su actitud, de imposición por la de colaboración. Los donantes han de ser coherentes en su política exterior y no retirar (mediante políticas comerciales y de otra índole, como las de migración) lo que hayan concedido en forma de AOD. Para que sea eficaz, la asistencia ha de estar libre de condicionamientos y ha de respetar las prioridades de los países siempre y cuando éstas sean compatibles con las políticas y los objetivos internacionales generalmente acordados. Ya no se considera razonable, por su ineficacia, la prestación de asistencia técnica relacionada con proyectos que no encaje claramente en los planes de desarrollo de los

países asociados. Seguir aplicando exclusivamente la lógica y la responsabilidad institucionales ya no cabe en un momento en que **se reconoce ampliamente que la colaboración entraña una responsabilidad mutua.** La relación entre donantes y asociados ha de construirse sobre una base predecible, en la que la dedicación del país asociado sea tan importante como la asistencia externa del donante. La falta de coherencia y coordinación por parte de los donantes agota la capacidad de los asociados. La armonización y simplificación de los procedimientos de los donantes son necesarias para fomentar la eficacia y la eficiencia del desarrollo y para reducir los costos de transacción que disminuyen el valor de los fondos de asistencia externa.

55. **La prueba definitiva de eficiencia y eficacia es la calidad de la contribución conjunta de la comunidad internacional a un "cambio" positivo y observable, que aporte resultados y tenga repercusiones en el país asociado. Lo difícil será trabajar juntos y crear nuevas asociaciones con mecanismos de responsabilidad mutua.** Se ha logrado algún progreso al enfrentar estos desafíos; se trata del enfoque del Marco Integral de Desarrollo, adoptado por el Banco Mundial, una "estrategia global de desarrollo que mantiene un equilibrio entre las necesidades macroeconómicas, estructurales, humanas, físicas y de desarrollo"⁷⁸. El Marco Integral de Desarrollo promueve una estrategia global a largo plazo dirigida por el país, tanto en lo que se refiere al control como a la dirección del programa de desarrollo, en la que los donantes definen claramente lo que van a apoyar en los respectivos planes de actividades. Esta iniciativa otorga más importancia a la colaboración entre los gobiernos, los donantes, la sociedad civil y el sector privado en la aplicación de la estrategia del país, al fomento de la transparencia y la rendición de cuentas y al logro de resultados en la esfera del desarrollo.

56. Este enfoque conceptual se expresa operativamente en el uso de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) en países con bajos ingresos, o de instrumentos equivalentes creados sobre la base de los mismos principios. Éstos ofrecen una importante oportunidad de actuar, ya que proporcionan un fundamento común, cada vez más reconocido, para poner en práctica el nuevo concepto de colaboración entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Su finalidad es ayudar a obtener mejoras sostenibles en el ámbito del crecimiento y de la reducción de la pobreza, lo que, a su vez, debería ayudar a los países a lograr los ODM. Este proceso también ha permitido ver con más claridad los problemas estructurales y de metodología y ha puesto de manifiesto la creciente necesidad de crear capacidad y de promoción, información y coordinación en los países, así como la

importancia de una financiación suficiente, tanto nacional como externa. No obstante, si bien es cierto que se ha acelerado el establecimiento de los mecanismos pertinentes, todavía existen dificultades a la hora de materializarlos sobre el terreno. Corresponderá a toda la comunidad internacional la tarea de abordar todas esas dificultades, como se explica a continuación.

G. Diferentes tipos de estrategias

57. Si por "estrategia" han de entenderse los "medios" utilizados para alcanzar un "objetivo", no siempre es fácil correlacionar el enfoque estratégico de las distintas organizaciones con las actividades concretas que llevan a cabo. Por lo menos en teoría, todas las partes interesadas trabajan en pro de los mismos objetivos, pero en ocasiones resulta muy difícil determinar la función concreta que cada una de ellas se atribuye a sí misma. **No es nada fácil obtener una descripción precisa de esas actividades, ya que con demasiada frecuencia los documentos contienen afirmaciones más bien generales sobre la importancia de fomentar la educación y sobre el papel que los distintos participantes tienen intención de desempeñar, y no una descripción exacta de las actividades realizadas en cooperación con los países asociados**⁷⁹. En el siguiente panorama de "estrategias" se tienen en cuenta estas limitaciones.

58. Todas las organizaciones que se enumeran a continuación contribuyen al fomento de la educación. Todas ellas han adaptado sus estrategias y sus planes de actividades a las necesidades de los países a fin de alcanzar los objetivos de ODM en materia de educación y las metas de EPT.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

59. En el presente informe no se analizará la labor del PNUD en vista de la decisión que adoptó en 2001 de dejar las actividades del programa de educación en manos de las organizaciones que tuvieran un claro mandato y una ventaja relativa⁸⁰. Aun así, todo parece indicar que el PNUD sigue apoyando la educación en algunos países, como Nepal, pero es difícil obtener en la documentación reciente las cifras exactas sobre la índole y el grado de apoyo a los ODM en materia de educación y a las metas de EPT. Además, como ya se mencionó, se trata de una de las organizaciones de las Naciones Unidas que no presenta informes al CAD. Pero es importante señalar que se ha conferido al PNUD el mandato de dirigir y coordinar los esfuerzos de las Naciones Unidas para alcanzar los ODM⁸¹.

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

60. La UNESCO es la única organización intergubernamental del sistema de las Naciones Unidas con competencia en la educación que tiene vocación universal, como se expresa en sus siglas⁸². De ahí que tanto la opinión pública como el sistema de las Naciones Unidas cifren grandes esperanzas en esta organización. Invariablemente se pide a la UNESCO que desempeñe la función de organismo rector o de coordinación del sector de la educación, tarea que no siempre es fácil. El mérito de que la educación haya recibido, por fin, la atención prioritaria que merece corresponde a los ejecutivos actuales de la UNESCO. También se expresa en el porcentaje que se le asigna en el presupuesto. Sin embargo, si se comparan con los de otros participantes en el sector de la educación, los recursos presupuestarios de la UNESCO son muy limitados, lo que, como es natural, repercute en su capacidad de acción, y lo que es más importante, en su labor sobre el terreno⁸³. **Sigue siendo un hecho cierto el que la UNESCO carezca de recursos suficientes para la función que está llamada a desempeñar.** De manera que, pese a sus esfuerzos de descentralización, la UNESCO no puede asegurar una presencia local suficiente en todos los países que tienen que emprender una gran reforma de su sistema de enseñanza o que necesitan asesoramiento cuando participan en procesos diversos como las ECP, los MANUD, los DELP, las ENDS y la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), o en los programas emblemáticos de la Iniciativa Acelerada de la EPT o la propia EPT que se analizan más adelante. Tampoco cuenta la UNESCO con medios para apoyar los presupuestos de educación de los países afectados desde el punto de vista financiero⁸⁴. La UNESCO cuenta con seis institutos especializados en el ámbito de la educación. A juzgar por las funciones que están llamados a desempeñar, la financiación que reciben es insuficiente, ejemplo particularmente contundente de ello es el Instituto Internacional para el Fortalecimiento de Capacidades en África (IICBA) de la UNESCO⁸⁵.

61. La lectura de diversos documentos relacionados con las actividades de la UNESCO en los últimos cincuenta años permite detectar un dilema que su ex Director General Adjunto, Sr. Colin N. Power, definió de la siguiente manera:

¿Resultaría más eficaz que la UNESCO apoyara pequeños proyectos innovadores o alentara grandes planes nacionales y regionales para el desarrollo de la educación, como los planes de Karachi y Addis Abeba... de principios del decenio de 1960?⁸⁶

Este planteamiento sigue teniendo vigencia, ya que aborda la función concreta que la UNESCO tiene que labrar para sí misma dada la multiplicidad de participantes en la educación. En vista del gran número de planes de acción que existe, lo difícil ahora es ser también una contraparte respetada en ese campo.

62. La UNESCO fue designada organismo principal para el seguimiento de la Conferencia de Dakar, de ahí que haya centrado sus esfuerzos en la EPT. La UNESCO plantea que las "seis metas de Dakar"⁸⁷ son sus máximas prioridades y define su misión de la manera siguiente: "Promover la educación como un derecho fundamental, mejorar la calidad de la educación, estimular la experimentación, la innovación y el diálogo en materia de políticas"⁸⁸. Además, "garantiza que la educación tendrá una posición prioritaria en las agendas internacionales y que se movilizarán recursos humanos y financieros como forma de ayudar a los gobiernos a cumplir sus compromisos con la EPT". Se trata ciertamente de un programa ambicioso habida cuenta de sus limitados recursos.

63. Si bien reconoce sus limitaciones, la UNESCO se ha comprometido en muchos acuerdos de colaboración y asociación que constituyen el denominado "mecanismo de apoyo de múltiples colaboradores" para aplicar el Marco de Acción de Dakar, que son los llamados "programas emblemáticos de EPT". Un programa emblemático es

un conjunto estructurado de actividades realizadas por socios voluntarios, bajo la dirección de uno o más organismos especializados de las Naciones Unidas, para tratar de superar los obstáculos particulares que constituyen un impedimento para alcanzar las metas fijadas en Dakar... desde el punto de vista interdisciplinario, teniendo en cuenta la interacción entre la educación y los demás factores (por ejemplo, salud, nutrición, desarrollo rural)⁸⁹. Estas iniciativas son diferentes... ponen de manifiesto enfoques flexibles para generar apoyo y cooperación respecto de algún aspecto específico del programa de EPT... Las actividades abarcan la labor de promoción y comunicación, el intercambio de experiencia, el fortalecimiento de la capacidad institucional, el asesoramiento técnico y el seguimiento de los adelantos logrados⁹⁰.

En total hay actualmente nueve programas emblemáticos de esa índole en los que participan organizaciones de las Naciones Unidas, organismos bilaterales y multilaterales y ONG⁹¹. Los participantes

en estos programas emblemáticos son una prueba de la variada representación de organismos que, de una manera u otra, aportan su contribución al amplio programa de EPT. La UNESCO participa en todos ellos, es el organismo principal de dos programas emblemáticos y asume la dirección conjunta en otros cinco. Esto "le permite desempeñar una función central en el fortalecimiento de los efectos generales de los programas emblemáticos"⁹². Se reconoce el papel decisivo de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG.

64. **Lo difícil es hacer realidad esas asociaciones en la práctica** y consolidarlas firmemente y sobre una base sostenible, no sólo en los planes del sector de la educación, sino también en los planes más amplios de desarrollo y de lucha contra la pobreza de los países asociados, como los DELP y las ENDS, los marcos de acción regionales como la NEPAD, así como en instrumentos de las Naciones Unidas, entre ellos las ECP y los MANUD. Si éstos no se integran plenamente en los planes nacionales y en los marcos nacionales, regionales e internacionales de desarrollo, no podrán desarrollarse plenamente. Por tal motivo, **se recomienda la realización de evaluaciones conjuntas de los distintos programas emblemáticos** para informar a las conferencias regionales de evaluación programadas por la UNESCO que han de celebrarse en 2005⁹³. De esta manera, los distintos asociados y el público en general tendrían información acerca del valor de estas asociaciones y sus respectivas ventajas relativas, mientras que las enseñanzas ganadas con la experiencia podrían orientar la adopción de medidas en el futuro. **Véase la recomendación 6.**

65. El *Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes* reafirmó los conceptos enunciados en la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) y recogió los compromisos contraídos en diferentes conferencias internacionales⁹⁴. En este documento se estipularon también con claridad las tareas que debían acometer los distintos participantes, incluso en materia de financiación y recaudación de fondos⁹⁵. Como se demostrará en los párrafos que siguen, la comunidad internacional deberá redoblar sus esfuerzos para cumplir íntegramente el compromiso de financiación ya mencionado.

66. La UNESCO, que deriva su mandato del Marco de Acción de Dakar, ha estado alentando a los países participantes a que establezcan "planes nacionales de EPT"⁹⁶. A juicio de la Inspectora, la UNESCO exageró en un principio la necesidad de que se elaboraran planes nacionales de EPT por separado. De hecho, la organización empleó considerables recursos humanos y financieros para inducir a los países participantes a que

elaboraran sus planes nacionales de EPT por separado. Se enviaron cuestionarios, se celebraron mesas redondas con coordinadores de EPT y se realizaron campañas de promoción sobre el terreno. Cabría argumentar que se pudo haber prestado un mejor servicio a los países participantes si se les hubiera seguido prestando ayuda, según sus necesidades, en la formulación de políticas y programas nacionales coherentes y sostenibles en el sector de la educación, en los que se hubieran podido integrar sin ninguna dificultad las metas de EPT⁹⁷. De otro modo, o además, la UNESCO pudo haberse cerciorado de que las metas de EPT quedaran firmemente consagradas en los planes nacionales del sector de la educación y las estrategias de desarrollo o de lucha contra la pobreza de los países, incluidas en los DELP o las iniciativas aceleradas, donde existieren, o formaran sistemáticamente parte integrante de los documentos analíticos y de planificación de las Naciones Unidas, como las ECP y los MANUD. Por último, pero no por ello menos importante, debido a sus escasos recursos y a su poca presencia sobre el terreno, la UNESCO no siempre está en condiciones de aprovechar de manera óptima las oportunidades existentes de influir en estos procesos⁹⁸. Sería realmente interesante saber, sin que quepa la menor duda, si cabría atribuir las contribuciones adicionales al establecimiento de planes nacionales de EPT.

67. En *Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos*, que la UNESCO preparó en estrecha cooperación con sus asociados internacionales, se reconoce la necesidad de que la planificación de la EPT "se efectúe en el contexto general de la planificación del desarrollo"⁹⁹. Esta estrategia con la que se pretende complementar otras iniciativas de planificación, como la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial, se estructura alrededor de cinco actividades principales¹⁰⁰: planeamiento; comunicación y promoción; financiación; seguimiento y evaluación; mecanismos internacionales y regionales. Se articulan 12 estrategias que ya se habían definido en Dakar y se proponen modos en que se pueden llevar a la práctica. La UNESCO desea que su estrategia complemente

las estrategias adoptadas en materia de EPT por algunos organismos multilaterales y bilaterales, [sirva] de recordatorio o de lista de referencia de las contribuciones esenciales y suministre indicaciones de principio sobre el apoyo y la colaboración que los gobiernos pueden esperar de la comunidad internacional, en el contexto de la aplicación de sus propios planes de EPT.

68. Si todas sus fórmulas estratégicas se aplicaran, el mencionado documento realmente aportaría valor

añadido. Hasta el momento ha sido difícil evaluar sus efectos. Los recursos adicionales han demorado bastante en llegar y con igual lentitud se han hecho promesas de contribuciones, incluso en el marco de la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial para la EPT, que se explica más adelante¹⁰¹. Tres años después del lanzamiento del Marco de Acción de Dakar, sería **conveniente empezar a elaborar una estrategia global de examen y evaluación de todos los criterios, las iniciativas y las actividades destinadas a la consecución de las seis metas de EPT que hayan emprendido los diferentes participantes**, lo que permitiría a todas las partes interesadas y participantes **conocer lo que funciona y por qué y, lo que es más importante, de qué manera se pueden ampliar las actividades que han tenido éxito y cómo se pueden compartir los conocimientos y las enseñanzas aprendidas**. De prepararse, esta estrategia global de evaluación conjunta sería una importante contribución a las conferencias regionales de evaluación previstas para 2005 y, sobre todo, a la Conferencia Internacional de Evaluación de la EPT, programada para 2010. También sería una importante contribución al examen amplio de la Declaración del Milenio que las Naciones Unidas han previsto celebrar en 2005. Después de todo, las evaluaciones son la manera óptima de evaluar la eficacia, las repercusiones y la sostenibilidad de las estrategias y las actividades programáticas y aportan la información necesaria para la planificación y la adopción de decisiones. Sería indispensable prever la inclusión de la información obtenida en las evaluaciones que ya están realizando o prevén realizar las distintas organizaciones en semejante proyecto de evaluación global. A esos efectos es **importante crear un mecanismo de coordinación que asegure la cohesión y la cooperación entre todos los participantes**, que son muchos, como ya se ha visto en los programas emblemáticos de EPT. La UNESCO, "que desempeña el mandato que se le ha asignado de coordinar a los que cooperan en la EPT y mantener el dinamismo de su colaboración"¹⁰² **sería la más indicada para asumir la dirección**. Esta sería una importante contribución y un magnífico complemento del seguimiento de la EPT en todo el mundo. **Véase la recomendación 6.**

69. La elaboración de una estrategia internacional recibió el apoyo entusiasta del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos que constituye "la manifestación suprema de la función de la UNESCO en la coordinación de la colaboración internacional sobre EPT"¹⁰³. Este Grupo quedó establecido en el Marco de Acción de Dakar y se reunió en París en octubre de 2001 y en Abuja (Nigeria) en noviembre de 2002¹⁰⁴. La reunión del Grupo de Alto Nivel de 2003 está programada para celebrarse en el Brasil. La reunión de 2001 tuvo en cuenta las conclusiones del primer

informe de seguimiento de la EPT (de producción interna) y encargó que se preparara un Informe de Seguimiento de la EPT anual, serio y de gran calidad¹⁰⁵. Hasta la fecha se han publicado dos de estos informes (2002 y 2003/4) y se han celebrado cuatro reuniones preparatorias del Grupo de Alto Nivel¹⁰⁶. La reunión de Abuja de 2002 alentó a la UNESCO, entre otras cosas, a que aumentara con urgencia su capacidad para cumplir su función de coordinación internacional, mientras que en la reunión del Grupo de Alto Nivel, celebrada en Nueva Delhi en 2003, se pidió que se analizara y aumentara su capacidad de coordinación¹⁰⁷. La UNESCO contribuye a imprimir impulso político (las reuniones del Grupo de los Ocho (G8) se han centrado también en la EPT), y a mantenerlo gracias a los mecanismos antes descritos.

70. **Un buen ejemplo de cooperación activa y perdurable entre organismos**, que vale la pena mencionar, es la que se ha establecido con el PMA; según este acuerdo, la UNESCO ayuda al PMA en todas sus actividades en el sector de la educación, en particular mediante la preparación, el examen y la evaluación de proyectos, la preparación de programas por países y la elaboración de políticas en la esfera de la ayuda alimentaria y la educación¹⁰⁸. Este acuerdo, además de sus efectos positivos en el fomento de la confianza entre organismos, pone de relieve el reconocimiento de las ventajas relativas y los puntos fuertes de ambas entidades.

71. De lo que antecede se infiere que **es, y seguirá siendo, difícil para la UNESCO establecerse como organismo principal fuerte y dinámico de la educación¹⁰⁹, a menos que cuente con el pleno apoyo de las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y siempre que contribuya también activamente a las iniciativas y procesos de otras organizaciones, como la estrategia de aceleración del UNICEF en favor de las niñas y la Iniciativa Acelerada dirigida por el Banco Mundial**. En la ampliación de la Iniciativa Acelerada que se recomendó para que quedaran incluidos los países menos adelantados con grave riesgo de no lograr las metas de EPT, la participación activa de la UNESCO será un nuevo reto para el organismo.

72. Cabría argumentar que, considerando la limitada cuantía de sus recursos que se distribuyen a duras penas entre muy diversas tareas relacionadas con la educación, se podría muy bien recomendar a la UNESCO que precisara aún más sus prioridades de manera que no quede duda de dónde están sus ventajas relativas. Hay que mejorar e intensificar la labor de fomento de la capacidad sobre el terreno. Una organización que cuenta con escasos medios de acción sobre el terreno tiene que establecer esferas para las que

posea ventajas relativas y una superioridad incontestable. **El establecimiento de claras prioridades programáticas en esferas para las que posea una ventaja relativa incontestable ayudaría a la UNESCO a asumir su verdadera función rectora**, lo que le ganaría el respeto y la confianza de todos sus asociados y le ayudaría en la recaudación de fondos.

73. **"La médula de la EPT es la actividad realizada en el plano nacional"¹¹⁰, que es donde tienen que realizarse las actividades importantes en verdadera colaboración**. También es menester convenir una división del trabajo más marcada entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. **En los casos en que una organización no cuente sobre el terreno con personal suficiente acorde con las demandas del país asociado, podría decidir que otra organización que forme parte del Equipo de las Naciones Unidas en el país cumpla ese mandato y se encargue de tareas específicas en su nombre**. Las ya mencionadas evaluaciones de la EPT serán útiles también en este sentido, porque demostrarán cuáles son las ventajas relativas de cada organización.

74. **No cabe duda de que la UNESCO tiene una ventaja relativa en el IEU que, ahora más que nunca, necesita de esfuerzos más intensos**. Se han puesto verdaderamente muchas esperanzas en ese Instituto, teniendo en cuenta las conclusiones de, entre otros, el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo*, preparado por la UNESCO, y las del Banco Mundial acerca de la necesidad urgente de mejorar la fiabilidad y la calidad de los datos sobre educación descritos en párrafos anteriores. **Se trata de demandas muy exigentes al IEU, si se tienen en cuenta los limitados recursos que tiene a su disposición¹¹¹**.

75. **Otra esfera prioritaria en la que se reconoce la función central de la UNESCO es la calidad de la enseñanza¹¹²**, que puede contribuir a medir y evaluar mejor los resultados del aprendizaje, algo esencial si se quieren eliminar las diferencias de conocimientos en un país y entre países. Queda mucho por hacer a este respecto, como se pone de manifiesto en los últimos estudios, como PISA¹¹³, que señala a las claras la importancia de la matriculación escolar en la medida en que los resultados del aprendizaje habilitan a los estudiantes con conocimientos y técnicas que les permiten desenvolverse en entornos nacionales e internacionales cada vez más competitivos. **Si los ODM en materia de educación se concentran demasiado en las cifras y no lo suficiente en el contenido y la relación de las asignaturas con la especialidad, la comunidad mundial habrá fracasado una vez más en su empeño de eliminar otra de las desigualdades: la de los conocimientos y las técnicas**.

76. **La UNESCO y sus institutos, en cooperación con otras organizaciones como el UNICEF, deberían ayudar a los países a organizar evaluaciones útiles al final del ciclo nacional de enseñanza primaria. Esas evaluaciones aportarían información útil sobre el valor de la educación en cuanto a su calidad,** que es, en fin de cuentas, el verdadero objetivo de los ODM en materia de educación y de las metas de la EPT¹¹⁴. Los resultados de esas evaluaciones ayudarían a informar a la opinión pública y a los gobiernos en los países y a nivel internacional acerca de la situación real y, dado su carácter urgente, facilitaría las campañas de movilización de recursos internos y externos. **Véase la recomendación 3.**

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

77. El plan estratégico de mediano plazo para el período 2002-2005¹¹⁵ del UNICEF "combina un criterio reforzado de la gestión basado en los resultados y un enfoque de la programación basado en los derechos humanos" y establece cinco prioridades de la organización: **Dos de esas cinco prioridades de la organización se relacionan con la EPT, a saber: educación de las niñas y desarrollo integrado de la primera infancia,** que se han seleccionado

no sólo porque su realización contribuirá directamente al cumplimiento de muchos de los derechos del niño, sino porque también podrán permitir incluso logros aún mayores en lo que respecta a otros derechos y resultados vinculados con el desarrollo.

El Plan fija también objetivos intermedios que guardan relación con los de la Declaración del Milenio y con los objetivos internacionales de desarrollo, en concreto¹¹⁶:

- a) Para 2005, todos los países que en 2000 tenían una tasa de escolarización neta de niñas inferior al 85% deberán aplicar políticas, procedimientos y prácticas con que reducir al menos un 30% el número de niñas sin escolarizar;
- b) Para 2005, se habrán establecido y aplicado, en al menos 50 países, políticas, procedimientos y mecanismos para promover una enseñanza de calidad eficaz en escuelas más adaptadas a las necesidades del niño donde se tengan en cuenta las cuestiones de género; y
- c) Para 2005, al menos 20 países habrán establecido baremos educativos de alfabetización, aritmética elemental y técnicas de preparación para la vida, y habrán creado capacidad para lograr que

niños y niñas alcancen el mismo rendimiento en la educación básica¹¹⁷.

Se hace referencia especial a la creación de asociaciones y a la actividad de promoción a todos los niveles. Se menciona a la UNESCO como "socio principal" en este empeño¹¹⁸. El UNICEF, como ya se dijo, sigue encargándose con dinamismo de dirigir durante el decenio la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas, lanzada en el Foro Mundial sobre la Educación en 2002, que se está utilizando como vehículo para seguir fortaleciendo las asociaciones en apoyo de la meta de igualdad de los sexos para 2005.

78. Plenamente consciente de que, al ritmo que van las cosas, sigue siendo improbable que la meta de igualdad de los sexos en la educación primaria y secundaria se logre en 2005, **el UNICEF lanzó su iniciativa "25 para el 2005"** durante la Conferencia de Ministros de Educación y de Ministros encargados de la planificación económica de los Estados miembros de África (MINEDAF III), celebrada en la República Unida de Tanzania en diciembre de 2002. Esta estrategia de aceleración, encaminada a generar resultados rápidos, sólidos y sostenibles, se aplicará en 25 países que corren un gran riesgo de no alcanzar la meta de igualdad de los sexos en 2005, dado que hay "71 países con tasas de escolarización netas de niñas inferiores al 85%, que denotan la necesidad permanente de adoptar medidas urgentes y dirigidas a un fin"¹¹⁹. La problemática fundamental es un seguimiento más estricto, es decir,

empezar... a seguir de cerca tendencias en las niñas sin escolarizar, conciliar indicadores de escolarización y finalización de estudios, sobre los que se informa a nivel internacional en el contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio y las metas de Educación para Todos... priorizando las cuestiones de género... [y] realzando o incrementando las intervenciones exitosas para ofrecer una mayor cobertura a la campaña pro Educación para Todos¹²⁰.

79. El UNICEF reconoce que

Está la dificultad de evaluar los progresos en los resultados del aprendizaje, ya que la mayoría de países no cuentan con sistemas para supervisarlos¹²¹. Y queda trabajo por hacer en la evaluación de la gran diversidad de intervenciones que el UNICEF ha utilizado con éxito, a fin de proporcionar argumentos empíricos para convencer a sus principales socios de que inviertan en ellos¹²².

Esto plantea un problema global para el sistema de las Naciones Unidas. Las evaluaciones no se analizan todavía con una sistematicidad que permita sacar provecho de las experiencias y determinar las mejores prácticas en beneficio de la organización promotora y las organizaciones que realizan actividades en esa esfera y, lo que es más importante, de los países asociados. Con este fin, habría que establecer bases de datos en los países en cooperación con los países asociados interesados¹²³. ¿No sería maravilloso prever una plataforma única que pudiera facilitar el acceso de todos los socios a los datos empíricos?¹²⁴. Se trata de una sugerencia muy valiosa, que la Inspectoría ha querido suscribir, al recomendar que la examine el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, que reagrupa a los evaluadores del sistema de las Naciones Unidas en cooperación con las instituciones de Bretton Woods y el CAD. Deberían aprovecharse los acuerdos existentes, como es el portal de desarrollo. **Debería encargarse al Grupo de Evaluación la tarea de examinar esta cuestión, con miras a que proponga soluciones e informe al Consejo Económico y Social en el marco del proceso de revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales¹²⁵. Véase la recomendación 5.**

80. Las cifras provisionales ofrecidas por el UNICEF indican que, en 2001, 15% del total de gastos se dedicó a la educación de las niñas, o sea 153 millones de dólares de los EE.UU. En 2002, esa cifra aumentó a 19%, o sea 201 millones de dólares de los EE.UU., de un total de gastos de 1.044 millones de dólares de los EE.UU. (con exclusión de 145 millones de dólares de los EE.UU. en concepto de apoyo a los programas), en parte debido al destacado papel asumido por el UNICEF en el Afganistán. Según el UNICEF, la estrategia de aceleración se apoya también en la financiación adicional que han de proporcionar muchos de los países seleccionados por medio de la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial.

81. La finalidad del UNICEF es influir en las estrategias mundiales en ámbitos que competen a su mandato, pero en vista de su nutrida y activa presencia sobre el terreno, también pretende moldear la política nacional. De ahí que haya desarrollado la capacidad de estar presente en los países y asesorarlos sobre modelos nacionales para lograr la aplicación o sobre la manera de agrandar los modelos viables. El UNICEF despliega grandes esfuerzos para que sus orientaciones estratégicas queden reflejadas tanto en los documentos de planificación nacionales e internacionales pertinentes, como son las ECP, los MANUD, los DELP o los planes equivalentes de desarrollo y lucha contra la pobreza, como en las estrategias por sectores y los enfoques sectoriales. El respeto de que goza el UNICEF entre los gobiernos y el público en general se

expresa también en la cuantía de los fondos complementarios que recibe.

Fondo de Población de las Naciones Unidas

82. Se ha establecido claramente el vínculo entre la educación y la salud, el VIH/SIDA, las cuestiones de género, la potenciación del papel de la mujer y la cuestión del embarazo en edad escolar. Por ello, lo más natural es que el FNUAP haya empezado a interesarse en la educación desde el principio. La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (CIPD) dedicó todo un capítulo de su Programa de Acción a esas interrelaciones y, como señaló en el documento (capítulo XI, Población, desarrollo y educación), los avances en la educación contribuyen en gran medida a la reducción de las tasas de fecundidad, morbilidad y mortalidad, y a la potenciación del papel de las mujeres¹²⁶. La importancia del objetivo de la CIPD de lograr el acceso universal a unos servicios de salud reproductiva de calidad para 2015 se ha reconocido como elemento esencial para el cumplimiento de los ODM en general y de las metas de educación en particular. El 21 de abril de 2000, el FNUAP suscribió, con las demás organizaciones que convocaron el Foro de Dakar 2000, a saber el PNUD, la UNESCO, el UNICEF y el Banco Mundial, una "Declaración conjunta", en la que expresó su firme compromiso con la promoción de las metas de EPT¹²⁷.

83. El FNUAP ha contribuido a lograr mejoras en la calidad de la educación básica mediante la promoción de reformas en los planes de estudio y la capacitación para elaborar estrategias de educación más eficaces. También ha contribuido a mantener la educación de las mujeres y niñas entre las prioridades de los programas internacionales y nacionales gracias a sus esfuerzos de promoción. La educación en materia de población comenzó a fines del decenio de 1960 como uno de los grandes sectores de asistencia del FNUAP a los programas y, hasta la fecha, en coordinación con la UNESCO, otros órganos de las Naciones Unidas y los asociados nacionales sigue siendo uno de los componentes principales de los programas de educación en unos 90 países del mundo. La aportación del FNUAP a la EPT consiste en actividades escolares y extraescolares a nivel de países, la promoción de los derechos de las mujeres y las niñas y de la educación básica, incluida la educación de las niñas. El FNUAP contribuye a mejorar la calidad de la enseñanza mediante la revisión del contenido pertinente de los planes de estudios, por ejemplo salud reproductiva en general y de los adolescentes, educación en materia de población y para la vida en familia, prevención del VIH/SIDA, desarrollo de técnicas de preparación para la vida, educación entre compañeros, sensibilización sobre cuestiones de género, derechos humanos, etc. El

FNUAP ayuda a los países asociados a mejorar la formación de maestros con métodos pedagógicos más eficaces y preparando el material pedagógico correspondiente y procura que la educación esté integrada en todos sus programas¹²⁸. La finalidad de todo esto es aumentar la calidad y la importancia de la educación. La cooperación entre organismos se lleva a cabo en los planos internacional, regional y nacional para apoyar las iniciativas mundiales, por ejemplo, la Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas y el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización.

84. En 2000, el FNUAP gastó en actividades relacionadas con la EPT, con cargo a sus recursos básicos, 12.570.000 dólares de los EE.UU.¹²⁹; 7.300.000 en educación sobre salud reproductiva y sexual; 1.500.000 en información y comunicación en apoyo a la educación y 3.700.000 en EPT, especialmente la educación de las niñas. Para el período 2001-2004, se han asignado 22.700.000 dólares de los EE.UU. a educación en materia de salud reproductiva y sexual; 5.800.000 a la EPT, incluida la educación de las niñas, y 1 millón de dólares de los EE.UU. en información y comunicación en apoyo de la educación¹³⁰. Estos recursos sufragaban actividades del FNUAP en 130 países. En este caso también es evidente que la cuantía de los recursos del FNUAP no es lo suficiente como para que pueda aportar una contribución decisiva en todas estas esferas importantes.

Programa Mundial de Alimentos

85. Durante más de 40 años, el PMA ha sido el principal organizador de los programas de alimentación escolar en el mundo en desarrollo. El suministro de alimentos a los escolares es un incentivo importante para promover la matriculación¹³¹. Durante el año de la Conferencia de Dakar sobre la EPT, el PMA distribuyó alimentos a 12,3 millones de escolares; esta cifra aumentó en 2002 a 15,6 millones de niños en 64 países. El PMA lanzó su Campaña Mundial de Alimentación Escolar con miras a ampliar el acceso y a mejorar la educación de millones de niños pobres¹³² y ésta es su contribución a la EPT¹³³. También se entregan raciones para llevar a casa a familias que tienen a su cuidado a menores que han quedado huérfanos a causa del VIH/SIDA, la guerra o los desastres naturales. En Camboya, Kenya, Uganda y Zambia se aplican estrategias concretas de alimentación escolar para los huérfanos de guerra y a causa del VIH/SIDA. A mediados de 2001 se ejecutaban programas de alimentos para llevar a casa en 16 países, según el *Global School Feeding Report 2002*. Debido a que las enfermedades causadas por parásitos intestinales impiden que los programas de alimentación escolar

sean eficaces, el PMA, conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los gobiernos nacionales, introdujo la atención médica en los centros de alimentación escolar mediante instrucciones sobre higiene. En 2001 se impartió capacitación en 21 países¹³⁴.

86. Es necesario hacer algunas observaciones a propósito de estos programas: en primer lugar, no cabe duda de que son sumamente útiles, pero sólo pueden atender a un pequeño porcentaje de niños en las escuelas, aproximadamente 15,6 millones de un total de 593,8 millones de escolares en el mundo en desarrollo (en 1999)¹³⁵, es decir, menos del 3%. Por tanto, la cantidad de recursos que se dediquen a esto tendrá que aumentar considerablemente.

87. En segundo lugar, el PMA está convencido de que el seguimiento y la evaluación forman parte integrante de un programa de alimentación escolar orientado a los resultados. Por tal motivo elaboró en 2001 un sistema uniforme para reunir y procesar información acerca de sus programas que está tratando de mejorar y perfeccionar para contar con información básica sobre todos los programas de alimentación escolar subvencionados antes de que termine 2003¹³⁶. El sistema de seguimiento por medio de satélite ARGOS, creado y puesto a prueba en 2001, se ampliará en 2003 para complementar otros sistemas de seguimiento del PMA, como el sistema de seguimiento de los productos COMPASS, la encuesta de referencia y las visitas de seguimiento escolar no anunciadas, destinadas a mejorar la gestión y la transparencia de los programas¹³⁷.

88. La Inspectora considera que esas iniciativas y todo lo que posibilitan tienen que ponerse a disposición de los demás miembros del sistema de las Naciones Unidas interesados en la reunión de datos y en mejorar los métodos para reunirlos. La metodología del PMA podría proporcionar comprobaciones adicionales útiles de la exactitud del muestreo sobre los indicadores de asistencia, matriculación y aprovechamiento escolar. Habría que seguir reforzando la sinergia con el IEU y todas las demás organizaciones interesadas en la reunión de datos sobre educación.

89. En este contexto cabría formular una observación general. Cada organización trata, como es natural, de atender primordialmente sus propios problemas e intereses. No se está prestando suficiente atención al examen de las posibilidades que ofrecen los sistemas actuales ni a los recién concebidos o previstos, de servir a fines distintos que podrían corresponder al mandato de otra organización, fondo o programa del sistema de las Naciones Unidas. **Ha llegado el momento de intercambiar información y**

conocimientos de manera más sistemática en el sistema de las Naciones Unidas para lograr el aprovechamiento máximo. Por tanto, todas las organizaciones deberían informarse de rutina sobre cualquier introducción de nuevos métodos o sistemas (tecnología de la información) previstos para asegurar el aprovechamiento óptimo y evitar duplicaciones y despilfarro. Ese intercambio de información podría organizarse en el contexto de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. Véase la recomendación 4.

90. El PMA y los demás fondos, programas y organismos especializados de las Naciones Unidas deberían examinar los medios de seguir aumentando la cooperación en este ámbito a fin de maximizar los efectos y considerar cada vez más la posibilidad de realizar evaluaciones y seguimiento conjuntos para evaluar mejor cuán útiles son sus respectivas contribuciones para los países asociados. La posibilidad existe y ya se han dado los primeros pasos. El PMA informa de que

ha establecido asociaciones para la alimentación escolar con la UNESCO, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Mundial y un gran número de ONG¹³⁸.

También se informa de que se están celebrando conversaciones con el UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (para que proporcione, por ejemplo, aperos agrícolas) y con, entre otros, el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) (que organizaría la asignación de microcréditos a la mujer y a las pequeñas empresas que producen y transforman alimentos en comunidades donde el PMA proporciona alimentos escolares)¹³⁹ a fin de maximizar el efecto benéfico de la alimentación escolar¹⁴⁰. Las conversaciones preliminares para aumentar la cooperación con la FAO en los proyectos de huerto escolar parecen indicar que, por lo visto, la enorme experiencia acumulada por el UNICEF durante años en este ámbito no se ha aprovechado plenamente, lo que apunta a la necesidad incuestionable de una mejor gestión de los conocimientos en el sistema de las Naciones Unidas¹⁴¹. En el *Global School Feeding Report* de 2003 se da a conocer la decisión del UNICEF y el PMA, de abril de 2002, de aunar sus fuerzas y establecer una asociación oficial que combine sus ámbitos de competencia para mejorar significativamente la salud, la nutrición y las condiciones de aprendizaje de los niños¹⁴². Estas iniciativas tienen que mantenerse y recibir un firme apoyo de los respectivos órganos ejecutivos. Véase la recomendación 4.

Organización Internacional de Trabajo

91. Es evidente que no se harán progresos importantes en la EPT si no se pone coto al trabajo infantil. Según las estimaciones publicadas por la OIT en abril de 2002 en *Every Child Counts: New global estimates on child labour*¹⁴³, había unos 352 millones de niños entre 5 y 17 años dedicados a algún tipo de actividad económica (incluso trabajos que son permitidos con arreglo a los Convenios sobre el trabajo infantil de la OIT y trabajo que no permitido) en el mundo en el año 2000, incluidos 211 millones en el grupo de edades entre 5 y 14 años¹⁴⁴. Concentrándose en el trabajo infantil propiamente dicho, un concepto más restringido, que excluye

las actividades de los niños de 12 años o más que trabajan sólo unas pocas horas por semana en labores livianas permitidas y de los niños de 15 años o más cuyo trabajo no se clasifica como "peligroso"¹⁴⁵,

las investigaciones llevadas a cabo por la OIT/IPEC han determinado, según se estima, unos 246 millones de niños dedicados al trabajo infantil entre los 5 y los 17 años, de los cuales 186 millones eran menores de 15 años y 110 millones eran menores de 12 años. Unos 171 millones de trabajadores infantiles trabajan en situaciones o condiciones peligrosas, de los cuales 111 millones son menores de 15 años de edad. El IPEC, encaminado a eliminar el trabajo infantil, fue un principio financiado por un único donante, Alemania, y comenzó en 1992 con un número inicial de seis países. Ahora funciona en 82 Estados miembros de la OIT, con gastos de programas para 2002 que llegaron a 41 millones de dólares (frente a 33 millones de dólares en 2001 y 22 millones de dólares en 2000)¹⁴⁶. El Programa se ocupa tanto de la labor normativa relacionada con las fases esenciales del proceso como de actividades tradicionales de base con un gran número de asociados en varias esferas.

92. El trabajo infantil es un obstáculo primordial para la EPT dado que los niños que trabajan a jornada completa no pueden asistir a la escuela y en el caso de los que combinan el trabajo con la escuela el rendimiento escolar se ve afectado y su tendencia a abandonar la escuela probablemente sea muy alta. Considerando el hecho de que la mayoría de los que no asisten a la escuela en todo el mundo son niñas (57%), los esfuerzos por aumentar la educación de las niñas deben pues ir unidos a esfuerzos progresivos por eliminar el trabajo infantil, dado que el trabajo de las niñas a menudo no es muy conocido, no se cuenta ni se valora (por ejemplo, las tareas domésticas, la servidumbre doméstica, los trabajos agrícolas). Por ello, el IPEC es miembro activo de la Iniciativa de las

Naciones Unidas para la Educación de las Niñas, liderada por el UNICEF¹⁴⁷. La interacción con la UNESCO tiene lugar en el programa emblemático de esa organización: *Teachers and the quality of education*¹⁴⁸. Ya se ha señalado el importante papel que desempeñan los maestros. La aplicación de las recomendaciones conjuntas UNESCO/OIT para mejorar la situación y las condiciones de trabajo de los maestros sigue siendo pues fundamental para la reforma de la educación. Si bien el IPC se dedica activamente a la educación no académica y a la educación y capacitación profesionales, **reconoce que la incorporación de los niños a los sistemas oficiales sigue siendo importante ya que les permite abandonar permanentemente el trabajo**. Los niños que se dedican a las peores formas de trabajo infantil a menudo pertenecen a los estratos más bajos de la sociedad en cuanto a su origen étnico y a su cultura¹⁴⁹. Es importante tener en cuenta a esos y otros grupos excluidos, dado que la ampliación gradual del sistema de enseñanza tiende a llevar tiempo. Ello se hace mediante diversas medidas con objeto de obviar los costos indirectos y de oportunidad, tales como las comidas escolares y la atención de salud, y también otro tipo de incentivos como la sustitución de ingresos y planes paralelos de generación de ingresos, por ejemplo, el microcrédito.

93. **El problema para la OIT es trabajar estrechamente y en forma interactiva, compartiendo y transfiriendo conocimientos y experiencia, y también aprendiendo de todos los demás asociados, incluida la sociedad civil, que se dedican exclusivamente a alcanzar la EPT y los ODM conexos.** La OIT está bien preparada para garantizar que todos esos esfuerzos, desplegados también por otras organizaciones, se integren en un marco amplio, coherente y sostenible, encaminado a luchar contra la pobreza y la exclusión social¹⁵⁰. **El problema, para todos los asociados en el desarrollo en general y la educación en particular, es adoptar el objetivo del IPEC de "promover la reducción del trabajo infantil como objetivo de desarrollo explícito"**. Es menester tenerlo en cuenta cuando los gobiernos elaboren estrategias de desarrollo y de lucha contra la pobreza junto con sus asociados internacionales. Esas estrategias incluyen los DELP y las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, planes y programas de diferentes sectores, así como las evaluaciones comunes para los países y los MANUD¹⁵¹. **La cooperación interinstitucional con el Banco Mundial, los principales bancos regionales, la UNESCO, el UNICEF, y también el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA y la OMS, debe fortalecerse aún más para establecer vínculos con sus programas respectivos. Véanse las recomendaciones 4 y 7.**

Organización de las Naciones Unidas

94. Al aprobar la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas sentó el primer hito internacional para la educación dado que la estableció como derecho básico para todos los pueblos. A ello siguió en 1959 la Declaración de los Derechos del Niño, que declaró que la educación era derecho de todos los niños¹⁵². El apartado a) del artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere a implementar "la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos". La Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de 1970, enumera, entre otros objetivos, el logro de la matrícula de todos los niños en edad de asistir a la escuela primaria¹⁵³. En 1980, las Naciones Unidas publicaron su Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en la que se establecía el objetivo de "acercarse lo más posible a la matrícula primaria universal para el año 2000"¹⁵⁴. Por cierto, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado gran número de resoluciones relativas a la enseñanza en los últimos 50 años, apoyando a menudo los planes de acción y las resoluciones iniciados por la UNESCO y el UNICEF sobre el tema. Además, las Naciones Unidas han iniciado muchas conferencias mundiales, que han impulsado el apoyo a los planes de acción donde se establecen objetivos relacionados con la enseñanza, el más importante de los cuales es la Declaración del Milenio y sus objetivos en materia de educación a los que ya se hizo referencia. Sucesivas conferencias mundiales celebradas en los años noventa en el contexto de las Naciones Unidas abordaron el vínculo existente entre la educación y los principales temas de las conferencias y cumbres, tales como los niños, la mujer, el medio ambiente, el desarrollo social y las cuestiones de población¹⁵⁵. En 2001, la Asamblea General aprobó la resolución 56/116 que proclamó el Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización para el período 2003-2012 y mediante la resolución 57/166 decidió que la UNESCO

Asumiera una función de coordinación para impulsar y catalizar las actividades que se emprendiera en el plano internacional en el marco del Decenio, de manera que éstas complementaran el proceso en curso de educación para todos y estuviera coordinadas con éste¹⁵⁶.

Para tener debidamente en cuenta la labor de las Naciones Unidas cabe mencionar también el programa mundial para el desarrollo sostenible, que atribuye un papel fundamental a la educación, como se estipula en el Plan de Aplicación de Johannesburgo, aprobado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002.

95. Las Naciones Unidas también se han ocupado de dar seguimiento a los planes de acción de importantes conferencias y, muy especialmente, a la Declaración del Milenio. Con ese fin, el Secretario General de las Naciones Unidas y el Administrador del PNUD iniciaron conjuntamente el Proyecto del Milenio con objeto de recomendar las mejores estrategias para cumplir los ODM y, de esa forma, mejorar sustancialmente la condición humana para 2015¹⁵⁷. Se han establecido varios grupos de tareas, uno de ellos dedicado específicamente a la educación y la igualdad de género, y ya han comenzado su labor de investigación.

96. Lo que es más importante, las Naciones Unidas a través de los años han abogado enérgicamente por un aumento de la asistencia oficial para el desarrollo. Su estrategia a ese respecto ha sido muy coherente. El último intento de centrar la atención mundial en la necesidad de aumentar la financiación para el desarrollo encontró expresión en la Conferencia de Monterrey, celebrada en marzo de 2002 en México. La Conferencia se consideró un hito para promover la asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo y aclarar esa relación sobre la base de la responsabilidad mutua. Los países en desarrollo debían asumir la plena responsabilidad por su desarrollo y los asociados en el desarrollo debían ayudarlos a crear el entorno propicio adecuado aumentando la coherencia y la firmeza de sus estrategias y su apoyo. Surgió un nuevo concepto de "pacto", respecto del cual es necesario adoptar medidas ulteriores para hacerlo más vinculante y para que pueda supervisarse. Los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron a aumentar su asistencia oficial para el desarrollo

hasta lograr a más tardar en 2006 un promedio del 0,39% de su producto nacional bruto (PNB), frente al nivel del 0,33% en que estaba situado, como modo de avanzar hacia la consecución del objetivo del 0,7% que ha sido reafirmado. Y los Estados Unidos prometieron aumentar su asistencia básica a los países en desarrollo en un 50% en los tres años siguientes, lo que resultaría en un aumento anual de 5.000 millones de dólares respecto del nivel existente de alrededor de 10.000 millones de dólares, de modo que se alcanzaría un nivel constante de 15.000 millones de dólares por año para 2006¹⁵⁸.

97. Pero esas promesas, lamentablemente, aún no se han cumplido plenamente. **Los países en desarrollo aducen que han emprendido reformas importantes en materia de gobernanza y de otro tipo pero que los asociados del mundo desarrollado han respondido y acudido con lentitud para aumentar los recursos externos necesarios, mejorar la coherencia en la política comercial, otorgar más rápidamente un**

alivio de la deuda, mejorar las transferencias de tecnología y adoptar otras medidas normativas pertinentes que constituyen en conjunto un "entorno internacional propicio". Los esfuerzos de las Naciones Unidas para aumentar la conciencia acerca de todas esas cuestiones han sido eficaces, pero es evidente que deben proseguirse.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

98. Los ODM en materia de educación y las metas de la EPT no se lograrán mientras los niños en situación desventajosa, en este caso particular los niños refugiados o desplazados internos, no se incluyan sistemáticamente y no sean tomadas concretamente como objetivo por todos los principales organismos interesados que participan en la adopción de políticas, la planificación, la ejecución y la supervisión de las actividades de educación a nivel de países, regional e internacional. Esto no debe dejarse principalmente en manos del ACNUR. En principio, son los gobiernos los que tienen la responsabilidad primordial de proporcionar enseñanza a los refugiados. Por consiguiente, sus necesidades deben ser atendidas mediante programas de enseñanza a nivel de los países. Sin embargo, como muchos países en desarrollo no cuentan con los medios necesarios para proporcionar instrucción a los no nacionales, particularmente en situaciones de emergencia, dependen en gran manera de la asistencia técnica y financiera del ACNUR y de sus asociados en la ejecución. En 2002, el presupuesto total para la educación ascendió a 37,64 millones de dólares de los EE.UU., de los cuales alrededor de la mitad se asignaron a la enseñanza primaria.

99. Habida cuenta de ello, es muy **importante que el ACNUR sea sistemáticamente incluido en el intercambio mejorado de cooperación e información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que desempeñan actividades en la esfera de la enseñanza**, tal como se propone en este informe, **especialmente cuando los planes del sector de la enseñanza, los planes de EPT (UNESCO), las estrategias de aceleración de la educación de las niñas (UNICEF) o la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial sobre EPT, así como los planes de reducción de la pobreza y de desarrollo se están elaborando con países asociados que tienen una población de refugiados y desplazados internos**. Muy a menudo los organismos de las Naciones Unidas no están presentes en los lugares en que funciona el ACNUR. Una mayor integración con el ACNUR es, pues, fundamental. **La preocupación por los refugiados/desplazados internos y por su educación debe ser compartida por todo el sistema de las Naciones Unidas e integrada en sus actividades**

relacionadas con la estrategia, la política, la planificación y los programas. Véanse las recomendaciones 4 y 7.

Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente

100. El OOPS se estableció en 1949 con un mandato renovado en 2001 hasta junio de 2005¹⁵⁹. El objetivo general del OOPS en el bienio 2004-2005 es

mejorar la infraestructura y las condiciones socioeconómicas de los refugiados palestinos mediante la asistencia que viene prestando... hasta que se logre una solución justa y duradera al problema... **La educación es la principal esfera programática del OOPS, tanto por la parte que le corresponde en el presupuesto del Organismo como por la proporción de personal que emplea.** El programa ofrece enseñanza general, formación de docentes y enseñanza y formación profesional y técnica a los niños y jóvenes refugiados palestinos... de conformidad con... las normas de la UNESCO. El Organismo continuará recabando el apoyo y los conocimientos especializados de la UNESCO.

Hay cuatro subprogramas. El primero, subprograma de enseñanza general, en el que actualmente trabajan "15.735 docentes, ofrece... enseñanza elemental y preparatoria... a 500.973 niños refugiados en 644 escuelas del OOPS"¹⁶⁰. Los otros tres programas de educación se refieren a la enseñanza y formación profesional y técnica, la capacitación de docentes, y empleo y orientación profesional. Así, el OOPS apoya no solamente los dos ODM en materia de educación sino también los demás objetivos de la EPT. La información más reciente disponible del CAD muestra obligaciones del OOPS para 2001 en ayuda a la educación por valor de 174,3 millones de dólares de los cuales 147,4 millones de dólares, se destinan a educación básica.

Banco Mundial

101. Lo que distingue al Banco Mundial (y la AIF¹⁶¹) de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas es algo más que la diferencia de carácter. Es, entre otras cosas, la calidad de su relación con los países asociados, su acceso privilegiado a importantes funcionarios del gabinete (hacienda y finanzas) y a los encargados de la adopción de decisiones, que no es el acceso a los ministerios sectoriales que tienen las organizaciones de las Naciones Unidas; el nivel de sus intervenciones -el Banco Mundial trata con secciones

considerables de los sistemas de enseñanza de sus países asociados- el volumen de su personal y, lo que es no menos importante, el grado de confianza de los principales donantes que también se expresa en los niveles de reposición de la AIF.

102. El Banco ha definido su estrategia, en términos generales, en varios documentos, entre otros, en *Education Sector Strategy*¹⁶². Incluso si cabe aducir que sus recursos también son limitados y se utilizan principalmente en forma de préstamos representan, para la educación solamente, alrededor de 12 veces más que los recursos que tiene a su disposición la UNESCO¹⁶³.

La labor del Banco Mundial en materia de educación se basa en dos amplias esferas: la EPT, centrada especialmente en la enseñanza primaria universal, y la enseñanza para la economía de los conocimientos¹⁶⁴.

A continuación figura la lista parcial de proyectos iniciados en 2002 para dar una idea del volumen y el carácter de la labor del Banco¹⁶⁵:

- Guinea: Proyecto relativo al Programa de Educación para todos (Fase I): 70 millones de dólares;
- Mauritania: Proyecto Mundial del Centro de Aprendizaje a Distancia: 3,3 millones de dólares;
- República Unida de Tanzania: Proyecto de desarrollo de la enseñanza primaria: 150 millones de dólares;
- Chile: Proyecto de capacitación y aprendizaje permanentes: 75,8 millones de dólares;
- Brasil: Proyecto relativo al Tercer Perfeccionamiento Escolar (Fundescola IIIa): 160 millones de dólares.

103. Los préstamos para educación en 2002 ascendieron a 1.394 millones de dólares¹⁶⁶, suma significativamente más alta que las correspondientes a 2001 y 2000, de 834 millones de dólares y 684 millones de dólares, respectivamente, pero permanecieron por debajo de los niveles de 1998 y 1999, que habían llegado a más de 3.000 millones de dólares, y alrededor de 1.400 millones de dólares respectivamente. El Banco Mundial subraya que

los cambios en los préstamos para educación prosiguieron en el ejercicio fiscal de 2002, continuando la importante evolución observada en los cuatro decenios en que el Banco ha

realizado préstamos para el sector: los préstamos para educación han aumentado en relación con los préstamos totales del Banco: su parte del 7% de... los préstamos totales del Banco... fue más del doble que la parte del 3% observada en los ejercicios fiscales 1963-1969... El apoyo a la enseñanza primaria ha aumentado notablemente... el 50% en el ejercicio fiscal 2000-2002, en comparación con el 2% en los ejercicios fiscales 1963-1969¹⁶⁷.

La cartera de préstamos correspondientes a América Latina expresada en dólares ha sido la más grande en 2002, con varios grandes proyectos en la Argentina, el Brasil, Chile y México. África representó la cuarta parte de todos los proyectos.

104. Los especialistas en educación del Banco Mundial también subrayan el valor de su labor analítica en materia de educación. Finalmente

la utilización de los recursos del Banco ha cambiado notablemente... El Banco ha pasado constantemente del enfoque relativo a "los ladrillos y la argamasa" a un enfoque que hace hincapié cada vez mayor en el acceso, las mejoras en la calidad, el aumento de los materiales didácticos y las mejoras en la formulación de la política educacional, el establecimiento de capacidades y el fortalecimiento institucional¹⁶⁸.

Ello refleja un evidente reconocimiento de que el desarrollo humano es esencial. La contribución de las organizaciones de las Naciones Unidas a este importante cambio ha sido decisiva¹⁶⁹.

Iniciativa Acelerada del Banco Mundial

105. Las comunicaciones al Comité de Desarrollo en 2001 y 2002 iniciaron lo que ahora se llama comúnmente la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial (EPT-Iniciativa Acelerada). Como convocador conjunto de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, y el Foro Mundial sobre la Educación, celebrado en Dakar en 2000, el Banco Mundial ha centrado su estrategia de educación en las metas de EPT. Tras comprometerse a ser un socio activo y a hacer frente a los desafíos planteados por la Declaración del Milenio, persigue con vigor el objetivo de finalización de la enseñanza primaria universal. Al hacerlo, sigue la lógica del Manual Marco Integral de Desarrollo y la metodología de los DELP¹⁷⁰ que se centran en lograr que cada país asuma la dirección, en la formación de asociaciones y en la inclusión de la sociedad civil. Según su estrategia para el sector de la educación, el Banco Mundial se ha

concentrado en los resultados en materia de educación básica y enseñanza de las niñas, con la debida atención a la calidad y los resultados del aprendizaje que, según se reconoce, son fundamentales¹⁷¹.

106. Desalentado por los lentos progresos en el seguimiento de Dakar y deseoso de que los beneficios de una mayor atención internacional para la educación rindan frutos, el personal del Banco Mundial adujo en sus comunicaciones al Comité de Desarrollo en 2001 que el Marco de Dakar debía ser complementado con una "guía para alcanzar el éxito" o "un marco objetivo para los países y sus asociados externos" a fin de supervisar y cuantificar los progresos y aumentar su valor y que¹⁷² quería iniciar el establecimiento de dicho marco. Esa iniciativa fue alentada por el Comité y en la reunión Cumbre del G8, celebrada en Génova en julio de 2001, en la cual los dirigentes del G8 confirmaron su compromiso de ayudar a todos los países a cumplir las metas de Dakar y exhortaron a los bancos multilaterales de desarrollo a centrarse más en la educación¹⁷³. La Iniciativa Acelerada recibió un respaldo internacional, especialmente del Comité para el Desarrollo en abril de 2002 y del G8 en junio de ese mismo año y, por consiguiente, comenzó ese año. Centrándose en la enseñanza primaria universal, que proyecta acelerar, también promueve otros tres objetivos de Dakar: el género, la igualdad y la alfabetización de adultos y la calidad de la enseñanza¹⁷⁴.

107. La lógica para el establecimiento de la Iniciativa Acelerada se encuentra en el resumen de la comunicación enviada al Comité para el Desarrollo¹⁷⁵. Allí, con un sentido de urgencia, se menciona que el riesgo de no lograr las metas de la EPT es mucho más grave y está mucho más difundido de lo que se pensaba previamente. Se deplora la falta de una guía, un marco y, por consiguiente, una división del trabajo coherente entre los asociados externos. Se menciona claramente la razón para el establecimiento de puntos de referencia, enseñanzas aprendidas y las condiciones para el logro de la EPT.

108. El Banco Mundial determinó las siguientes cuatro deficiencias importantes que requerían mayor apoyo: políticas, datos, establecimiento de capacidades y financiación, habida cuenta de que los países asociados deben tener:

- **Información de buena calidad** para medir con exactitud y supervisar los progresos y formular políticas;
- **Políticas acertadas** para traducir la visión y la estrategia de un sistema de enseñanza sólido en progresos reales hacia el desarrollo;

- **Sólida capacidad institucional** para lograr que se presten servicios de enseñanza de buena calidad en forma eficaz y sostenible;
- **Suficiente financiación interna y externa** con objeto de apoyar las inversiones y los gastos periódicos.

109. Los principios rectores (y la ventaja comparativa) de la Iniciativa Acelerada son¹⁷⁶:

- **Propiedad de los países**, centrándose en la actividad y la adopción de decisiones a nivel de los países;
- **Establecimiento de puntos de referencia mundiales**, con aprendizaje mutuo sobre lo que da resultados;
- **Apoyo vinculado a los resultados**: vincula el apoyo adicional a los resultados alcanzados en los países asociados;
- **Menores costos de transacción**, al mejorar la coordinación y la coherencia en las prácticas de los donantes de apoyo a las estrategias del sector de la enseñanza que dirigen los propios países, lo que implica avanzar, cuando corresponda, a un enfoque sectorial en los distintos países que aplican la Iniciativa Acelerada;
- **Transparencia** al compartir en forma abierta la información sobre las políticas y prácticas de los países en desarrollo y los donantes por igual.

110. El Banco Mundial aduce que este proceso es la primera iniciativa mundial para poner en práctica el Consenso de Monterrey, como asociación entre los países en desarrollo y la comunidad de donantes a nivel internacional y nacional. Produce además un sentido de responsabilidad mutua y rendición de cuentas, que es esencial para una asociación sostenible. Durante la fase inicial, los países con una población de más de 1 millón de habitantes debían cumplir dos criterios transparentes de elegibilidad. Deben poseer una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, aprobada y dirigida por el gobierno totalmente y centrada en la pobreza, que emane de un proceso consultivo nacional en el que participe la sociedad civil, capaz de garantizar el compromiso del gobierno con la financiación de la enseñanza con gastos globales a mediano plazo y un plan de enseñanza digno de credibilidad y a nivel de todo el sector. También deben convenir con los donantes en tratar de eliminar, entre otras cosas, los obstáculos esenciales que existen en las esferas de la

política, la información, la capacidad y la financiación para acelerar la finalización de la enseñanza primaria universal, ajustar las prioridades de la enseñanza primaria a las de la enseñanza secundaria y terciaria y aceptar o establecer un sistema fidedigno de supervisión y evaluación de los resultados que han de obtenerse.

111. Respecto del apoyo a la Iniciativa Acelerada, el componente de enseñanza primaria del plan del sector de la educación se considera en relación con las directrices de evaluación¹⁷⁷ y los puntos de referencia del marco indicativo. Esos puntos de referencia indicativos derivados de la experiencia obtenida en países con muy buenos resultados son:

- **La movilización de recursos**. Ingresos públicos generados en forma interna como porcentaje del producto interno bruto (PIB) entre 14 y 18%; parte del presupuesto correspondiente a la educación (porcentaje), definida como gastos públicos periódicos en enseñanza como porcentaje del gasto discrecional público periódico total: 20%; parte correspondiente a la enseñanza primaria en el presupuesto de educación, definida como gastos públicos periódicos en enseñanza primaria, como porcentaje del gasto público periódico total en educación: 42 a 64%;
- **Movimientos de estudiantes**: matrícula en primer grado, desglosada por género: 100; tasa de finalización de estudios primarios desglosada por género: 100; porcentaje de repetidores entre los alumnos de la escuela primaria: 10 o menos.
- **Prestación de servicios**: La relación alumno-maestro en las escuelas primarias financiadas con fondos públicos: 40:1; sueldo medio de los maestros como múltiplo del PIB per cápita: 3,5; gastos periódicos en partidas distintas de la remuneración de los maestros, como porcentaje del gasto periódico total en enseñanza primaria: 33; horas de instrucción efectivas anuales: 850 a 1.000; matrícula privada: 10% o menos.
- **Costo de construcción** por aula de escuela primaria (amueblada y equipada): 10.000 dólares o menos.

112. El Banco Mundial insiste en que pese a que esos puntos de referencia podrían utilizarse como marco común para todos los países, "cada país requerirá una combinación específica de políticas que dependerá de los parámetros iniciales del país"¹⁷⁸. Si se aplican

teniendo debidamente en cuenta las particularidades de un país y una cierta flexibilidad, han de medir los progresos para un buen desempeño del sistema. El Banco Mundial en su Iniciativa Acelerada también tiene en cuenta otras cuestiones y obstáculos que impiden el progreso¹⁷⁹. La fase experimental de la Iniciativa Acelerada comenzó al invitar a 18 países¹⁸⁰ con una población infantil no escolarizada de 17 millones a que participaran, y, posteriormente, a otros cinco países, Bangladesh, India, Nigeria, Pakistán y República Democrática del Congo¹⁸¹, que conjuntamente representan 50 millones de la cifra estimada de 104 millones de niños que no asisten a la escuela en todo el mundo. El Banco Mundial proyecta trabajar con el último grupo de países mediante la llamada "Iniciativa Acelerada analítica", principalmente para tratar de eliminar la falta de información, políticas y capacidad, que deben resolverse para que tengan derecho al apoyo financiero¹⁸². Conjuntamente, esos 23 países son parte de un grupo más amplio de 86 países de ingresos bajos y medianos que, sin esfuerzos nacionales e internacionales especiales, probablemente no logren que todas las niñas y niños finalicen la enseñanza primaria para el año 2015¹⁸³. En esos 23 países, se estima que unos 67 millones de niños no tienen acceso a la enseñanza primaria.

113. El Banco Mundial considera conveniente la adopción de las siguientes medidas complementarias por parte de los asociados internacionales en el contexto de los DELP y los marcos integrales de desarrollo centrales¹⁸⁴: generación de más conocimientos y difusión de las prácticas recomendadas, aprendizaje de la experiencia y transferencia de esos conocimientos, en el sentido de que las instituciones deberían concentrarse en el aprendizaje a partir de las evaluaciones y el establecimiento de una memoria institucional. **Véase la recomendación 5.** Las esferas que el Banco Mundial determinó que tenían una base débil de conocimientos se refieren, entre otras a:

los resultados de la enseñanza de los alumnos, con el compromiso de realizar una evaluación normalizada (primero, a nivel nacional; luego, sobre una base normalizada internacionalmente) para permitir el seguimiento sistemático del progreso del aprendizaje [**véase la recomendación 3**] y las intervenciones normativas de bajo costo y alto rendimiento, como la participación de la comunidad en la construcción de escuelas [se sabe que en muchos países el costo de construcción de escuelas varía considerablemente entre los donantes], la prolongación del año escolar, cuando corresponda, y el aumento del número efectivo de días de clase; la asignación de los mejores docentes a los primeros años de escolaridad,

reconociendo que son cruciales; la utilización inteligente de las escuelas con varios turnos y varios grados para mejorar la eficacia de la distribución del personal docente y la descentralización gradual de los recursos y la adopción de decisiones y su transferencia a las escuelas y las comunidades.

114. Liderada por el Banco Mundial, la Iniciativa Acelerada también incluye en su planificación y desarrollo a la Comisión Europea, la UNESCO, el UNICEF, los bancos multilaterales de desarrollo y todos los principales organismos bilaterales de desarrollo. Se prevé que los donantes de la Iniciativa Acelerada respalden las medidas impulsadas por los países para aplicar la EPT, apoyen una estrategia general coherente en el sector de la enseñanza, con énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades estadísticas de los países interesados y desarrollar una capacidad muy necesaria para el análisis de las políticas, la investigación y las innovaciones, especialmente para determinar otros sistemas de prestación de servicios, ayuden a los países a "centrarse en la equidad del sistema, concentrando los recursos y los esfuerzos para lograr "que los alumnos en situación de gran riesgo tengan acceso a la escuela y avancen en el aprendizaje", y contribuyan a la prestación de asistencia requerida a los pobres de las zonas rurales, las niñas, los huérfanos del VIH/SIDA y otros niños en situación desventajosa, que constituyen el centro de atención de la EPT y los ODM¹⁸⁵. En cuanto a la financiación, el Banco Mundial hace un llamamiento a los donantes para que aumenten en forma sustancial la financiación para la enseñanza primaria con objeto de asegurar una mejor selección de los países prioritarios con respecto a la EPT, cambiar la combinación de asistencia de donantes otorgando una mayor parte al apoyo a las partidas presupuestarias periódicas (transferencias directas del presupuesto en el contexto de los enfoques sectoriales), etc. A su vez, los países que reciben asistencia ofrecerían una mayor transparencia presupuestaria y la supervisión de los resultados, aprovechando los beneficios adquiridos mediante el proceso de los DELP y la financiación derivada de los créditos de apoyo a la lucha contra la pobreza.

115. Se han expresado algunas críticas con respecto al objeto y al método utilizado en el contexto de la Iniciativa Acelerada¹⁸⁶. Las preocupaciones expresadas se refieren a la decisión de concentrar los esfuerzos en la enseñanza primaria, uno de los ODM, lo que desviaría la atención del programa de EPT más amplio, incluido el género¹⁸⁷, la elección que se ha hecho de los países, ya que únicamente seis de los países elegidos pertenecen al grupo de 28 países señalados como países en situación de riesgo (esto es, países que no logran

ninguno de los tres objetivos cuantificables de la EPT); y el hecho de que la Iniciativa subraya demasiado la rapidez y el grado de reforma de política interna requeridos para mejorar la eficacia y aumentar los ingresos. Se ha puesto en tela de juicio el hecho de que la Iniciativa Acelerada esté a la altura del compromiso de Dakar con una iniciativa mundial. Por cierto, hasta la fecha, la Iniciativa Acelerada todavía no ha recibido un apoyo internacional sustancial y concreto para sus actividades¹⁸⁸. Se ha deplorado que la Iniciativa corre el riesgo de estar dominada por los intereses de una minoría de los asociados básicos, en lugar de reflejar la labor coherente, consistente y coordinada que se pidió en Dakar. Existen dudas respecto de si el modelo de simulación en que se basa el marco ha tenido lo suficientemente en cuenta las limitaciones de los datos de calidad deficiente, la falta de previsibilidad del crecimiento económico y las proyecciones demográficas poco fidedignas¹⁸⁹. Preocupa el hecho de que el equilibrio entre la eficacia y la equidad no se ha logrado en forma acabada. Se aduce que la equidad, elemento central del programa de EPT, no se debe perder de vista, incluso cuando se persigue un aumento de la eficacia. También se debate la inclusión y la plena responsabilidad nacional por parte de los países que han sido invitados y si la participación de la sociedad civil ha sido adecuadamente garantizada. Los criterios de elegibilidad, se afirma, están orientados más hacia los buenos resultados que hacia las necesidades reales. Algunas organizaciones asociadas consideran que la Iniciativa Acelerada ha alejado considerablemente el apoyo de los donantes bilaterales, de su labor basada en los derechos humanos y orientada a la equidad con repercusiones en los niveles de recursos. También consideran que el marco tiende a las consideraciones económicas principalmente en detrimento del establecimiento de un enfoque del desarrollo verdaderamente basado en los derechos humanos, que es el interés fundamental de las organizaciones de las Naciones Unidas, desviándolo así de la perspectiva relacionada con las necesidades sociales y humanas. Pero también se critica en forma encubierta el método empleado. El Banco Mundial, como protagonista fundamental, se percibe como deseoso de dominar en su esfera de actividad, ya que no siempre trata lo suficiente de consultar y buscar el asesoramiento de otros asociados, tales como las organizaciones de las Naciones Unidas, en las esferas en que éstas se destacan y tienen conocimientos y experiencia demostrados. Pero como las percepciones son factores importantes, es menester abordarlas en forma abierta y constructiva de acuerdo con la intención y el espíritu del ODM 8. **Por consiguiente, una cooperación más estrecha y de mejor calidad entre todos los asociados del sistema de las Naciones Unidas (representados en la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la**

coordinación), especialmente sobre el terreno, forma parte esencial de ese programa. Ello se ajusta al ODM 8: "Fomentar una asociación mundial para el desarrollo". Véase la recomendación 7.

116. En términos generales, en la esfera de la cooperación internacional, **se requieren esfuerzos adicionales para fortalecer aún más la interacción cooperativa, particularmente sobre el terreno.** Esto requiere el apoyo de los líderes y los órganos rectores de las organizaciones respectivas. **En el futuro, los informes sobre la ejecución orientados hacia los resultados respecto de las actividades de las diversas organizaciones tendrán que centrarse cada vez más en la cooperación y las asociaciones como medio de lograr resultados en cuanto al programa común. Es menester alentar la interacción con los asociados tanto por parte de la administración como por parte de los donantes. Es menester también establecer estructuras de incentivos para alentarla, a fin de inducir a las oficinas de los países, cuyos recursos ya se utilizan al máximo, a ocuparse de ese programa adicional.**

117. Las mencionadas preocupaciones y críticas no deben menoscabar el hecho de que la Iniciativa Acelerada de EPT **es la primera medida concreta de seguimiento de la idea del "pacto" de la Conferencia de Monterrey, que muchos perciben como una respuesta potencialmente importante a Dakar¹⁹⁰.** Tiene por objeto tomar muy en serio las asociaciones y la responsabilidad mutua a medida que aprovecha los criterios de elegibilidad y eficacia transparentes y claramente establecidos que son aceptados por todos los asociados al principio de la asociación. Se están organizando procesos de consulta a nivel de los países, en los que un donante convenido por todos ha de tomar el liderazgo de manera de no perder impulso. Los aspectos de financiación se están abordando en forma flexible, dejando que los donantes elijan la forma de cooperación. Según parece, este modelo podría servir para aumentar la confianza entre los asociados para el desarrollo.

118. **Es importante que todas esas esferas de interés se aborden en una verdadera asociación de todos los interesados, que el proceso se supervise y evalúe cuidadosamente de manera de aprender de la experiencia adquirida, como guía para su ampliación posterior a otros países que reúnan las condiciones y, en el futuro, como se recomienda en este informe, a todos los países menos adelantados que no podrán cumplir los objetivos. La responsabilidad compartida de todos los asociados para el desarrollo es lograr que la Iniciativa sea un éxito. Véase la recomendación 12.**

Donantes bilaterales

119. El CAD de la OCDE agrupa a los principales donantes bilaterales¹⁹¹. Los miembros del CAD

han convenido en disponer una ampliación del volumen total de recursos concedidos a los países en desarrollo y en mejorar su eficacia. A tal efecto, periódicamente los miembros examinan juntos la cuantía y el carácter de sus contribuciones a los programas de ayuda, bilaterales y multilaterales, y se consultan mutuamente sobre todos los aspectos pertinentes de sus políticas de asistencia para el desarrollo¹⁹².

En los "exámenes a cargo de otros expertos", el CAD evalúa tanto la orientación estratégica como la mecánica operativa de los programas de asistencia para el desarrollo de sus miembros. La OCDE publica las conclusiones de esos exámenes, que pueden ser consultadas en la Web¹⁹³ por el público en general. Un estudio de los informes más recientes de los exámenes a cargo de otros expertos plantea las observaciones que se exponen a continuación.

120. Los informes del CAD confirman que algunos países consideran que la asistencia para el desarrollo forma parte de la política exterior y de su rama operativa. Por consiguiente, la asistencia para el desarrollo de esos países refleja las principales tendencias de su política exterior que, a su vez, está influenciada por la existencia de vínculos privilegiados que responden a circunstancias históricas, lingüísticas o ideológicas. Éste es el caso de algunos donantes europeos, que siguen manteniendo una relación preferencial con los países que pertenecían a sus antiguos imperios coloniales. No obstante, en sentido más general, casi todos los países importantes han definido una zona preferente de influencia. Así pues, las consideraciones geopolíticas (estratégicas), económicas y comerciales influyen a menudo en el tipo de asistencia para el desarrollo y en su elección. La importancia y el peso de la opinión pública varían según los donantes.

121. El concepto del interés nacional y el grado en que se reivindica en el marco de la asistencia para el desarrollo da lugar a distintas formas de estructurar la administración de la ayuda y determina el tipo y la forma de asistencia que se elige. Todo ello plantea el problema de la eficacia de la ayuda y de la coherencia de las políticas de los donantes que, por un lado, desean preservar los intereses nacionales y, por el otro, quieren participar en la mundialización de forma responsable. La coherencia política es difícil de alcanzar cuando va

en contra de lo que se consideran los intereses creados del donante.

122. Los principales objetivos de los exámenes de expertos, según los define el propio CAD¹⁹⁴, son

supervisar las políticas y los programas de cooperación para el desarrollo de los miembros del CAD y evaluar su eficacia, aportaciones, efectos y resultados en función de los objetivos y las políticas acordados en el CAD, así como los objetivos establecidos a nivel nacional; contribuir a mejorar la eficacia individual y colectiva de la ayuda, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo; ofrecer informes comparativos y análisis fiables a un público más amplio dentro de los países de la OCDE y en la comunidad internacional; determinar las mejores prácticas, intercambiar experiencias y fomentar la coordinación.

Los problemas se refieren principalmente a:

- La necesidad de incrementar la AOD (por último, aunque no menos importante, a raíz de los recientes compromisos contraídos en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002) con miras a alcanzar a la larga el objetivo del 0,7% del ingreso nacional bruto (YNB), establecido ya en el decenio de 1970;
- la reorganización y la reforma de las estructuras de asistencia (a menudo integradas en entidades administrativas distintas, con una lógica organizativa diferente, y supervisadas por éstas);
- La necesidad de evitar la dispersión, ya sea geográfica (exceso de países beneficiarios) o de las formas de ayuda (escasez de asistencia para proyectos), y de avanzar hacia los enfoques sectoriales o el apoyo presupuestario;
- La necesidad de incrementar el porcentaje de las aportaciones a las organizaciones multilaterales e integrar el concepto de la financiación temática;
- Más sentido de propiedad de los proyectos por parte del país asociado;
- La modalidad de prestación de la ayuda, la necesidad de eliminar los condicionamientos, de favorecer los enfoques

sectoriales y el apoyo presupuestario frente al apoyo tradicional a los proyectos y de facilitar a los países asociados que asuman la dirección;

- La necesidad de armonizar y simplificar políticas y procedimientos para evitar los gastos de transacción, que agotan los fondos de asistencia y las capacidades de los países en desarrollo;
- El mejoramiento de los mecanismos de supervisión y evaluación, actividades que sería preferible realizar conjuntamente con los países asociados para fomentar su capacidad;
- La necesidad de realizar actividades de fomento de la capacidad sobre el terreno, y de formar y contratar cada vez más a personal local (con miras a reemplazar a la larga a los expertos internacionales);
- La colocación de la asistencia para el desarrollo en el contexto general de la lucha contra la pobreza y de los objetivos internacionales de desarrollo contenidos en las conclusiones de las principales conferencias y la Declaración del Milenio, mediante documentos estratégicos elaborados por los propios países asociados, como por ejemplo los DELP;
- La tarea enorme de sensibilizar y movilizar más eficazmente a la opinión pública y convencerla de las necesidades de los países en desarrollo; y, en general, por encima de todo;
- La importancia de la coherencia para el desarrollo.

123. Muchos países han llevado a cabo una reorganización de los organismos de financiación, pero no ha habido un incremento significativo de la asistencia para el desarrollo y todavía no se han materializado los nuevos compromisos contraídos en la Conferencia de Monterrey¹⁹⁵, mientras que la coherencia de las políticas para el desarrollo sigue siendo una importante preocupación. En su informe de 2002, el Presidente del CAD afirma lo siguiente:

En lo que respecta a la *asistencia oficial para el desarrollo*, el aumento de su volumen durante los próximos años, algo con lo que la inmensa mayoría de los países del CAD se comprometió en la Conferencia de Monterrey o en el período

posterior a ésta, no tiene precedente en más de un decenio. Se estima que la realización de esos compromisos aumentaría la proporción del YNB destinado a la AOD de todos los países del CAD del 0,23% en 2002 al 0,28% en 2006, lo que en términos reales representa un incremento de aproximadamente 18.000 millones de dólares de los EE.UU. con respecto a la cifra de 2002 (56.991 millones)¹⁹⁶. Estas perspectivas de crecimiento no alcanzan a satisfacer la meta de duplicar el volumen de la ayuda, que en los análisis se señala a menudo como algo necesario para lograr los ODM dentro del plazo deseado.

Y mucho menos aún satisfacen la solemne promesa hecha hace muchos años por la comunidad de donantes de destinar el 0,7% del YNB a la AOD. Según el informe del CAD,

ello hace considerar desde una perspectiva totalmente distinta la cuestión de la calidad de la ayuda, su productividad y su eficacia, así como la capacidad de comprometer, desembolsar y absorber estas cantidades superiores asignadas a las operaciones, cuyo carácter también está cambiando. Se trata de una cuestión que han de abordar tanto los donantes como los asociados; y **es la base sobre la que descansa la prioridad común de promover la eficacia de la ayuda y las formas de asociación**¹⁹⁷.

124. En 2001 (el último año para el que se dispone de estadísticas comparables del CAD)¹⁹⁸, la ayuda a la educación ascendió al 8,6% del total de la asistencia del CAD; el porcentaje de la ayuda a la educación básica fue del 2,1%. Los datos del CAD¹⁹⁹ indican que el país que destinó un porcentaje más elevado a la educación fue Nueva Zelandia, con un 33,3%, del cual el 2,5% correspondió a la educación básica, seguido por Francia, con un 24%, del cual el 5,8% se destinó a la educación básica. Los Estados Unidos destinaron a la educación un 3,3%, del cual el 2,1% se asignó a la educación básica; las cifras facilitadas para la Unión Europea son el 3,91 y el 0,5%, respectivamente, aunque con el calificativo de "aproximadas"²⁰⁰. Sorprende observar que la cifra general correspondiente a 1998 para todos los países del CAD es del 10,6%, con un 1% para la educación básica²⁰¹; con respecto a 1999, las cifras son 10,7 y 1,2%, respectivamente²⁰². Las cifras que se facilitan en el *Development Co-operation 2002 Report* no indican ningún incremento significativo en los últimos años, a pesar de las solemnes promesas hechas en 2000 en el contexto del Foro Mundial sobre la Educación de Dakar y la Cumbre del Milenio, **lo que demuestra que, a pesar de esas promesas solemnes, los donantes todavía no conceden a la educación, en**

especial a la educación básica, la atención prioritaria que requiere²⁰³. Véanse las recomendaciones 11 y 14.

La Comunidad Europea

125. Por falta de espacio, baste decir que la política de la Comisión Europea sobre educación y formación en el contexto de la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo²⁰⁴ reconoce que la educación es de vital importancia para luchar contra la pobreza y fomentar el desarrollo. En ella se identifican tres prioridades que apoya la Comunidad, a saber: la educación básica (en particular la enseñanza primaria y la formación de maestros), la capacitación laboral y la enseñanza superior, especialmente a nivel regional. Por cuanto se refiere al diálogo político y estratégico,

la Comisión hará uso de su marco de programación (Documentos de Estrategia Nacional - DEN) y, para los países que pueden acogerse a la iniciativa PPME, los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), elaborados por los países asociados²⁰⁵. Dado que el Consejo está convencido de que la educación, en especial de las mujeres y las niñas, es fundamental para la reducción de la pobreza, el logro del desarrollo sostenible y la construcción de sociedades democráticas y prósperas, la Comunidad y los Estados Miembros modificarán sus políticas y la asignación de recursos para reflejar esa convicción²⁰⁶.

126. El "firme compromiso" del Consejo Europeo con los ODM, así como su "compromiso con el Marco de Acción sobre la Educación para Todos (EPA)... y los objetivos contenidos en él"²⁰⁷ es evidente.

El Consejo reconoce que los donantes, incluidos la Comunidad y los Estados Miembros, no han incrementado la ayuda a la educación destinada a los países en desarrollo en la medida necesaria para cumplir los ODM en materia de educación²⁰⁸. Se ha avanzado poco en la Educación para Todos desde la Conferencia de Dakar²⁰⁹.

En tales circunstancias existen dudas de que puedan alcanzarse los ODM en materia de educación o las metas de EPT, teniendo en cuenta que, en la mayoría de los países que se benefician de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME), "los sectores sociales no se verán necesariamente reforzados", ya que la mayoría de ellos sólo podrán asignar "entre un 3 y un 5% de su PIB a los sectores sociales, cuando las tres cuartas partes de esos mismos

países han dedicado más del 10% de sus ingresos al pago del servicio de la deuda en 2001"²¹⁰. En la resolución del Consejo de 2002, se pide a los donantes de la Unión Europea (UE) que aumenten significativamente el volumen de su apoyo económico y que optimicen a la vez la prestación de la asistencia, lo cual entraña armonizar y simplificar los procedimientos entre los donantes, la CE y los países asociados. Habrá que implantar la coherencia, la coordinación y la complementariedad entre los Estados miembros y los demás donantes, aumentando la cooperación en el marco de políticas sectoriales bien definidas y dirigidas por los gobiernos.

127. La estrategia de educación de la Comisión Europea coincide con muchas de las conclusiones adoptadas por el Banco Mundial en relación con su Iniciativa Acelerada; además, se afirma claramente que los países con "escasos resultados" no se verán abandonados, ya que se les ayudará en sus esfuerzos para crear capacidad y emprender una reforma de las políticas. La Comisión ofrece muy sólidos argumentos para fomentar la capacidad institucional²¹¹ *per se*, pero también para lograr la sostenibilidad de los programas sectoriales, que en el sector de la educación, podría entrañar

la ayuda a la definición y la aplicación de las políticas, el seguimiento sustancial y presupuestario de los compromisos del gobierno... la coherencia con las reformas de la función pública, el desarrollo de las capacidades y la formación del profesorado, la programación... de las infraestructuras y la ayuda a los aspectos relativos al género y a la capacidad local para producir estadísticas fidedignas... [L]a ayuda institucional a la educación debe considerarse una prioridad que contribuye al refuerzo general de la capacidad institucional y administrativa de los países. Es coherente con el compromiso de la Comisión de financiar los gastos recurrentes en el marco del apoyo presupuestario²¹².

La Comunidad y los Estados miembros reconocen que su interacción y cooperación mutuas

y con las organizaciones internacionales han de reforzarse sustancialmente, tanto en lo relativo al análisis de políticas y a la formulación de programas conjuntos como a nivel operacional mediante la ampliación de la cooperación sobre el terreno²¹³.

La Comunidad Europea ha emprendido una decisiva política de apoyo sectorial y presupuestario, cada vez que ha podido, y con ello se ha adelantado a las prácticas de sus Estados miembros.

III. CAMBIOS QUE PODRÍAN MEJORAR LA SITUACIÓN

A. Balance general de las estrategias actuales

128. El examen de las estrategias que aplican las distintas partes interesadas permite sacar algunas conclusiones. **El actual sistema institucional de cooperación internacional, sus estructuras y métodos de trabajo no permiten la definición y aplicación, en la esfera de la educación y, en particular, respecto del desarrollo de la educación primaria, de una estrategia común,** que aumente la capacidad de los países para cumplir los ODM en materia de educación y las metas de EPT para 2015. **La coordinación de las actividades de las diversas partes interesadas -entre donantes y beneficiarios y en el seno de la comunidad de donantes- tropieza con muchas dificultades tanto políticas como institucionales y metodológicas**²¹⁴.

129. Pese a la aprobación solemne de los ODM y las metas de EPT y de los compromisos contraídos al respecto, **se sigue prestando poca atención al problema de la educación en general y a la enseñanza primaria en particular,** como se pone de manifiesto en el porcentaje de AOD que asignan los donantes bilaterales a la educación básica (2,1%) y la cuantía de los recursos que se proporcionan a la UNESCO y a los demás organismos multilaterales encargados de la educación²¹⁵.

130. Prácticamente en todos los informes sobre la EPT se habla de la **importancia decisiva de contar con datos exactos y puntuales para que la política de educación se base en hechos** y para que el seguimiento de los progresos y la evaluación tengan sentido²¹⁶.

La cooperación, en particular sobre el terreno, entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas, no se encuentran aún en su óptimo nivel, porque necesita un mayor respaldo institucional, estructuras con incentivos y recursos adicionales que los organismos (y sus patrocinadores) no han proporcionado. Los métodos de asistencia a los países en desarrollo siguen evidenciando la falta de confianza entre donantes y receptores, son complejos y crean costos de transacción. La creación de capacidad para los países que la necesitan todavía no recibe totalmente la debida atención prioritaria que merece. El asesoramiento diverso, y a veces hasta contradictorio, complica las tareas de los países asociados en lugar de simplificarlas. Por último, el monto total de la AOD sigue siendo bajo.

131. Paralelamente, en los últimos años, se han ido conociendo cada vez más todas estas deficiencias, y algunas de las partes interesadas, particularmente el Banco Mundial y el CAD²¹⁷, han estado señalando a la atención **la necesidad urgente de lograr que la ayuda sea más eficaz, primordialmente mediante una dirección mejor y más firme, más sentido de propiedad y mejores prácticas de ayuda, por ejemplo la mayor simplificación y armonización posibles de las estrategias, las políticas y los procedimientos de los donantes**²¹⁸.

132. **Recibe cada vez más apoyo la labor en pro del aumento de la AOD y de la adopción de nuevas formas de cooperación mediante un verdadero pacto que se emprendió gracias a la Iniciativa Acelerada.** Los círculos internacionales que prestan ayuda aceptan cada vez más los DELP o los documentos equivalentes como instrumentos de planificación comunes sobre los que hay que trabajar de consuno con los gobiernos asociados "llevando las riendas" para ayudar a armonizar las políticas. Y se están haciendo promesas de aumentar el apoyo a la educación, lo que hace abrigar esperanzas para el futuro²¹⁹. Con todo, la mayoría está de acuerdo en afirmar que en general se avanza con lentitud y muy poco.

133. De ahí que parezca necesario hallar el modo de imprimir más impulso al cambio, ya que no a la difícil tarea planteada por el Secretario General

los Estados Miembros tienen, por lo menos, que examinar a fondo la "arquitectura" actual de las instituciones internacionales y preguntarse si está en consonancia con las tareas que tenemos ante nosotros²²⁰.

134. El Secretario General emprendió un proceso de seguimiento y evaluación de la aplicación de la Declaración del Milenio y de sus objetivos²²¹. **El presente informe es una contribución a ese empeño en materia de educación y complementará la información y los elementos de debate y decisión en el proceso de seguimiento anual de la aplicación de la Declaración del Milenio en la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, así como en las diversas organizaciones de las Naciones Unidas que se ocupan de la educación.** Con miras a atender las demandas de que en los informes de la DCI se proporcione más orientación para la acción, en el presente informe se formulan **recomendaciones dirigidas a las organizaciones según su ámbito de competencia.** Algunas de ellas, de importancia para todo el sistema, se dirigirán también a la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para

la coordinación y sus órganos subsidiarios. El Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta, decidirá cómo utilizar a los comités ejecutivos creados de resultas de la reforma de 1997.

B. Ampliación de la base común de conocimientos acerca de la educación

135. Una de las principales conclusiones que se saca en el presente informe es la **necesidad imperiosa de contar con más información y datos estadísticos**, lo que supone ante todo **la creación de capacidad estadística** en los países en desarrollo²²². Otra cuestión que requiere análisis es la **falta de datos sistemáticos sobre las contribuciones a la educación básica y primaria**; las cifras varían de una fuente a otra. Además, es indispensable **tener más conocimientos acerca de la calidad de la educación** y lo que esto entraña para los **resultados del aprovechamiento escolar tras finalizar el ciclo de instrucción primaria/básica**, ya que muchos niños no tendrán la posibilidad de continuar estudios. Por tal motivo, será importante **evaluar el aprovechamiento escolar a nivel nacional** (y más adelante, internacional). **La complementación de las tasas de matriculación que actualmente se utilizan con tasas de finalización metodológicamente estables y un mayor conocimiento de los resultados del aprendizaje** daría a la opinión pública una visión más clara y realista de la situación actual respecto de la educación primaria/básica en los países en desarrollo. **Estas cuestiones se abordan en las recomendaciones 1 y 3.**

C. Más cooperación e intercambio de información entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan del sector de la educación

136. **Es imprescindible fortalecer y aumentar la cooperación nacional y la interacción entre las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y dentro del sistema** definida por la participación en la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, teniendo en cuenta que ello demanda mayores recursos de inicio, sobre todo para operaciones sobre el terreno. **La coordinación, la cooperación y la creación de sinergias requieren recursos adicionales, así como incentivos en materia de organización para promoverlas.** Hay que reconocer que sin esto, las respectivas oficinas exteriores y el personal sobre el terreno, que ya tienen una sobrecarga de trabajo derivada de técnicas y procesos de gestión más perfeccionados orientados a los resultados que todavía no han redundado en la simplificación prevista, pasarán por alto las declaraciones de intención pronunciadas en las sedes. Esta inversión racional en la cooperación se verá

compensada en su momento por mejores servicios prestados a los países asociados en lo que se refiere a la coherencia de la política y del asesoramiento a los programas y a la reducción de los costos de transacción. Los esfuerzos que despliegan los programas y fondos de las Naciones Unidas (PNUD, FNUAP, UNICEF y PMA) para racionalizar sus operaciones y armonizar sus programas y políticas tienen que contar con el firme apoyo de los Estados Miembros. Se debería alentar a los organismos especializados de las Naciones Unidas a que se sumen plenamente a este esfuerzo desde ya, porque esperar a que concluya les privará de figurar entre los primeros y de la posibilidad de ejercer su influencia. **La comunidad de donantes, que incluye a las organizaciones de las Naciones Unidas, tiene que ser consciente de que recargar el proceso sobre los países en desarrollo asociados no sólo crea costos de transacción sino, lo que es más importante, agota la capacidad local ya abrumada. La acción conjunta produce mejores resultados y efectos y mejores modelos que se pueden ampliar en el país, ya que los gobiernos necesitan pruebas irrefutables de lo que funciona y produce resultados.** Además, **el seguimiento y la evaluación conjuntos**, que aúnan los esfuerzos del gobierno asociado y los demás donantes, contribuyen a reducir los costos de transacción y fomenta más la confianza entre los asociados. En general, tendría que haber un intercambio de información previo a la introducción de nuevos métodos y sistemas, como la informática, en los órganos correspondientes de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y, en última instancia, en el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUMD) que estudiará su uso múltiple. **Véase la recomendación 4.**

D. Enseñanzas de las evaluaciones y del intercambio de experiencias

137. El aprendizaje mutuo y el intercambio de experiencias ganadas son esenciales para mejorar los resultados generales en beneficio de los países asociados. En esta etapa, **las evaluaciones de las distintas organizaciones no se analizan sistemáticamente para que se puedan extraer las mejores prácticas.** Por último, pero no por ello menos importante, valdría la pena considerar la sugerencia de que se examine la posibilidad de crear "una sola plataforma a través de la cual se pueda tener acceso a los datos empíricos recogidos por distintas organizaciones" con miras al examen trienal de las actividades operacionales que realiza el Consejo Económico y Social.

138. En materia de educación, sería conveniente emprender una **evaluación amplia de las actividades realizadas por las distintas partes interesadas en el**

marco del seguimiento de Dakar (que comprende los distintos programas emblemáticos) y también valorar si las hipótesis y medidas previstas en la estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos requiere revisión y modificación, dado que se le considera un documento en evolución. Esas evaluaciones tendrán que basarse en una metodología común para lograr la máxima transparencia y comparabilidad. **La UNESCO, organización a la que se asignó en Dakar la función de coordinación, está en mejores condiciones de iniciar ese proceso de evaluación y revisión que constituiría, de estar al menos parcialmente preparada, una contribución importante a las conferencias regionales de evaluación de la EPT previstas para 2005. Véanse las recomendaciones 5 y 6.**

E. Una mayor participación de los organismos especializados, los programas y los fondos de las Naciones Unidas en la mejora constante de los instrumentos de lucha contra la pobreza dirigidos por los países, como los DELP, así como de los planes del sector de la educación y la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial y un fortalecimiento constante de los vínculos con instrumentos de las Naciones Unidas, como las ECP y los MANUD

139. Se está generalizando²²³ el uso de documentos en que se definen las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Muchos países han iniciado procesos de DELP²²⁴, al principio para cumplir las condiciones vinculadas a la iniciativa sobre PPME y en relación con los préstamos de la AIF. El objetivo declarado de un DELP es promover estrategias de lucha contra la pobreza impulsadas por los países, orientadas a los resultados, amplias, basadas en las asociaciones, prioritarias y situadas en una perspectiva a largo plazo. Además, la eficacia de la ayuda debería aumentar gracias a una mayor cooperación, coordinación y, en última instancia, armonización de los donantes²²⁵. Con miras a ayudar a los países a preparar sus DELP, el Grupo del Banco Mundial ha creado un Libro de consulta²²⁶, que instruye acerca de cómo medir y analizar la pobreza, asesora sobre la manera de definir las estrategias de lucha contra ella, y cómo abordar la cuestión de la integración de las políticas del sector social, como la educación, la salud, los servicios sociales, etc., en un marco macroeconómico y estructural. La experiencia de los primeros DELP provisionales y los subsiguientes DELP detallados ha estado examinándose constantemente para mejorar el enfoque conceptual en que se basan, su proceso de preparación y su aplicación, y para corregir deficiencias²²⁷. Estas deficiencias ocurren porque el DELP es un instrumento con objetivos múltiples, muchos de los cuales provocan tensiones, de ahí que

haya que conciliar su cohesión con otros instrumentos de planificación. Otros aspectos de interés son, entre otros, el sentido de propiedad y los criterios de participación, que no han llegado aún a alcanzar niveles óptimos; la necesidad de una planificación más fundamentada que repercuta en la lucha contra la pobreza y en los aspectos sociales, los escasos vínculos entre los resultados macroeconómicos, las perspectivas de crecimiento (a veces demasiado optimistas) y las políticas sectoriales y estructurales propuestas, las deficiencias en los procesos presupuestarios y la gestión del gasto público, la definición de indicadores apropiados y desglosados (por ejemplo, por sexo) para el seguimiento y la vigilancia de los ODM, los datos de referencia incompletos, y demás²²⁸.

140. A pesar de lo anterior, el proceso de DELP ha propiciado avances generales en todos los aspectos antes mencionados. Ha contribuido a que los propios países asociados, los países donantes y las organizaciones internacionales (FMI, organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas y el Banco Mundial) tengan un mayor conocimiento de los problemas económicos y sociales y de su interrelación. Se han logrado progresos en relación con el criterio de participación aplicado en su preparación (asociación de ONG, de parlamentos, sociedad civil, diálogo de las partes interesadas y consultas que han llamado la atención de los funcionarios del más alto nivel), el análisis de las causas de la pobreza, la definición de metas cuantitativas para reducir la pobreza, la necesidad de vincular las estrategias de lucha contra la pobreza con los gastos públicos y de más y mejor seguimiento y evaluación. Se ha señalado a la atención la importancia de la distribución de ingresos, la necesidad de "examinar los esfuerzos de generación de ingresos en los DELP detallados y de evaluar hasta qué punto las reformas fiscales mejoran simultáneamente la eficacia y la equidad"²²⁹, la necesidad de mejorar la dirección, la utilidad de las encuestas por hogares para conocer más las repercusiones sociales de las medidas adoptadas y la necesidad de una mejor alineación de los donantes con los DELP. El proceso también ha arrojado alguna luz sobre los problemas estructurales y metodológicos. Ha puesto de relieve la necesidad de aumentar la capacidad en los países, de realizar actividades de promoción, información y coordinación, así como la importancia de contar con suficiente financiación tanto interna como externa. Dado que los DELP son una nueva ocasión de actuar en común y constituyen un fundamento común cada vez más reconocido para llevar a la práctica la nueva asociación entre países desarrollados y países en desarrollo para alcanzar mejoras sostenibles en el crecimiento y la lucha contra la pobreza, deberán ayudar a los países en la consecución de los ODM.

141. En el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003* del PNUD se alega, no obstante, que el proceso de DELP "todavía no sustenta adecuadamente los Objetivos de desarrollo del Milenio"²³⁰. Persisten algunas limitaciones y dificultades importantes. Pese a la insistencia en que los países interesados tengan "un sentido de propiedad" de los DELP, sigue siendo importante la participación de los donantes y en particular de las instituciones de Bretton Woods en el enfoque conceptual, la preparación e incluso la redacción de los documentos, aunque no se ha establecido del todo un equilibrio entre el sentido de propiedad y la imposición de condiciones. Si bien se reconoce que en los países más pobres, la arraigada pobreza es de por sí un impedimento al crecimiento, todavía no se ha logrado conciliar el enfoque macroeconómico del crecimiento con las preocupaciones de la política social. El postulado implícito de las políticas de ajuste sigue estando de alguna manera en contradicción con la necesidad reconocida de fortalecer la administración pública, mejorar la "dirección de los asuntos públicos" y establecer una capacidad administrativa suficiente. Por otra parte, las desigualdades parecen aumentar por todas partes²³¹, sobre todo en los países en desarrollo. Esta tendencia pone de manifiesto que hay que rectificar las políticas anteriores para que beneficien más a los más pobres y estén a su servicio. Y todavía se puede mejorar la calidad de los sistemas fiscales para que recauden recursos internos suficientes a fin de apoyar las prioridades presupuestarias y su función y repercusión en la redistribución de ingresos. Tiene suma importancia tratar de resolver todos estos problemas para aumentar la credibilidad del proceso y el grado de confianza que tienen en él tanto los donantes como los países receptores.

142. Por ello es fundamental que prosigan los esfuerzos para mejorar el proceso de DELP, aunque el verdadero sentido de propiedad no se logrará mientras no se haya incrementado la capacidad de los países. La filosofía del desarrollo, que atribuye importancia decisiva a la reducción de la pobreza, tiene que ir de la mano de medidas que propicien el éxito en este empeño. **En consecuencia, hay que seguir desarrollando la investigación y el análisis de las políticas apropiadas de reducción de la pobreza y ampliando la base de conocimientos de los efectos que tienen en los pobres las incontables medidas de política que se han adoptado.**

143. Si se sigue desarrollando y perfeccionando el proceso de DELP, podrá mejorar la planificación del desarrollo en favor de los pobres y podrá entablarse un nuevo diálogo entre países ricos y países pobres. **De ahí que sea del interés de las Naciones Unidas (fondos, programas) y de sus organismos**

especializados involucrarse total y constructivamente en el proceso dada la experiencia acumulada que pueden ofrecer en diversos aspectos trascendentales, como son las cuestiones relacionadas con la política social. Las organizaciones de las Naciones Unidas tienen que aprovechar la oportunidad de aportar contribuciones de suma importancia en las esferas en que posean ventajas relativas²³². Una organización que tiene una clara ventaja relativa en política social es la OIT cuya contribución debería ser decisiva, en fin de cuentas aunque no por ello menos importante, para argumentar que se conceda más importancia al empleo y a las cuestiones conexas en la lucha contra la pobreza. Obraría en interés de las organizaciones de las Naciones Unidas el constante fortalecimiento de los vínculos entre sus propios instrumentos de planificación, como las ECP y los MANUD, con los DELP o procesos equivalentes. Huelga decir que dondequiera que no haya DELP, los asociados del sistema de las Naciones Unidas deberían involucrarse totalmente en los procesos de lucha contra la pobreza y de desarrollo equivalentes. **Todas las organizaciones que tengan un interés concreto en la educación y trabajen en esa esfera deberían participar también constructivamente en la elaboración de planes del sector de la educación y contribuir al constante mejoramiento de la Iniciativa Acelerada dirigida por el Banco Mundial, como se ha dicho antes. Véase la recomendación 7.**

144. **El Consejo Económico y Social debería considerar la posibilidad de organizar en 2006 o un año más tarde, en su serie de sesiones de alto nivel, una reunión de examen y evaluación del planteamiento de lucha contra la pobreza y su función en la promoción de los ODM basándose en ejemplos de determinados países.** Dicha reunión, vinculada al examen quinquenal amplio de mitad de período de los progresos previstos para 2005 en el contexto de la Declaración del Milenio, que se inscribe en el contexto más amplio del examen y seguimiento de las conferencias internacionales que realiza el Consejo Económico y Social y de su interés en mejorar las actividades operacionales, **permitiría realizar un examen crítico y una evaluación constructiva de dónde han funcionado las estrategias de lucha contra la pobreza, si han dado resultados palpables (que incluyan los progresos en la consecución de los ODM y las metas de EPT) y qué enseñanzas se deben aprender para seguir mejorando el proceso.** En ese examen de la lucha contra la pobreza en el **Consejo Económico y Social** deberían participar todos los colaboradores del sistema de las Naciones Unidas representados en la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y, además, se debería asegurar la participación del

Presidente del CAD. Dado que es un hecho reconocido el papel decisivo que tiene la educación en la lucha contra la pobreza, esa reunión de examen tendría también que informarse de los progresos logrados en la consecución de este ODM y, por ende, aportaría una contribución más a la conferencia internacional de evaluación de la EPT prevista en la estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos, que se ha de celebrar en 2010²³³. **Véase la recomendación 8.**

F. Más creación de capacidad en los países a distintos niveles

145. Resulta indispensable una mejor definición del significado exacto de "creación de capacidad" y de los métodos que hay que seguir. Los programas que se han de establecer deben basarse en las necesidades reconocidas de cada país, ya que la situación de los países difiere enormemente. Pero en todas partes, la capacidad tiene un doble aspecto: capacidades institucionales y administrativas centrales y locales y capacidades sectoriales centrales y locales (muy a menudo vinculadas a los esfuerzos de descentralización). Los países interesados tendrán que seleccionar los métodos para aumentar la capacidad a estos niveles. Habrá que alentar a los donantes para que presten atención prioritaria a la creación de capacidad en los países asociados, modifiquen la asistencia técnica de manera que se establezca una capacidad en el país mediante, por ejemplo, la creación de centros de formación para el servicio civil y la administración pública. Se debería prestar atención prioritaria a la formación técnica en economía y finanzas, planificación y gestión del gasto público, recaudación de impuestos, desarrollo de los recursos humanos, mejoramiento de la reunión de datos y todas las cuestiones relacionadas con la mejora de la prestación de los servicios públicos. El desarrollo de las capacidades administrativas y sectoriales de las instituciones de los países asociados permitiría una mayor participación del país en la definición de su propia estrategia de lucha contra la pobreza, dando un sentido real al concepto de "sentido de propiedad". La calidad del diálogo con los donantes, que es fundamental en la lucha contra la pobreza²³⁴, aumentaría de igual manera. **Véanse las recomendaciones 9 y 10.**

G. Más asignaciones a la educación dentro de los límites de los recursos de que dispone la AOD existentes y una ayuda más eficaz

146. **La discrepancia entre lo que se dice y lo que se hace en apoyo de la educación parece mantenerse**, aunque muy probablemente sea demasiado pronto para que los compromisos

declarados desde Dakar se vean reflejados en las cifras registradas por el CAD. El análisis de los datos más recientes evidencia que el apoyo general a la educación tanto de los organismos bilaterales como de los multilaterales ha ido disminuyendo con los años. Tampoco se está prestando mucho apoyo multilateral a la educación básica... el apoyo de los organismos bilaterales a la educación básica ha aumentado. No obstante, incluso esta tendencia más alentadora en apoyo de la educación básica debe interpretarse en el contexto de un presupuesto general de ayuda a la educación en general más reducido.

El porcentaje de la AOD total que los miembros del CAD asignaron a la enseñanza primaria fue de 2,1% en 2001 (respecto del 8,6% asignado a la educación en general)²³⁵. **La Asamblea General de las Naciones Unidas debería considerar la posibilidad de recomendar que los miembros del CAD aumentaran apreciablemente el porcentaje de su AOD a la educación (12%) y asignaran la mitad de esa cifra a la educación primaria/básica.** En muchos casos, esto entrañaría una reconsideración de sus políticas de educación, ya que muchos países donantes invierten en la educación terciaria mediante becas que ofrecen a los estudiantes de países en desarrollo para estudiar en el extranjero. Dicha reasignación es necesaria si se quiere lograr el cumplimiento de las metas de educación planteadas en la Declaración del Milenio.

147. Hace falta que paralelamente siga aumentando la eficacia de la AOD destinada a la educación, entre otras cosas, aumentando la capacidad en los países. La principal responsabilidad en esto recae sobre los países donantes²³⁶. **Véase la recomendación 11.**

H. Ampliación de la Iniciativa Acelerada dirigida por el Banco Mundial a todos los países menos adelantados y a los de bajos ingresos que no podrán establecer los "pactos de educación del país" previstos en las metas de EPT y los ODM

148. Los asociados en el desarrollo, los donantes y los receptores han avanzado mucho en el conocimiento de sus obligaciones mutuas. **El Consenso de Monterrey ha contribuido a esclarecer esta asociación y ha introducido la idea de un "pacto" basado en la responsabilidad mutua.** Los países asociados emprenderían las reformas internas necesarias a partir de una estrategia de desarrollo "bajo la responsabilidad, el control y la tutela del propio país, que descansa sobre una base científica y económica sólida, así como sobre una gobernabilidad transparente y responsable"²³⁷ y los donantes apoyarían sus esfuerzos. Un "pacto" como el

que se propone en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*,

responsabiliza directamente a ambas partes, ya que exige reformas audaces a los países pobres y obliga a los países donantes a dar un paso adelante y respaldar esos esfuerzos... [El] éxito o el fracaso general de la nueva alianza global que se está tratando de crear en el mundo dependerá de la consecución del octavo Objetivo: el que establece los compromisos que han de contraer los países ricos para ayudar a los pobres, que están emprendiendo de buena fe reformas económicas, políticas y sociales²³⁸.

Se ha avanzado mucho en el conocimiento de la eficacia de la ayuda. Se reconoce cada vez más la necesidad de que los donantes vuelvan a examinar las condiciones impuestas a su asistencia al desarrollo con miras a racionalizarlas y armonizarlas, la utilidad de pasar gradualmente del apoyo a proyectos y programas al enfoque sectorial y al apoyo presupuestario, lo que reduciría los costos de transacción y aliviaría la carga administrativa que pesa sobre los países asociados, sin contar el efecto benéfico de una mayor coherencia. Esos cambios se han estado produciendo ya en algunos países. Los países asociados están admitiendo que los cambios en la actitud y la práctica de los donantes necesitan que se les apoye mediante la creación de un entorno propicio con la suficiente capacidad macroeconómica, institucional y administrativa para seguir de cerca y evaluar los progresos con arreglo a un cronograma y a un marco de resultados convenidos. Los países asociados están de acuerdo en la necesidad de fortalecer el seguimiento y la evaluación de manera que proporcionen la información necesaria para la formulación de políticas óptimas. Todos están de acuerdo, al menos en principio, en que para lograr la eficacia de una alianza en pro del desarrollo, ésta debe durar varios años, puesto que las medidas que se interrumpen y reanudan reducen la eficiencia y crean trastornos innecesarios.

149. La Iniciativa Acelerada de la EPT dirigida por el Banco Mundial ha creado condiciones en la educación. Ha llegado la hora de cumplir los compromisos contraídos, en particular en Dakar, de que "ningún país que se haya comprometido seriamente a lograr la educación para todos verá frustrado su empeño por falta de recursos", al menos en el caso de los menos adelantados y los de bajos ingresos que no pueden cumplir las metas declaradas. **Ha llegado la hora de ampliar la Iniciativa Acelerada a todos los países menos adelantados y a los de bajos ingresos que no están en condiciones de alcanzar las metas de EPT (y, por ende, los ODM), usando la definición del CAD sobre el PNB per cápita de menos de 760**

dólares de los EE.UU. en 1998²³⁹, quedando sobreentendido que la experiencia ganada hasta el presente en el proceso y las enseñanzas aprendidas, incluidas las debilidades y deficiencias de fondo y de método, tendrán que instruir y mejorar la planificación y aplicación ulteriores. Para que eso ocurra, es fundamental una participación e involucración muy activas y constructivas de todas las partes interesadas externas, ya que el proceso debe generar responsabilidad compartida y mutua rendición de cuentas en el espíritu del Consenso de Monterrey, que habrá de guiar las nuevas medidas que se adopten sobre el terreno. Si bien se reconoce que algunos donantes serán remisos a iniciar medidas distintas en relación con uno de los ODM, muy probablemente todos ellos estarán de acuerdo en que la educación desempeña una función fundamental y ayuda a promover los demás ODM.

150. **La Asamblea General podría dar aliento político a la ampliación de la Iniciativa Acelerada y reconocer plenamente al mismo tiempo que, en última instancia, lo que garantizará su éxito son las alianzas establecidas por los donantes y los países en desarrollo asociados.** Corresponderá a las asociaciones sobre el terreno establecer las bases para lo que podría denominarse "**pactos de educación por países**" que serán la base para el conocimiento mutuo de las funciones, los derechos, las responsabilidades y las obligaciones respectivos de los asociados, así como los criterios que hay que aplicar para lograr los ODM en materia de educación y las metas de EPT. Al igual que ocurre en la Iniciativa Acelerada, habrá que calcular, por países, los costos de los recursos adicionales necesarios y tener en cuenta las características concretas de cada país. **Todo esto se tendrá que precisar con claridad en un documento que asegure la previsibilidad, esencial para una acción sostenida, y que represente un acuerdo vinculante a más largo plazo entre la comunidad de donantes y el país asociado de que se trate. En el espíritu del ODM 8, una consideración fundamental tendrá que ser el aumento del valor de la ayuda mediante la implantación de asociaciones más eficaces a nivel de países.** En este caso también será sumamente valiosa la experiencia ganada hasta el presente en la Iniciativa Acelerada, sus marcos indicativos y sus principios rectores²⁴⁰. **Esto haría que el programa de educación pasara de las consideraciones estratégicas y las declaraciones de buena intención a la actividad práctica basada en una mayor responsabilidad mutua y una clara división del trabajo.**

151. El grupo de alto nivel establecido en la Conferencia de Dakar, que según el artículo 19 del Marco de Acción de Dakar "estará integrado por altos

dirigentes tanto de los gobiernos y la sociedad civil de los países desarrollados y en desarrollo como de los organismos de ayuda al desarrollo", deberá desempeñar la destacada función de guiar la ampliación y aplicación ulteriores de la Iniciativa Acelerada tanto en relación con el contenido (todas las metas de EPT) como con la cobertura nacional. Este grupo tendrá que movilizar el compromiso político en pro de las metas de EPT. La Asamblea General habrá de movilizar un apoyo político a los ODM que podría, como es natural, alentar realmente la recomendada ampliación de la Iniciativa Acelerada, tal como se propone. **Véase la recomendación 12.**

I. Movilización de fondos del sector privado

152. Las corrientes financieras oficiales actuales y previstas no bastan para prestar la debida asistencia a los países en desarrollo asociados para que alcancen los ODM en materia de educación, por no mencionar las metas más amplias de EPT. De ahí que sea esencial convencer a la opinión pública de que la inversión en la educación en los países en desarrollo es una inversión sólida para el futuro y decisiva para mitigar la pobreza y asegurar el avance del desarrollo. Una exposición de la envergadura de este problema más basada en la realidad, que demuestre que la mayoría de los niños de los países en desarrollo "están perdiendo la oportunidad de recibir una educación" con todas sus consecuencias negativas, tanto en lo personal como para los países en donde viven, debería persuadir a la opinión pública de que es menester adoptar medidas con carácter urgente, entre ellas la de aumentar la AOD y también contribuir como ciudadanos a título personal. El Grupo de tareas del Proyecto del Milenio sobre educación e igualdad de género no es el único que insiste en la necesidad de aumentar sustancialmente los niveles actuales de apoyo externo y de mejorar la eficacia de los mecanismos de ayuda²⁴¹.

153. La falta de espacio impide seguir abundando en el tema y **encomiar la decisiva contribución de la sociedad civil en general y de las ONG en particular a la promoción de las metas de las principales conferencias, y especialmente las de la Declaración del Milenio.** En materia de educación, la sociedad civil y las ONG han desempeñado y siguen desempeñando una importante función de seguimiento de Dakar, por ejemplo, informando a la opinión pública, algo fundamental para que los gobiernos desplieguen más dinamismo. Cabe mencionar en especial la Iniciativa mundial sobre gobernabilidad lanzada por el Foro Económico Mundial para seguir de cerca los progresos y los compromisos de alcanzar los ODM²⁴², y la Campaña Mundial por la Educación²⁴³, coalición de la sociedad civil establecida en 1999 por la Oxfam, la Internacional de la Educación, ActionAid Alliance y

Save the Children, que ha dado a conocer documentos de importancia, como "The Global Initiative on Education: meeting the promises" complementado por "An action plan to achieve the MDGs in education"²⁴⁴, sólo por mencionar algunos.

154. Resulta difícil aunar fuerzas y considerar la posibilidad de que las principales organizaciones de las Naciones Unidas dedicadas a la educación, junto con las más destacadas ONG, fundaciones y otras organizaciones fundamentales de la sociedad civil, organicen campañas de recaudación de fondos. Este tipo de campañas debería aprovecharse al máximo para informar a la opinión pública de la gravedad del problema. Lo ideal sería que se celebraran por igual en todos los países, tanto desarrollados como en desarrollo. Diversas organizaciones de las Naciones Unidas, como la UNESCO y el UNICEF, cuentan ya con valiosas redes de apoyo como las "comisiones nacionales" y "los comités nacionales" establecidos, cuya experiencia y conocimientos habría que aprovechar al máximo. Cabría estudiar posibles variantes de recaudación de fondos que podrían ir desde las asociaciones con escuelas hasta suscripciones para ayudar a un niño a ir a la escuela (financiación por un mes, un año, etc.). Podría encargarse a distintos donantes la tarea de calcular los costos. Hay muchos ejemplos de campañas y actividades de recaudación de fondos que han tenido éxito, como las loterías nacionales y los maratones de televisión a los que asisten embajadores de educación "de buena voluntad" comprometidos entre personalidades destacadas de diversos sectores. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas (asociación con el sector privado) podría tener interés en invertir en la educación, ya que este sector indudablemente se apoya en una fuerza de trabajo instruida. Debería ser fácil convencer a las principales fundaciones, como la Fundación Bill y Melinda Gates, de que la inversión en la educación de los niños en todo el mundo contribuye al establecimiento de una sociedad culta, algo que favorecería el futuro de los negocios. El Foro Económico Mundial debería ser también un valiosísimo colaborador. Hay que analizar estas y otras ideas y aplicarlas en la recaudación de fondos para la educación.

155. En el presente informe se **recomienda que la Junta que agrupa a los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación examine esta propuesta** con miras a establecer el mecanismo apropiado para su aplicación. Paralelamente a la presentación de los resultados del Proyecto del Milenio en 2005 se podrían proponer y emprender actividades de recaudación de fondos y promoción ese año. **Véase la recomendación 13.**

J. Aumento de la AOD y búsqueda constante de nuevas fuentes de financiación

156. No cabe duda de que los actuales recursos, incluidos los prometidos durante o después de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en marzo de 2002, no bastarán para cubrir las necesidades de financiación que se han determinado para alcanzar el ODM de educación primaria universal, por no mencionar los que se necesitan para apoyar a los países en la consecución de las seis metas de EPT más ambiciosas establecidas en la Conferencia de Dakar de 2000. Esto es así, pese a que los gastos medios anuales adicionales que hacen falta para alcanzar la educación primaria universal en 2015, según las estimaciones de tres organizaciones, a saber la UNESCO, el UNICEF y el Banco Mundial, son muy diferentes²⁴⁵. De hecho, estas estimaciones varían entre 4.300 millones de dólares de los EE.UU. (UNESCO) y 8.400 millones de dólares de los EE.UU. (Banco Mundial) con una estimación intermedia del UNICEF del orden de 4.900 millones de dólares de los EE.UU. En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002* se llega a la conclusión de que probablemente las corrientes de recursos requeridos rondan los 5.600 millones de dólares de los EE.UU.²⁴⁶

157. Dada la actual situación económica mundial y la política presupuestaria de los principales países desarrollados, por ser lo que son, parece **improbable que se asignen fondos adicionales por encima de los ya prometidos a menos que se estudien iniciativas nuevas y audaces**. En realidad, esto es lo que ha estado propugnando el Presidente del Banco Mundial y lo que el Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo, presidido por el Sr. Ernesto Zedillo, ex Presidente de México, propuso en 2001 como contribución a la Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo²⁴⁷. El presente informe, al exhortar a las instituciones altruistas a que acepten el reto de crear una conciencia pública muy necesaria respecto de la necesidad imperiosa de que aumente la financiación para el desarrollo, incluye una lista de algunas de las fuentes de financiación imaginativas e innovadoras que no tuvieron aceptación general en la Conferencia, pero que valdría verdaderamente la pena seguir considerando. El informe Zedillo, cuando explica en particular el impuesto sobre las transacciones monetarias (o impuesto Tobin), admite que "se necesita seguir realizando rigurosos estudios técnicos antes de llegar a conclusiones definitivas sobre la conveniencia y la viabilidad del impuesto Tobin"²⁴⁸. En el informe se propone, entre otras cosas, reanudar la asignación de los derechos especiales de giro (DEG), creados por el FMI en 1970, ya que "en efecto, no se han asignado desde

1981"²⁴⁹ y abunda, por ejemplo, en un impuesto sobre el consumo de combustibles fósiles.

158. Posteriormente, el Sr. Gordon Brown, Ministro de Hacienda de Gran Bretaña, formuló otra propuesta más innovadora en relación con un nuevo mecanismo de financiación. Esta audaz propuesta denominada Institución Financiera Internacional (IFI)²⁵⁰, que tendría una duración de unos 15 años,

ayudaría a alcanzar los Objetivos de desarrollo del Milenio internacionalmente acordados. El principio sobre el que se funda la Institución Financiera Internacional es la financiación a largo plazo, aunque condicional, garantizada a los países más pobres por los países más ricos.

Procuraría duplicar prácticamente la AOD actual, es decir "aumentar la cuantía de la ayuda al desarrollo de un poco más de 50.000 millones de dólares anuales actualmente a 100.000 millones de dólares anuales en los años que faltan hasta el 2015". Estas sumas se han calculado sobre la base de 10.000 millones de dólares más todos los años para la educación, 12.000 millones de dólares más para gastos extraordinarios de salud, 20.000 millones de dólares más para programas de lucha contra la pobreza. Con arreglo a esta propuesta

el mundo desarrollado contraería el compromiso de proporcionar ayuda a largo plazo no vinculada y eficaz a los países que más la necesitan. La meta convenida de 0,7% del ingreso nacional bruto (INB) en ayuda, que los países desarrollados han suscrito, se alcanzaría más rápidamente. En la sección 2 del folleto informativo se analiza la necesidad de establecer una Institución Financiera Internacional. Se describen los Objetivos de desarrollo del Milenio que hay que cumplir y en qué medida se están cumpliendo. En las secciones 3 y 4 se explica lo que tenemos que hacer para cumplir esos objetivos y las condiciones que deben existir para el establecimiento y desarrollo de la Institución Financiera Internacional. Por último, en la sección 5 se explica en detalle en qué consiste esa Institución²⁵¹.

Sin entrar en detalles, cabría, no obstante, mencionar que

Los donantes harían determinadas promesas de contribuciones a largo plazo (cada una de ellas por 15 años) en relación con una corriente de pagos anuales a la IFI. Cada promesa sería un compromiso obligatorio, sujeto a condiciones de financiación al más alto nivel. Apoyándose en

esas promesas, el IFI emitiría obligaciones financieras a nombre propio²⁵².

159. Se trata de la propuesta más innovadora que se ha presentado a los principales donantes en los últimos años, y que habrá que seguir estudiando. Son propuestas de esta índole las que podrían cambiar en lo fundamental la situación actual, algo que se requiere con urgencia para que los compromisos contraídos puedan también materializarse. Lo cierto es que hace falta crear un audaz equivalente del Plan Marshall para el siglo XXI si se quiere erradicar la pobreza y la ignorancia. Sólo iniciativas tan audaces ayudarán a la comunidad internacional a avanzar por fin hacia la tan esperada era de la realización. Si se adoptara la decisión de llevar adelante una iniciativa de esa índole, se proporcionarían los niveles de financiación adicionales necesarios para alcanzar el ODM de lograr la educación primaria universal y las metas de EPT.

160. En el marco del seguimiento de la consecución de los ODM es imprescindible también centrarse en lograr soluciones fundamentales a la cuestión de la financiación. **Por tal motivo, en el presente informe se recomienda que las Naciones Unidas, en cooperación con las instituciones financieras internacionales, sigan investigando propuestas de financiación nuevas y ya hechas, como se plantea en el denominado informe Zedillo y en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas²⁵³ y prosigan las investigaciones en marcha, como la que lleva a cabo en el contexto del proyecto de la Universidad de las Naciones Unidas y el Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo cuyos resultados dará a conocer en 2004 la Oxford University Press²⁵⁴. Véase la recomendación 14.**

Notas

¹ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 18 de septiembre de 2000, Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, párr. 19; Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio: informe del Secretario General, anexo: objetivos de desarrollo del Milenio (A/56/326), 6 de septiembre 2001.

² "Las niñas representan el 57% de los niños sin escolarizar, lo cual supone una disminución de seis puntos porcentuales con respecto a la cifra registrada en 1990." UNESCO, *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo 2003/4. Resumen del informe. Educación para Todos: hacia la igualdad entre los sexos* (París, Editorial de la UNESCO, 2003), pág. 7, sitio web: www.efareport.unesco.org. Véase también Carol Bellami, *Estado mundial de la infancia 2004* (Nueva York, UNICEF, 2003), dedicado a la educación de las niñas (sitio web www.unicef.org).

³ Denise Lievesley, prólogo, *Compendio mundial de la educación 2003: comparación de las estadísticas de educación en el mundo* (Montreal, Instituto de Estadística de la UNESCO, 2003), pág. 4.

⁴ Resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 19.

⁵ A/56/326, Anexo: Objetivos de desarrollo del Milenio, pág. 64. Los indicadores para controlar los progresos realizados son la tasa de matrícula en la enseñanza primaria, el porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado y la tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años.

⁶ El segundo objetivo de desarrollo del milenio en materia de educación es el número 3, Promover la igualdad entre los sexos 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 antes del fin del año 2015", para el que los cuatro indicadores apropiados son la relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior; la relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años; la proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola; y la proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional (A/56/326, pág. 64 y resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 20).

⁷ "2008 Escolarización de todos los niños en el primer año de la enseñanza primaria, a fin de poder realizar el objetivo establecido para el año 2015". UNESCO, *Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la educación para todos* (París, UNESCO, 2002) pág. 32, cuadro 6, calendario de la EPT.

⁸ "El 57% de los menores sin escolarizar son niñas"; se estima que en estos momentos hay 104 millones de niños sin escolarizar, UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, pág. 6.

⁹ Esta promesa de asignación de recursos para los objetivos de Dakar figura en el *Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, Dakar (Senegal), 26 a 28 de abril de 2000 (París, UNESCO, 2000), pág. 9, párr. 10.

¹⁰ Prefacio del Sr. Koïchiro Matsuura, Director General de la UNESCO, y página 2 del informe.

¹¹ OCDE/CAD, "ODA prospects after Monterrey: latest projections" (8 de septiembre de 2003).

¹² Los especialistas siguen señalando que el logro de la finalización de la enseñanza primaria universal depende incluso más de la reforma de la enseñanza que del aumento de la financiación.

¹³ Este informe está dirigido a los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas. Dado que las medidas que adoptan las instituciones de Bretton Woods son fundamentales, y muy a menudo decisivas, para los países en desarrollo, y en vista de que estas instituciones forman parte integrante de la comunidad internacional y son miembros de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y, lo que es más, se han comprometido a prestar asistencia a los Estados Miembros para que alcancen los ODM, es fundamental incluirlas en este informe, en que se alienta a trabajar en "las cuestiones de la coherencia, la coordinación y la cooperación" tras la celebración de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada

en Monterrey (A/CONF.198/11, parte III: Mantenimiento del compromiso, pág. 18, párr. 69 b)). Asimismo, el Banco Mundial y la AIF son los patrocinadores multilaterales más importantes de la educación.

¹⁴ Estatuto de la Dependencia Común de Inspección, aprobado en la resolución 31/192 de la Asamblea General de 22 de diciembre de 1976. Sitio en la red: <http://www.unsystems.org/jiu>.

¹⁵ UNESCO, *50 Years for Education* (París, UNESCO, 1997), pág. 95. En un examen realizado en 1979 por algunos ministros de América Latina en Ciudad de México sobre los logros del decenio anterior y los efectos de la explosión demográfica y del crecimiento económico desigual en la educación, se llegó a la conclusión de que "de cada tres adultos, uno era analfabeto; las tasas de abandono escolar eran demasiado elevadas durante los primeros años de escolarización; los programas de enseñanza no son los más idóneos, la educación no estaba suficientemente vinculada al desarrollo y la ineficiencia solían caracterizar la organización y gestión del sistema de enseñanza".

¹⁶ *Ibíd.*, págs. 95 y 96. La determinación de los ministros, expresada en la Declaración de México de 1979, era "ofrecer un mínimo de 8 a 10 años de enseñanza general a todos los niños de edad escolar antes de 1999, erradicar el analfabetismo y adoptar medidas urgentes para proporcionar educación a los grupos de población menos favorecidos que viven en las zonas rurales y suburbanas" así como reformar los sistemas de enseñanza con miras a mejorar la calidad y la eficacia. En consecuencia, se pidió a la UNESCO que tomara la iniciativa de lanzar un segundo gran proyecto, lo que se hizo en Quito en 1981. Se concibió como marco que propusiera una serie coherente de actividades nacionales, subregionales y regionales, que se apoyase en la cooperación técnica y financiera internacional. Los ministros de educación ratificaron las promesas hechas en México, cuando se reunieron en Kingston (Jamaica) en mayo de 1996.

¹⁷ *Marco de Acción de Dakar* (véase la nota 9), págs. 15 a 17; y los folletos de la UNESCO (París): *UNESCO and Education*, pág. 4, y *Education for all: number one goal on the development agenda* (noviembre de 2000).

¹⁸ UNESCO, *50 Years for Education* (véase la nota 15), pág. 15: "En los países de habla francesa del África occidental (que hoy en día son ocho: Benín, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinea, Malí, Mauritania, Níger y Senegal) menos de 150.000 alumnos asistían a clases de primaria en 1949 y sólo unos 6.000 iban a la escuela secundaria".

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.* La matriculación en las escuelas, que en 1950 se calculaba en aproximadamente 300 millones de niños, más de la mitad de los cuales estaban en los países desarrollados, alcanzó los 1.000 millones en 1997, tres cuartas partes de esa cifra en los países en desarrollo. Para mediados de los años cincuenta, esta corriente había alcanzado a la enseñanza secundaria y en los años setenta a la educación postsecundaria y superior. En 1990, en África esta cifra era de casi 4 millones para la escuela primaria y de más de 1 millón para la escuela secundaria. Entre 1970 y 1990 la matriculación en las escuelas primarias de África aumentó de 1,5 a 5,5 millones y a nivel secundario desde un poco menos de 150.000 hasta casi 650.000.

²¹ Declaración de Jomtien (1990), art. IV: "En consecuencia, la educación básica debe centrarse en las adquisiciones y los resultados efectivos del aprendizaje, en vez de prestar exclusivamente atención al hecho de matricularse, de participar de forma continuada en los programas de instrucción y de obtener el certificado final".

²² Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros, 2000, *Un mundo mejor para todos: Consecución de los objetivos de desarrollo internacional*, declaración firmada por Kofi A. Annan, Donald J. Johnston, Horts Köhler y James D. Wolfensohn, págs. 2 y 3.

²³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2004: Hacer que los servicios funcionen para los pobres* (Banco Mundial y Oxford University Press, 2003), pág. 217, "... en 2000 el donante bilateral típico prestó asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a unas 115 naciones independientes".

²⁴ *Ibíd.*, pág. 213. "En la actualidad, los países en desarrollo prestatarios deben presentar 8.000 informes de auditorías al año a los bancos multilaterales de desarrollo, de los cuales 5.500 son para el Banco Mundial." Se ha informado de que "un país africano típico que tiene alrededor de 600 proyectos financiados por la ayuda presenta

todos los años 2.400 informes trimestrales a distintos organismos de control y recibe a más de 1.000 misiones de evaluación, control y evaluación de los proyectos". Véase el informe de la DCI, "El enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio" (JIU/REP/2002/2), pág. 24, sitio en la red: <http://www.unsystem.org/jiu>.

²⁵ En relación con los efectos de dichas políticas, véase Louis Emmerij, Richard Jolly y Thomas G. Weiss, *Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges* (Indiana University Press, United Nations Intellectual History Project, 2001), cap. 5, sección acerca del aumento del poder de las instituciones de Bretton Woods, págs. 125 y ss.; y Bellamy, *Estado Mundial de la Infancia 1999: Educación* (UNICEF, 1999), págs. 83 y ss.

²⁶ Bellamy, *Estado Mundial de la Infancia 1999*, págs. 82 y 83 .

²⁷ Kevin Watkins, *The Oxfam Education Report* (Oxfam GB, 2000), pág. 173.

²⁸ La posible pérdida relacionada con el envío de un niño a la escuela, que priva a la familia del trabajo del niño o del ingreso monetario que podría obtener el niño para aportar a su familia. Existen diversos planes de incentivos que han dado buen resultado como el programa de *bolsa escola* (becas) del Brasil, que otorga a las madres pagos periódicos sujetos a la certificación por parte del maestro de que el niño ha asistido regularmente a la escuela. Estos programas, como el Progreso de México, a pesar de su importancia, no pueden explicarse en detalle en este informe por falta de espacio. Se los describe en muchas publicaciones, la más reciente de las cuales es el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003 del PNUD: Los Objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza* (Nueva York, Oxford University Press, 2003) y el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004* del Banco Mundial (véase la nota 23).

²⁹ Véanse también los indicadores elaborados por el Banco Mundial para la Iniciativa Acelerada de Educación para Todos sobre la base de las enseñanzas obtenidas en los países con mejores resultados en materia de educación.

³⁰ Sitio en la red: <http://www.uis.unesco.org>.

³¹ IEU, *Compendio Mundial de la Educación 2003*, pág. 3 (véase la nota 3).

³² *Ibid.*, pág. 4. Se afirma que se está planeando como parte del proyecto de Indicadores de la educación en el mundo en los países que participan en ese programa.

³³ De los 12 millones de refugiados, hay entre 4 y 6 millones de niños en edad escolar. Según las últimas cifras, en el informe del ACNUR "Refugee education in 2002: Indicators and standards for 66 camp locations", fuente no revelada (septiembre de 2003) sólo hay información disponible sobre unos 600.000 escolares.

³⁴ A/58/323 de 2 de septiembre de 2003, pág. 20.

³⁵ Resumen, pág. 13.

³⁶ IEU, *Compendio Mundial de la Educación 2003*, pág. 19.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, pág. 8, así como *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4* (véase la nota 2), pág. 6: La cifra más elevada de niñas que no van a la escuela corresponde al África subsahariana (23 millones), seguida por Asia meridional y occidental (21 millones).

³⁹ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, pág. 7, nota 4: "Esto se debe al cambio de duración de la escuela primaria en una serie de países, entre los que figuran China, la India y Rusia. En estos tres países, la duración oficial del ciclo de primaria se acortó en un año, con lo cual no sólo se redujo el volumen de la población en edad escolar, sino también -para cualquier tasa de escolarización determinada- el número de niños que se contabiliza como no escolarizados".

⁴⁰ Los principales indicadores utilizados son la "tasa bruta de matriculación", que expresa el número de alumnos que se encuentran en un nivel de escolaridad dado -independientemente de su edad- como porcentaje del número de niños que se encuentran en el grupo de edad pertinente (esta tasa puede ser mayor al 100% si los niños empiezan el primer curso cuando son mayores o menores que la edad oficial de inicio) y la "tasa neta de matriculación" que tiene en cuenta la estructura de edad de los matriculados, descontando del numerador de la ecuación a todos los niños que son mayores o menores que el grupo de edad oficial para ir a la escuela. Sin embargo, estos indicadores tienen algunas limitaciones claras, como se explica claramente en Bárbara Bruns, Alain Mingat y Ramahatra Rakotomalala, *A Chance for every Child: Achieving Universal Primary Education by 2015* (Washington D.C., Banco Mundial, 2003), págs. 29 a 35. De aquí proviene la idea de que resultaría más útil centrar la atención en las tasas de finalización de la enseñanza primaria, como empezó a hacer el Banco Mundial.

⁴¹ "Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales."

⁴² En cuanto a la escuela primaria, hay que hacer la distinción entre los sistemas nacionales y la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUED) que se aplica para velar por que los programas nacionales sean comparables a nivel internacional. La duración definida nacionalmente puede variar en extensión entre tres y diez años, con muy diversas edades de inicio. Con arreglo a la CIUED, la norma es un ciclo primario de seis años, pero es posible aceptar como adaptados a la norma internacional a los países que tienen programas parecidos de cinco o siete años de duración.

⁴³ Niños que "pierden la oportunidad de recibir una educación": todos aquellos que no han alcanzado la meta 6 de la EPT, que prevé que todos alcancen resultados del aprendizaje mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y conocimientos prácticos esenciales. A esta cifra se llegó tomando la tasa media de finalización de 77% calculada por el Banco Mundial (véase la nota 50). Esto significa que un 23% de los niños no terminó la escuela. Si se añade la variación de alrededor del 14% que se encontró en las tasas de asistencia de las encuestas por hogares (*Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, págs. 49 y 50) y lo que pudiera ser la calidad de la educación como resultado de que en muchos países no se dispone de datos fiables sobre los exámenes de evaluación del aprendizaje, la cifra se aproxima al 40%, lo que da una idea de la gravedad de la situación.

⁴⁴ Hay cifras que fluctúan entre los 113 y los 115 millones. Consúltense el sitio en la red <http://www.oxfam.org.uk/educationnow/index>. En la página 93 del *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* (véase la nota 28) se afirma que "poco más de la mitad de los niños que comienzan el ciclo de enseñanza primaria lo concluyen, y en el África subsahariana la proporción es de uno de cada tres". En algunos informes se da una idea de cuán compleja es la situación de la educación, por ejemplo en el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002 - La Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino?* (París, UNESCO, 2002) o en el *Oxfam Education Report* (véanse las notas 27 y 35), así como en los informes del Banco Mundial que aquí se analizan.

⁴⁵ Bruns, Mingat y Rakotomalala; *op. cit.*, pág. 37. En el libro se dan detalles sobre el uso de las tasas de finalización de la enseñanza primaria y otras cuestiones metodológicas conexas, págs. 37 y 39.

⁴⁶ *Ibid.*, págs. 37 y 38: "Es la aplicación en el nivel primario de la metodología de la OCDE para medir las tasas de finalización de la enseñanza secundaria".

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 35. En la página 41 se afirma: "Esta base de datos se podría garantizar y mantener de manera más sistemática mediante la colaboración con el IEU".

⁴⁸ Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial 2003* (Washington D.C., 2003), pág. 87, cap. 2.13, Eficiencia de la educación.

⁴⁹ Bruns, Mingat y Rakotomala; *op. cit.*, págs. 41 y 39: "La tasa de finalización de la enseñanza primaria constituye, tanto en el aspecto conceptual como práctico, una estadística bastante directa sobre la enseñanza. Pero existen algunos problemas metodológicos y con los datos".

⁵⁰ *Ibíd.*, pág. 42.

⁵¹ Banco Mundial, Departamento para la Región de África y la Educación, Human Development Network, "Achieving education for all by 2015: simulation results for 47 low-income countries" (24 de abril de 2002), Resumen, pág. vi, párr. 5.

⁵² Banco Mundial, "Informe de situación y próximos pasos cruciales para el refuerzo de las iniciativas relativas a la educación para todos, la salud, el VIH/SIDA y el abastecimiento de agua y saneamiento", documento de síntesis presentado al Comité para el Desarrollo (DC 2003-0004, 27 de marzo de 2003), págs. 1 y 2.

⁵³ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002- La Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino?* (París, UNESCO, 2002), pág. 15.

⁵⁴ Banco Mundial, "Achieving education for all by 2015...", págs. vi y vii, párr. 9.

⁵⁵ *Ibíd.*, pág. vii, párr. 9 y cuadro 1: Prospects for Universal Primary Completion by 2015.

⁵⁶ Bellamy, *Estado Mundial de la Infancia 1999*, pág. 23.

⁵⁷ *Literacy Skills for the World of Tomorrow: Further Results from PISA 2000* (OCDE/IEU, 2003). Véase también el sitio en la red: www.pisa.oecd.org.

⁵⁸ Watkins, *op.cit.*, págs. 105 y 106. "Estos resultados... obligan a mirar con ojo crítico a todo el sistema de enseñanza primaria del país", cita de *Campaign for Popular Education, Hope Not Complacency: the State of Primary Education in Bangladesh* (Dhaka, 1999).

⁵⁹ Bellamy, *op.cit.*, págs. 23 y ss.

⁶⁰ UNESCO, *Educación para Todos: Situación y Tendencias 2000 - Evaluación del Aprovechamiento Escolar* (París, UNESCO, 2000), pág. 17.

⁶¹ En 2002 el IEU convocó una reunión con los principales organismos y organizaciones que realizaron evaluaciones comparadas entre países a fin de promover una mayor transparencia con respecto a las ventajas y limitaciones de las distintas metodologías y orientar las medidas que se deberían adoptar posteriormente.

⁶² Oliver J. M. Chinganya, "Enhancing statistical capacity and data quality - the GDDS approach", que puede encontrarse en el sitio en la red de PARIS21: <http://www.paris21.org/html/meetings.htm>.

⁶³ Rose Mungai y Timothy Marchant, "Establishing comparability of household data across countries and time", que puede encontrarse en el sitio en la Red de PARIS21 (véase la nota 62).

⁶⁴ Brian Pink, Lyn Potaka y Keith Sykes, "Challenges for National Statistical Offices collecting and providing data requested by international agencies - "One size does not fit all"" y Chinganya, *loc. cit.* Ambos pueden encontrarse en el sitio en la Red de PARIS21. Las prioridades nacionales en materia de estadísticas no deberían verse alteradas por las demandas internacionales. Los organismos internacionales no sólo deberían ser moderados con respecto a los datos que solicitan sino también valerse de las fuentes de datos existentes dentro de los países, cuando sean fiables, en lugar de seguir pidiendo datos. Ésta es también la opinión expresada en UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, cap. 6, pág. 260.

⁶⁵ Opinión compartida por los autores del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, A mejores datos - mejor seguimiento, págs. 258 y ss.

⁶⁶ Véase la importante contribución aportada por PARIS21, establecido en 1999, para mejorar las capacidades estadísticas, especialmente en los países pobres. Sus fundadores son la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, las Naciones Unidas y el Banco Mundial. Véase el sitio en la red: <http://www.paris21.org>.

⁶⁷ En el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* del PNUD, págs. 35 y 36, se promueve firmemente la "construcción de la capacidad estadística: demanda sin precedentes, oportunidad urgente". Está demostrada la necesidad de: crear una demanda nacional, mejorar las estrategias y los sistemas nacionales, conseguir más recursos y utilizarlos de manera más eficiente, mejorar la colaboración y coordinación y fortalecer los sistemas de datos internacionales. Esto mismo se planteaba en UNESCO, *Informe de seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*.

⁶⁸ El PNUD y el UNICEF participaron en la revisión de 1996 y asistieron como observadores a las reuniones del Grupo de Trabajo sobre Estadística del CAD. Según la secretaria de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, el UNICEF participó de forma muy activa y ayudó al CAD a alcanzar un consenso sobre la forma de medir la asistencia a los servicios sociales básicos.

⁶⁹ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, pág. 3.

⁷⁰ Según la secretaria de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE, que también presta servicios al CAD, el principal problema que se ha planteado en el análisis de la ayuda a la educación afecta a los organismos multilaterales, al PNUD en particular pero también a otros organismos de las Naciones Unidas. El UNICEF ha presentado información al CAD utilizando las mismas definiciones que los miembros de éste desde 2000. El Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo han venido facilitando datos sobre proyectos de educación desde 1973, y el UNICEF, desde 2000. En cuanto a la Comisión Europea (miembro del CAD), se conoce el monto total de la ayuda a la educación para 2000-2001, pero sólo se dispone de los detalles del nivel de actividad en relación con las actividades del Fondo Europeo de Desarrollo y el Banco Europeo de Inversiones. Sin embargo, se prevén nuevos progresos. En el momento de finalizar el presente informe parece ser que se habían iniciado consultas entre el CAD y el PNUD.

⁷¹ OCDE, DCD/DAC/STAT(2003)7, "Mapping ODA commitments to the Millenium Development Goals" (2 de junio de 2003). En este documento, presentado en junio al Grupo de Trabajo sobre Estadística del CAD, también se examina la metodología utilizada.

⁷² Estas cifras fueron facilitadas por la secretaria de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo del CAD.

⁷³ Cifras facilitadas por la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE: fondos de la AOD destinados a la educación (CAD).

⁷⁴ En el *Informe anual del Banco Mundial 2002*, vol. 1 (Washington, D.C., Banco Mundial, 2002), págs. 30 y 31, se señala que de los 19.500 millones de dólares de los EE.UU. de préstamos totales en 2002 correspondió a la educación el 7%, o sea 1.384,6 millones de dólares. Se indica la distribución de los préstamos al sector de la educación, cuyas cifras son las siguientes: promedio para 1993 a 1997: 1.700,1 millones de dólares de los EE.UU. de un total de 21.510,5 millones; promedio para 1998-1999: 2.154,3 millones de dólares de los EE.UU. de un total de 28.794,8 millones; 2000: 728,1 millones de dólares de los EE.UU. de un total de 15.276,2 millones; 2001: 1.094,7 millones de dólares de los EE.UU. de un total de 17.250,6 millones; 2002: 1.384,6 millones de dólares de los EE.UU. de un total de 19.519,4 millones.

⁷⁵ UNESCO, *Programa y presupuesto aprobados 2002-2003* (31 C/5) (París, UNESCO, marzo de 2002), Gran Programa I, educación, págs. 11 y 12. Actividades propias del bienio: 46.746 millones de dólares de los EE.UU.; personal: 46.709 millones; y gastos indirectos de programas de la sede: 636.600 millones. Los 65 millones de dólares provienen probablemente de donantes del CAD, y por lo tanto se incluirán en la ayuda bilateral de éstos.

⁷⁶ E/ICEF/2003/4 (Part II), Informe de la Directora Ejecutiva: resultados de la ejecución del plan estratégico de mediano plazo en 2002. En la página 38 se indica que en 2002 el UNICEF destinó 302 millones de dólares de los EE.UU. (29%) al desarrollo de la primera infancia, y 201 millones (19%) a la educación de las niñas. Cifras provisionales del UNICEF indican que en 2001 se dedicó a la educación de las niñas el 15%, a saber, 153 millones de dólares. En 2002, dicha proporción se incrementó al 19%, es decir, a 201 millones de dólares del gasto total de 1.044 millones (excluyendo el apoyo a los programas, por un valor de 145 millones de dólares), debido en parte al importante papel que desempeñó el UNICEF en el Afganistán.

⁷⁷ El CAD clasifica los programas de alimentación escolar en el apartado de "nutrición básica"; por lo tanto, no se consideran como parte de la asistencia a la educación.

⁷⁸ Folleto del Banco Mundial, *Comprehensive Development Framework - Country Experience 1999-2000 (Marco Integral de Desarrollo: experiencia de los países, 1999-2000)* (septiembre de 2000); véase también el sitio web del Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, www.worldbank.org/cdf, en el que pueden apreciarse los progresos alcanzados desde el principio.

⁷⁹ Buen ejemplo de ello son los fragmentos siguientes, extraídos del *Programa y presupuesto aprobados 2002-2003* de la UNESCO; pág. 14: "De un modo más general, el programa promoverá la concepción de políticas de educación, la mejora de los programas y las reformas, de tal modo que integren las investigaciones pertinentes, la información actualizada y las mejores prácticas innovadoras"; pág. 19: bajo el encabezamiento "Eje de acción 2. Estrategias de educación y planes de acción nacionales y regionales de Educación para Todos" se prevén para éstos 6,9 millones de dólares de los EE.UU. con cargo al presupuesto ordinario para el bienio 2002-2003, y 20 millones con cargo a recursos extrapresupuestarios; y pág. 20: entre los resultados esperados para el fin del bienio se enumeran la "ampliación y fortalecimiento de los planes de acción de Educación para Todos en políticas y programas sectoriales, especialmente en África y Asia meridional, los países menos adelantados, los países en transición o que han vivido situaciones de conflicto y los países del Grupo E-9, mediante normas de orientación para políticas, formación y creación de capacidad" y la "mejora de la cooperación regional y subregional y [el] fomento del diálogo sobre políticas mediante el intercambio de información y el apoyo a redes y reuniones regionales e interregionales". Esta descripción más bien general de los resultados previstos no indica claramente cuántos países recibirán asistencia (en comparación con períodos anteriores), lo cual impedirá, a su vez, que haya informes precisos sobre la ejecución y los resultados de los programas al final del ciclo presupuestario.

⁸⁰ El PNUD no figura en el Cuadro recapitulativo de la ayuda internacional a la EPT por organización/organismo, que figura en UNESCO, *Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos*, págs. 45 y ss.

⁸¹ En el párrafo 95 figura más información sobre el Proyecto del Milenio.

⁸² *50 Años en pro de la Educación*, págs. 24 y 25. La importancia de la educación queda claramente demostrada en el hecho de que "ningún otro concepto aparece con tanta frecuencia como el de la educación en el Preámbulo y en el artículo I de su Constitución".

⁸³ En UNESCO, *Proyecto de Programa y Presupuesto 2004-2005 (32C/5)* (París, UNESCO, 2003) se prevé en su presupuesto básico de 576 millones de dólares de los EE.UU. (inferior al crecimiento real cero) para su Gran Programa I - Educación: 46.481.300 dólares de los EE.UU.; la hipótesis más ambiciosa de "crecimiento real" de un total de 610 millones de dólares de los EE.UU. prevería 48.215.600 dólares para Educación; véase el Cuadro recapitulativo de las consignaciones de créditos propuestas para 2004-2005, pág. XXIII, del cual la Educación básica obtendría 25.266.600 dólares de los EE.UU., con 146.101.700 dólares de los EE.UU. de recursos extrapresupuestarios previstos, pág. 29.

⁸⁴ UNESCO, *Informe del Director General sobre las actividades de la Organización en 2000-2001 (32C/3)* (París, UNESCO, 2002), págs. 9 a 37. La UNESCO presta asesoramiento en materia de políticas, realiza actividades de promoción e imparte capacitación, además publica documentos sobre diversos aspectos de la educación.

⁸⁵ En total hay seis institutos especializados en el ámbito de la educación:

La **Oficina Internacional de Educación (OIE)**, que se ocupa de la elaboración y el contenido de los planes de estudio y de los métodos; su asignación financiera en 2002-2003 fue de 4.591.000 dólares de los EE.UU.; recursos extrapresupuestarios: 3 millones de dólares de los EE.UU.

El **Instituto Internacional para el Planeamiento de la Educación (IPE)**, que se centra en la reforma y reconstrucción de los sistemas de enseñanza y de la promoción de las capacidades correspondientes en materia de la planificación y gestión de políticas; su asignación financiera en 2002-2003 fue de 5,1 millones de dólares de los EE.UU.; recursos extrapresupuestarios: 4,7 millones de dólares de los EE.UU.

El **Instituto para la Educación (IUE)**, que trabaja en la educación de adultos y la ampliación de estudios; su asignación financiera en 2002-2003 fue de 1,9 millones de dólares de los EE.UU.; recursos extrapresupuestarios: 3,5 millones de dólares.

El **Instituto para la Utilización de las Tecnologías de la Información en la Educación (ITIE)**, encargado de la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación; su asignación financiera en 2002-2003 fue de 1,1 millones de dólares de los EE.UU.; recursos extrapresupuestarios: 2,5 millones de dólares.

El **Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC)**, que se ocupa de la enseñanza superior en esa región; su asignación financiera en 2002-2003 fue de 2.2 millones de dólares de los EE.UU.; recursos extrapresupuestarios: 0,5 millones de dólares de los EE.UU.

El **IICBA** se encarga del fortalecimiento de las capacidades para la educación en África; su asignación financiera en 2002-2003 fue de 1,2 millones de dólares de los EE.UU.; recursos extrapresupuestarios: 3 millones de dólares de los EE.UU.

⁸⁶ UNESCO, *50 Años en pro de la Educación*, prefacio.

⁸⁷ Se hace referencia a ellas en los párrafos 10 y 17 *supra*.

⁸⁸ Folleto de la UNESCO, *UNESCO y la Educación* (París).

⁸⁹ UNESCO, "EFA Flagships: multi-partner support mechanisms to implement Dakar Framework for Action", pág. 1.

⁹⁰ *Ibid.*, págs. 1 y 2.

⁹¹ La **Iniciativa sobre los efectos del VIH/SIDA en la educación**: coordinada por el IPE de la UNESCO con la participación de unos 20 socios, entre ellos organismos de las Naciones Unidas, organismos bilaterales de desarrollo y ONG.

Programa de cuidados y educación en la primera infancia: dirigido por el Grupo Consultivo sobre cuidado y educación en la primera infancia.

Derecho a la educación para las personas con discapacidad: procurando la inclusión: la UNESCO y la Universidad de Oslo forman una secretaría mixta. La Junta Directiva está integrada, entre otros, por organizaciones internacionales de discapacitados, el UNICEF, el Banco Mundial, la OCDE y las comisiones nacionales de la UNESCO de los países nórdicos.

Educación para la población rural (EPR): el organismo principal es la FAO, con 57 asociados entre los que figuran la UNESCO, el PMA, la USAID, la Asociación pro Desarrollo de la Educación en África (ADEA) y varias ONG.

Educación en situaciones de emergencia y crisis: el vehículo interinstitucional es la Red Internacional sobre educación en casos de emergencia, que cuenta entre sus miembros a más de 85 organizaciones y más de 570 personas. El Grupo Directivo está integrado por CARE USA, la Alianza Internacional Save the Children, el Comité Internacional de Rescate, el Consejo Noruego para los Refugiados, la UNESCO, el ACNUR, el UNICEF y el Banco Mundial.

Centrar los recursos en una salud escolar eficaz (FRESH): esta iniciativa se basa en una asociación formada, entre otros, por la UNESCO, el UNICEF, la OMS, el Banco Mundial, la FAO, la ONUDD y varias ONG.

Docentes y calidad de la educación: el organismo principal lo integran la OIT, la UNESCO y la Internacional de la Educación.

La **Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas**, que durará un decenio, está coordinada por el UNICEF, aunque está abierta a la participación de todos los organismos y organizaciones, entre ellos donantes bilaterales y ONG que realizan actividades en esta esfera.

La alfabetización en el contexto del Decenio de las Naciones Unidas para la Alfabetización: La UNESCO está encargada de la coordinación. Los asociados son la FAO, ONUSIDA, el PNUD, el FNUAP, el ACNUR, el UNICEF, el PMA, la OMS y el Banco Mundial.

⁹² UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, pág. 263.

⁹³ UNESCO, *Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos*, pág. 34.

⁹⁴ Véanse la nota 155 *infra* y el párrafo 94 del presente informe.

⁹⁵ En el artículo 19 del Marco de Acción de Dakar se pidió a la UNESCO que siguiera "desempeñando el mandato que se le ha asignado para coordinar las actividades de los que cooperan en la educación para todos y mantener el dinamismo de su colaboración. En consonancia con esto, el Director General de la UNESCO convocará anualmente la reunión de un grupo restringido y flexible de alto nivel, que servirá para impulsar el compromiso contraído en el plano político y la movilización de recursos técnicos y financieros". Se informará a la reunión por medio de un "informe de seguimiento". El artículo 16 estipula que "Hasta el año 2002 a más tardar los países prepararán planes nacionales globales de educación para todos", y se especifica el contenido del plan nacional. Como se dispone en el artículo 9, "Esos planes se deberían integrar en un marco más amplio de reducción de la pobreza y de desarrollo... abordar los problemas vinculados a la financiación insuficiente que ya es crónica...". En esos planes "se fijarán estrategias claras para superar los problemas especiales con que se ven confrontados quienes en la actualidad están excluidos de las oportunidades educativas, con un claro compromiso con la educación de las niñas y la igualdad entre los géneros". El artículo 17 prevé que "los miembros de la comunidad internacional participantes en la cooperación se comprometen a actuar de forma coherente, coordinada y consecuente dondequiera que se pongan en marcha procesos de educación para todos dotados de planes fiables. En función de sus posibilidades, cada interlocutor prestará ayuda a los planes nacionales de educación para todos para subsanar la escasez de recursos". El texto del artículo 21 es el siguiente: "Se estima que la realización de los objetivos de la educación para todos costará unos 8.000 millones de dólares anuales, lo cual exigirá un apoyo financiero complementario por parte de los países, así como una mayor asistencia al desarrollo y una reducción de la deuda por parte de los donantes bilaterales y multilaterales. Por eso, es esencial que los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales y multilaterales, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la sociedad civil y las fundaciones adopten nuevos compromisos concretos en el plano financiero".

⁹⁶ UNESCO, *Programa y presupuesto aprobados 2002-2003*, pág. 14. "La asistencia a los Estados Miembros estará esencialmente dedicada a facilitar la elaboración de planes nacionales de EPT y la incorporación de los objetivos, las prioridades y los temas de la educación para todos en los marcos más amplios de planeamiento del desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza. De un modo más general, el programa promoverá la concepción de políticas de educación, la mejora de los programas y las reformas, de tal modo que integren las investigaciones pertinentes, la información actualizada y las mejores prácticas innovadoras."

⁹⁷ En L. Jallade, M. Radi y S. Cuenin, *National Education Policies and Programmes and International Cooperation: What role for UNESCO?* (París, UNESCO, 2001) se explica en detalle la complejidad de establecer una política de educación moderna y se argumenta que el país asociado debería asumir la plena responsabilidad y que tiene que haber más compatibilidad entre los participantes externos que realizan actividades de educación.

⁹⁸ Durante la misión llevada a cabo en Etiopía en mayo de 2002, la Sra. G. Zewdie, Ministra de Educación, señaló que en la primera y segunda fase del Programa de Desarrollo del Sector de la Educación, elaborado con los donantes, se habían tenido debidamente en cuenta las metas de EPT, que en el DELP se incluían la educación y las metas de EPT, por lo que resultaba difícil que el Gobierno se enfrascara en otro proceso más promovido por la UNESCO, que llegaría a ser una carga adicional para los escasos recursos disponibles.

⁹⁹ UNESCO, *Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre la Educación para Todos*, anexo 1, pág. 35 y anexo 4, pág. 42, Criterios para la evaluación de los planes nacionales de EPT. Resulta de alguna manera extraño descubrir en el "Informe del Director General sobre los progresos realizados en la aplicación y el seguimiento del Marco de Acción de Dakar" (documento EX/7 de la 166ª reunión del Consejo Ejecutivo de la UNESCO, París, 18 de febrero de 2003) que todavía se siga poniendo gran empeño en la preparación de planes nacionales individuales de EPT.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 12.

¹⁰¹ Resultados de las reuniones sobre Vía Rápida para la EPT de Bruselas, 27 de noviembre de 2002, copresidida por el Canadá (a la sazón Presidente del G8) y los Países Bajos, patrocinadas por la Comisión Europea con la UNESCO y el Banco Mundial, que también convocaron las reuniones, y de París, 25 de marzo de 2003, copresidida por Francia, en su calidad de Presidente del G8 y los Países Bajos (que fueron sustituidos por Noruega). Esas reuniones de donantes se celebran dos veces al año inmediatamente antes de las reuniones del Comité de Ayuda al Desarrollo a principios de año y después de la reunión del Grupo de Alto Nivel de la UNESCO en noviembre.

¹⁰² UNESCO, *Marco de Acción de Dakar - Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, art. 19.

¹⁰³ Sir John Daniel y Abhimanyu Singh, "Reaching the EFA goals: UNESCO's role", *Commonwealth Education Partnerships 2003* (Londres, 2003), pág. 7.

¹⁰⁴ La reunión del Grupo de Alto Nivel celebrada en Abuja, en un raptó de autoevaluación, pidió a la UNESCO que velara por que en las siguientes reuniones del Grupo participaran representantes del más alto nivel con gran poder de movilización del compromiso político en pro de las metas de EPT y reconoció la necesidad de abordar la planificación con flexibilidad y de conformidad con las circunstancias de cada país. También analizó los planes nacionales de EPT en el contexto general de los planes de desarrollo y se mostró partidaria de que se aprovecharan las oportunidades que ofrecen las estrategias de lucha contra la pobreza y la Iniciativa Acelerada del Banco Mundial, respecto de la cual expresó su beneplácito y apoyo.

¹⁰⁵ El *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo* (París, UNESCO, octubre de 2001) fue preparado por la UNESCO con contribuciones de los colaboradores de la EPT. Los participantes en la reunión del Grupo de Alto Nivel para la que se preparó no quedaron totalmente satisfechos con la calidad del informe y decidieron que un equipo independiente encargado del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo preparara el siguiente informe. En octubre de 2002 se publicó un *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002: La Educación para todos - ¿Va el mundo por el buen camino?* y en noviembre de 2003 se publicó el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4: Educación para todos - Hacia la igualdad entre los sexos*. Véase también la página web: <http://www.efareport.unesco.org/>.

¹⁰⁶ En noviembre de 2000, septiembre de 2001, junio de 2002 y julio de 2003.

¹⁰⁷ UNESCO, *Segunda reunión del Grupo de Alto Nivel sobre Educación para Todos: Informe de 2002*, pág. 27 y Comunicado de la Tercera Reunión del Grupo de Alto Nivel (Nueva Delhi (India), noviembre de 2003), párr. 16.

¹⁰⁸ Las dos organizaciones comparten el costo del Programa de Cooperación UNESCO/PMA. El PMA financia al personal de la oficina de enlace (dos oficiales de enlace y un auxiliar), mientras que la UNESCO aporta el personal de oficina y los servicios de su personal sin costo alguno para el PMA. La división del PMA que pida apoyo técnico paga el costo de las misiones sobre el terreno.

¹⁰⁹ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, pág. 255: "En el *Informe de la EPT de 2002...* se da a entender que la UNESCO había interpretado su difícil función de coordinación del Marco de Dakar de manera algo conservadora, actitud que no ha cambiado".

¹¹⁰ UNESCO, *Marco de Acción de Dakar*, párr. 16.

¹¹¹ Instituto de Estadística de la UNESCO, *Estrategia a mediano plazo 2002-2007*, (Montreal, 2001), pág. 24. La UNESCO aportó 3,4 millones de dólares de los EE.UU. al IEU en 2001. Las estimaciones de recursos del IEU se basan tanto en las aportaciones de la UNESCO como en las contribuciones voluntarias que alcanzaron la cifra de 35 a 37 millones de dólares de los EE.UU. en el período 2002-2007.

¹¹² Durante la 32ª reunión de la Conferencia General de la UNESCO y por invitación del Director General de la Organización, se celebró una mesa redonda ministerial sobre calidad de la educación los días 3 y 4 de octubre de 2003. En la página web de la UNESCO: www.unesco.org se da a conocer el comunicado ministerial en sus versiones en inglés y francés. En el comunicado, los ministros piden una seria reflexión acerca de la naturaleza de los indicadores de calidad y, entre otras cosas, se manifiestan partidarios de que se evalúen los resultados de los sistemas de enseñanza en lo que atañe a los alumnos y alientan a los países a que compartan los resultados de la investigación.

¹¹³ El PISA agrupa a la OCDE y a los países en desarrollo. "The PISA 2003 assessment framework: mathematics, reading, science and problem solving knowledge and skills". Sus resultados son reveladores. Véase la página web: www.pisa.oecd.org.

¹¹⁴ Declaración de la Cumbre del G8: "Nuevo interés en la Educación para Todos: Informe del Grupo de tareas sobre educación del G8", dirigido por el Canadá. "Alentamos a las instituciones internacionales que se ocupan de la reunión de datos sobre educación a que coordinen más sus actividades a fin de minimizar la carga que pesa sobre los países en desarrollo y mejorar la calidad y la sistematicidad de los datos sobre educación. Para que la Educación para Todos logre progresos reales es imprescindible una verdadera evaluación y realización de pruebas. Los donantes deberían ayudar a los países en desarrollo a crear la necesaria capacidad institucional." Véase también la página web: www.g8.gc.ca/2002.

¹¹⁵ E/ICEF/2001/13 de 7 de noviembre de 2001 y Corr.1, de 11 de diciembre de 2001; Plan estratégico de mediano plazo para el período 2002-2005. Las otras tres prioridades de la organización son: inmunización "y más"; lucha contra el VIH/SIDA; mejoramiento de la protección de los niños contra la violencia, la explotación, los malos tratos y la discriminación. Es digna de mención otra magnífica publicación anual del UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia*, que contiene, entre otras cosas, datos sobre educación; véase en particular *Estado Mundial de la Infancia 1999*, dedicada por completo a la educación.

¹¹⁶ E/ICEF/2001/13, pág. 19, párr. 42.

¹¹⁷ *Ibid.*, pág. 22, párr. 47.

¹¹⁸ Las dos organizaciones han acordado oficialmente disolver el Comité Conjunto UNESCO-UNICEF de Educación, creado en 1989 como mecanismo mixto que pudiera facilitar la cooperación a todos los niveles. El ámbito de la colaboración de ambas organizaciones se documenta en un informe dirigido a los respectivos órganos ejecutivos en 2003.

¹¹⁹ División de Programas del UNICEF, *Girls' Education: Progress Analysis and Achievements in 2002* (Nueva York, mayo de 2003), pág. 3, Resumen. Los 25 países seleccionados son: Bangladesh, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Guinea, India, Nigeria, Pakistán, República Democrática del Congo, Tanzania, Yemen, Zambia (todos ellos países incluidos en la vía rápida del Banco Mundial), así como Afganistán, Benin, Bután, Chad, Djibouti, Eritrea, Malawi, Malí, Nepal, Papua Nueva Guinea, República Centroafricana, Sudán y Turquía. Se aplicaron para la selección de los países los siguientes criterios: países con la mayor desproporción de mujeres escolarizadas (más del 10%), países con muy poca escolarización de niñas (menos del 40%), países con un elevado número de niñas fuera del sistema de enseñanza (más de 1 millón), países que se ven amenazados por el VIH/SIDA y por conflicto civil (con el riesgo inherente de perder logros anteriores) y países que forman parte de la Iniciativa de financiación Acelerada del Banco Mundial; el UNICEF afirma haber tenido un papel importante en el lanzamiento de esta iniciativa. "La nueva estrategia está llamada a asegurar la máxima sinergia con la Iniciativa de financiación Acelerada y forma parte integrante de los esfuerzos generales para alcanzar las metas de Dakar de Educación para Todos."

¹²⁰ *Ibid.*, pág. 10. En vista de que el UNICEF opinaba que en la Iniciativa de financiación Acelerada del Banco Mundial no se prestaba atención suficiente a la cuestión del género, organizó en Burkina Faso, junto con el Banco Mundial, un seminario regional sobre opciones de inversión en la Educación para Todos: procurando eliminar las desigualdades de género y de otra índole, en junio de 2003.

¹²¹ *Ibid.*, pág. 13. Un serio problema con que se tropieza es la falta de datos fiables que, según el UNICEF, "pueden hacer fracasar los esfuerzos para asegurar la igualdad de los sexos en los buenos resultados. Un examen apoyado por el UNICEF sobre la manera en que se están evaluando a nivel mundial el aprovechamiento en los estudios demostró que actualmente 23 países cuentan con un programa nacional de supervisión; no obstante, la mayoría carece de sistema de evaluación del aprendizaje y se confía, en cambio, en los exámenes públicos o las evaluaciones internacionales". Otra dificultad adicional es que, si bien la evaluación de la alfabetización elemental y los conocimientos básicos del cálculo aritmético pudiera ser muy directa (pese a las dificultades para lograr que los países supervisen sistemáticamente esos logros), es más difícil evaluar la preparación para la vida activa. El UNICEF admite que todavía queda mucho por hacer en este ámbito.

¹²² *Ibid.*, pág. 3, Resumen.

¹²³ El UNICEF es muy consciente de este vacío y está tratando de resolver la cuestión al menos en beneficio de sus propios fines como organización.

¹²⁴ Esta sugerencia se formuló en la disertación del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas, pág. 4, primera sesión: Prácticas de evaluación, en *Partners in Development Evaluation - Learning and Accountability DAC/OECD Workshop* (París, 25 y 26 de marzo de 2003).

¹²⁵ E/2003/L.20, de 8 de julio de 2003, párr. 12, sobre creación de capacidad, y párr. 16: Evaluación del proyecto de resolución del Consejo Económico y Social sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la resolución 56/201 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 2001, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

¹²⁶ El Programa de Acción de la CIPD, aprobado en la Conferencia de El Cairo en 1994, se propone concretamente "a) Lograr el acceso de todos a una enseñanza de calidad, dando especial prioridad a la enseñanza primaria y técnica y la capacitación para el empleo, la lucha contra el analfabetismo y la eliminación de las desigualdades entre los sexos con respecto al acceso, la retención y el apoyo a la educación; b) Promover la educación no académica para los jóvenes, garantizando la igualdad de acceso de hombres y mujeres a los centros de alfabetización; c) Incorporar en los programas de estudios temas sobre la relación entre la población y el desarrollo sostenible, las cuestiones de salud, incluida la salud reproductiva, y la igualdad entre los sexos, y mejorar su contenido a fin de fomentar una mayor responsabilidad y conciencia al respecto". Véase, *FNUAP, El Estado de la Población Mundial 2002: población, pobreza y oportunidades* (Nueva York, FNUAP, 2002), pág. 50. "Se planteó como meta a 20 años la finalización universal de los estudios de educación primaria", que se revisó en el "examen de los adelantos logrados durante los cinco años posteriores a la celebración de la CIPD", que estableció "nuevas metas en la educación... : acceso universal a la educación primaria para 2015, aumento de la matriculación en escuelas primarias para 2010 de al menos 90% tanto para varones como para niñas y una reducción a la mitad antes de 2005 de la tasa de analfabetismo de mujeres y niñas con respecto a la de 1990".

¹²⁷ UNESCO, *Informe final*, Foro Mundial sobre la Educación, Dakar, pág. 46, Declaración conjunta de las organizaciones que convocaron el Foro Mundial sobre la Educación (París, UNESCO, 2000).

¹²⁸ Delia Barcelona, "Apoyo del FNUAP a la Educación para Todos", documento interno de trabajo del FNUAP (18 de mayo de 2001), pág. 2.

¹²⁹ Esta cifra no incluye los recursos del FNUAP programados para la educación sobre prevención del VIH ni para otras actividades de apoyo integradas en los programas por países que, como señala la secretaria del FNUAP, el actual sistema de vigilancia financiera no les permite reflejar.

¹³⁰ Barcelona, *loc. cit.*, pág. 4.

¹³¹ PMA, prospecto de la Campaña de Alimentación Escolar, pág. 1. James T. Morris, Director Ejecutivo del PMA, "alimentar y dar educación a un niño pobre es la cosa más importante que podemos hacer para el desarrollo de esa persona y de su nación", *ibíd.*, carátula.

¹³² El objetivo es aumentar el apoyo de los donantes y ayudar a cubrir las necesidades higiénicas, de salud y educación, como una mejor formación de maestros y aulas más adaptadas a las necesidades de los niños, para asegurar que más niños pobres no sólo estén bien alimentados, sino que también reciban una buena educación, folleto de la Campaña Mundial de Alimentación Escolar del PMA titulado, *Into school, out of hunger* (Roma, PMA, julio de 2001). Las cifras correspondientes a 2002 figuran en *Global School Feeding Report* (Roma, PMA, 2003), pág. 4.

¹³³ Los gobiernos que han donado recursos concretamente a las actividades de alimentación escolar del PMA son: Andorra, Bangladesh, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Honduras, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suiza, y la Comisión Europea (Europe Aid y ECHO). Además, algunas empresas privadas y ONG han contribuido, así como un gran número de particulares: el PMA ha utilizado las contribuciones multilaterales de algunos donantes para apoyar las actividades de alimentación escolar. Estas últimas contribuciones no tenían como destino concreto la alimentación escolar; el PMA determinó la manera en que se asignarían. Información recibida de la Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar del PMA.

¹³⁴ Se calcula que hay unos 400 millones de escolares con infecciones causadas por lombrices de tierra, esquistosomiasis o ambas, que provocan una morbilidad extrema.

¹³⁵ Cifra tomada de UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, pág. 244.

¹³⁶ PMA, *Global School Feeding Report*, pág. 23 y ss. Los métodos e instrumentos de estudio, así como los indicadores evaluados de asistencia, matriculación y rendimiento escolar, proporcionarán abundante información que abarcará muy diversas necesidades de información sobre la educación, como el entorno general en que se realiza el aprendizaje, la calificación profesional de los maestros, la proporción de maestras y maestros, etc.

¹³⁷ *Ibíd.*, págs. 16 y ss., descripción detallada del proyecto ARGOS. PMA, *Global School Feeding Report 2002*, pág. 37, donde se califica de muy esperanzadores los resultados de las pruebas experimentales.

¹³⁸ El PMA considera que se puede materializar un programa mundial de alimentación para 300 millones de niños malnutridos del mundo. A un costo de 19 centavos diarios como promedio, o sea 34 dólares de los EE.UU. anuales, se puede alimentar a un niño en la escuela. PMA, folleto *Into school, out of hunger* sobre alimentación escolar.

¹³⁹ El UNICEF ha designado a un funcionario para que trabaje con la Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar del PMA a los efectos de aumentar las sinergias entre ambas organizaciones a nivel de países; se han concertado acuerdos parecidos con la UNESCO (véase el párrafo 70). Véase WFP/EB/2002/INF/23, de 18 de octubre de 2002, nota informativa sobre alimentación escolar, pág. 7. Ha aumentado el número de asociaciones con el sector privado, véase PMA, *Global School Feeding Report*, págs. 12 y ss.

¹⁴⁰ PMA, folleto *Into school, out of hunger* sobre alimentación escolar.

¹⁴¹ Durante la misión a Etiopía en mayo de 2002, la Inspectora se percató de que no existía colaboración en este ámbito con la FAO o el UNICEF y que el PMA estaba ocupándose por sí solo de introducir este valioso plan en sus proyectos experimentales de alimentación escolar. Como resultado de la misión de la Inspectora al Perú, se previó en Ayacucho el establecimiento de nuevas modalidades de cooperación entre el FNUAP, el UNICEF y el PMA.

¹⁴² PMA, *Global School Feeding Report*, pág. 11. Los dos organismos crearon un programa mínimo de salud, educación y asistencia a la higiene de que deberían disponer todas las escuelas, pero que se adaptará a las necesidades concretas de cada país y escuela.

¹⁴³ Véase el sitio web de la OIT: <http://www.ilo.org/childlabour>.

¹⁴⁴ La región de Asia y el Pacífico tiene el mayor número de trabajadores infantiles en la categoría de edades entre 5 y 14 años, que se cifra en 127,3 millones, seguida del África subsahariana y América Latina y el Caribe, con 48 millones y 17,4 millones respectivamente.

¹⁴⁵ Las actividades de la OIT están encaminadas a eliminar el trabajo infantil, definido en el Convenio de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo (Nº 138), 1973 y el Convenio de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (Nº 182), 1999.

¹⁴⁶ Financiado por 30 donantes, incluidas varias organizaciones de empleadores y trabajadores, y municipios.

¹⁴⁷ OIT, *Child Labour and Education - An IPEC Perspective*, describe detalladamente las actividades del Programa en educación; véase también *Facts on Gender Roles and Child Labour* con referencia a las necesidades de análisis en materia de género; e información sobre el Acuerdo Marco de Asociación OIT/Departamento para el Desarrollo Internacional, financiado por dicho Departamento - Apoyo a la incorporación de las cuestiones de género del IPEC. sitio web: <http://www.ilo.org/childlabour>.

¹⁴⁸ Los organismos vectores son la OIT, Education International y la UNESCO. Esto fue convenido por el Grupo de Trabajo de EPT en 2001; véase también la nota 91.

¹⁴⁹ El programa INDISCO para los pueblos indígenas y tribales de conformidad con el Convenio Nº 169 de la OIT estudia las formas en que los mecanismos de exclusión los afectan.

¹⁵⁰ En este informe también se ha subrayado la función que corresponde a la OIT para mejorar aún más el proceso de los DELP, véase el párrafo 143.

¹⁵¹ Datos relativos a la incorporación de la eliminación del trabajo infantil en el desarrollo y las estrategias de lucha contra la pobreza; véanse las interesantes iniciativas de establecimiento de redes tales como Development Policy Network for the Elimination of Child Labour (DPNet) (Red de Políticas de Desarrollo para la Eliminación del Trabajo Infantil y la Hazardous Child Labour Network (HCLNet) (la Red relativa al Trabajo Infantil Peligroso) y el sitio web <http://www.ilo.org/childlabour>.

¹⁵² Bellamy, *op. cit.*, págs. 7 y 12, figura 4. Hitos internacionales en materia de educación: otros importantes instrumentos jurídicos relativos a la educación, entre otros, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979) y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989).

¹⁵³ Resolución 2626 (XXV), documento A/8124 y Add.1, párr. 18 b).

¹⁵⁴ Resolución 35/56 de la Asamblea General, anexo, párr. 46.

¹⁵⁵ Esas conferencias fueron:

Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990)*

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)*

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993)*

Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad (Salamanca, 1994)*

Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994)*

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995)*

Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)*

Reunión de mitad del decenio del Foro Consultivo Internacional sobre la Educación para Todos (Ammán, 1996)*

Quinta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos (Hamburgo, 1997)*

Conferencia Internacional sobre el Trabajo Infantil (1997)*

Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado a la Infancia (Nueva York, 2002)

Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)

Los acontecimientos internacionales indicados con un asterisco han sido reconocidos por la Conferencia de Dakar (2000) y se han acogido con beneplácito los compromisos contraídos en ellos.

¹⁵⁶ Decenio de las Naciones Unidas de la Alfabetización: La Educación para Todos: Plan de Acción Internacional; aplicación de la resolución 56/116 de la Asamblea General, resumen; A/57/218 de 16 de julio de 2002, pág. 1 y Corr.1; resolución 57/166 de 16 de enero de 2003, párrafo dispositivo 8.

¹⁵⁷ Para más detalles, véase el sitio web del Proyecto del Milenio: www.unmillenniumproject.org/html/.

¹⁵⁸ A/57/319-E/2002/85 de 16 de agosto de 2002, págs. 2 y 3, párrs. 5 y 8. Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, nueva financiación para los objetivos, en que se enumeran todas las promesas de contribuciones para aumentar la asistencia aportada hasta el momento.

¹⁵⁹ Establecido por la resolución 302 (IV) de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1949; prórroga del mandato por la resolución 56/52 de 10 de diciembre de 2001.

¹⁶⁰ A/58/6, de 10 de marzo de 2003, sec. 26, Refugiados de Palestina, Sinopsis 26.3, 26.6 y 26.7, Proyecto de presupuesto por programas para el bienio 2004-2005, parte IV, Derechos humanos y asuntos humanitarios.

¹⁶¹ AIF. Su asistencia se centra en los países más pobres a los que proporciona préstamos sin interés y otros servicios.

¹⁶² Banco Mundial, Red de Desarrollo Humano, *Education Sector Strategy* (Washington D.C., Banco Mundial, julio de 1999).

¹⁶³ Referencia al presupuesto de la UNESCO; véase el párrafo 32 y la nota 44.

¹⁶⁴ Banco Mundial, *Education: Fiscal Year 2002 Retrospective-Summary of Key Achievements* (Washington D.C., Banco Mundial, septiembre de 2002), pág. xi, Introducción y Resumen.

¹⁶⁵ *Ibid.*, págs. 44 a 48, anexo 3, Ejercicio fiscal 2002, nuevos resúmenes del proyecto de educación. Esos proyectos se financian con arreglo a diferentes instrumentos de préstamo: préstamos adaptables para programas; préstamos para el aprendizaje y la innovación, préstamos para ajuste sectorial y préstamos para inversiones específicas.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pág. xiii, Introducción y Resumen.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*, págs. xiii y xiv.

¹⁶⁹ Emmerij, Jolly y Weiss, *op. cit.*

¹⁷⁰ Véase el sitio web del Banco Mundial : <http://www.worldbank.org/cdf> y <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index/htm>.

¹⁷¹ Los críticos de la Iniciativa Acelerada de EPT aducen que es tanto más asombroso por el hecho de que en la Iniciativa Acelerada la prioridad para la educación de las niñas no se refleja lo suficiente.

¹⁷² Comité para el Desarrollo "Educación para unas economías dinámicas: plan de acción para acelerar el progreso hacia la Educación para Todos" (DC2002-0005/Rev.1, 9 de abril de 2002), pág. 1, párr. b.

¹⁷³ En la Cumbre de Génova celebrada en julio de 2001, los líderes del G8 reafirmaron su compromiso de ayudar a los países a cumplir los objetivos de la EPT y subrayaron especialmente los dos objetivos en materia de educación de la Declaración del Milenio. Véase también el sitio web: www.g8.gc.ca/2002.

¹⁷⁴ Banco Mundial "The Framework of the Education for All Fast-Track Initiative" (junio de 2003), preparado en cooperación con todos los organismos asociados de la Iniciativa Acelerada.

¹⁷⁵ DC2002-0005/Rev.1, Resumen.

¹⁷⁶ Banco Mundial, "The Framework of the Education for All Fast-Track Initiative", pág. 2.

¹⁷⁷ *Ibid.*, pág. 5. Prueba de que los países sienten las iniciativas como propias: credibilidad de las estrategias, acciones públicas prioritarias, y las inversiones... los compromisos en materia de política y los objetivos anuales para los parámetros del marco indicativo, estimaciones de costo por unidad y su concordancia con las estrategias a largo plazo en materia de sostenibilidad para abordar las cuestiones relacionadas con la capacidad... la idoneidad de los datos existentes y las acciones prioritarias propuestas para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación de los resultados.

¹⁷⁸ DC2002-0005/Rev.1, pág. 11, párr. 14.

¹⁷⁹ *Ibid.*, pág. 12, párrs. 16 a 18. Se relacionan con el pago de **tasas académicas** (pagos directos de las familias) en que el Banco Mundial claramente se separa de su política anterior y aboga por su eliminación en vista de que impiden que los niños de las familias pobres asistan a la escuela y, en particular, perjudica a las niñas. Por lo tanto la eliminación de las tasas académicas en la escuela primaria, debe formar parte integrante del plan de acción para acelerar la EPT. **VIH/SIDA**: esta epidemia está menoscabando los servicios de educación, erosiona su calidad, debilita la demanda y el acceso, reduce las reservas de trabajadores calificados de los países, incluidos los maestros, y aumenta marcadamente los costos del sector. En los países más castigados, hasta un 20% de los maestros son VIH positivos; Zambia pierde anualmente alrededor de 1.000 maestros (aproximadamente la mitad de los que reciben capacitación cada año). En diciembre de 2001, 40 millones de personas en todo el mundo vivían con VIH y de ellos, 2,7 millones eran niños menores de 15 años. Habida cuenta de que la educación se considera un medio importante de prevención del VIH/SIDA y de que la educación es uno de los sectores más gravemente amenazados por la epidemia, el Banco Mundial se ocupa de que las cuestiones relacionadas con el VIH/SIDA se integren en los programas de educación. También se insiste en la importancia de la educación en la lucha contra el VIH/SIDA en el informe "World Population Monitoring 2003" de la Comisión sobre Población y Desarrollo (ESA/WP.179, de 30 de enero de 2003). **Conflictos armados**. Habida cuenta de que varios países que actualmente no están en condiciones de lograr los ODM ni las metas de EPT son países en conflicto, cuyos sistemas de enseñanza a menudo, si no tienen deficiencias graves, están totalmente desorganizados, se considera de importancia capital organizar la asistencia para reconstruir los sistemas de enseñanza. Esa asistencia debe prestarse simultáneamente en diversos frentes, esto es "la reconstrucción de escuelas, la capacitación acelerada de maestros, y el suministro de materiales pedagógicos adecuados". Debe hacerse hincapié en la reinserción de los niños soldados. Se reconoce que la educación puede contribuir a restablecer la cohesión social ya que puede promover los planes de estudios que fomenten el respeto por las diferencias culturales, étnicas y políticas. De este modo, la educación puede ser un medio importante de prevención de futuros conflictos.

¹⁸⁰ Los 18 países de la Iniciativa Acelerada son: Albania, Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guyana, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Unida de Tanzania, Uganda, Viet Nam, Yemen, Zambia y los cinco países adicionales con una numerosa población de niños que no asisten a la escuela, que deben recibir apoyo analítico: Bangladesh, India, Nigeria, Pakistán y República Democrática del Congo.

¹⁸¹ Banco Mundial "The Framework of the Education for All Fast-Track Initiative", págs. 3 y 16, en que se afirma que la India ya no forma parte de la Iniciativa Acelerada analítica. "En marzo de 2003, los donantes convinieron en que, en el caso de la India, el plan de desarrollo quinquenal nacional podía considerarse equivalente a un plan completo a los efectos de la Iniciativa Acelerada."

¹⁸² El grupo de trabajo de la Asociación está preparando directrices operacionales para la Iniciativa Acelerada Analítica (véase la nota 176).

¹⁸³ Comunicado de prensa del Banco Mundial de 12 de junio de 2002.

¹⁸⁴ DC2002-2005/Rev.1, pág. 17, párr. 27.

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, págs. 177 y 178. Si bien se afirma que la Iniciativa Acelerada ha sido en gran medida acogida con beneplácito y apoyada por la UNESCO, el UNICEF, los donantes bilaterales, la Unión Europea y la Campaña Mundial de Educación, ya que ha añadido un cierto sentido de urgencia al diálogo y la acción internacionales, se han expresado algunas críticas. También se han expresado preocupaciones en UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, págs. 247 y ss., así como en el Informe de la cuarta reunión del Grupo de Trabajo sobre educación para todos (París, julio de 2003), págs. 13 y ss.

¹⁸⁷ Esta omisión parece haber sido subsanada desde entonces, al menos parcialmente, dado que comúnmente se hace referencia a la Iniciativa Acelerada como Iniciativa Acelerada de Educación para Todos.

¹⁸⁸ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, pág. 251, ofrece una sinopsis de la situación de los compromisos de financiación para los países apoyados por la Iniciativa Acelerada en agosto de 2003. Indica la suma de 208 millones de dólares en concepto de nuevos compromisos, pág. 251.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pág. 248.

¹⁹⁰ *Ibid.*, pág. 252.

¹⁹¹ Los miembros del CAD son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y la Comisión de las Comunidades Europeas.

¹⁹² Jean-Claude Faure, *The DAC Journal - Development Co-operation: 2002 Report* (OCDE, 2003), vol. 4, N° 1, pág. 2.

¹⁹³ Sitio web del CAD: <http://www.oecd.org/dac>; se entiende que el país examinado aprueba el texto antes de su publicación. Estos exámenes del CAD a cargo de otros expertos son realizados por un equipo integrado por inspectores, miembros gnados del CAD y la secretaría de la Dirección de Cooperación para el Desarrollo de la OCDE.

¹⁹⁴ Faure, *op. cit.*, pág. 77; en las páginas subsiguientes figura información acerca de las modalidades de exámenes de los miembros del CAD y de los procedimientos de seguimiento.

¹⁹⁵ *Ibid.*, pág. 222, anexo estadístico; las cantidades relativas a la AOD de los últimos años se expresan en miles de millones de dólares de los EE.UU.: en 1994: 59,2; en 1995: 58,9; en 1996: 55,6; en 1997: 48,5; en 1998: 52,1; en 1999: 56,4; en 2000: 53,7; en 2001: 52,3; y en 2002: 56,9, que es una cifra provisional.

¹⁹⁶ *Ibid.*, pág. 13, Un cambio de escala; y OCDE, "ODA prospects after Monterrey: latest projections" (8 de septiembre de 2003).

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibíd.*, pág. 269, anexo estadístico, cuadro 19: La ayuda según sus principales finalidades en 2001. Las cantidades comparables correspondientes a 1998 y 1999 figuran en el *DAC Journal - Development Co-operation 1999 Report*, pág. 207 (OCDE 2000), vol. 1, N° 1, anexo estadístico, cuadro 19: la ayuda según sus principales finalidades, 1998, y en el *DAC Journal - Development Co-operation 2000 Report*, pág. 223, vol. 2, N° 1, anexo estadístico, cuadro 19: La ayuda según sus principales finalidades, 1999.

¹⁹⁹ *Ibíd.*, págs. 268 y 269, cuadro 19.

²⁰⁰ *Ibíd.*

²⁰¹ OCDE, *The DAC Journal - Development Co-operation 2000 Report*, págs. 207 y 208, anexo estadístico sobre la asignación de la AOD por sectores, cuadro 19.

²⁰² OCDE, *The DAC Journal - Development Co-operation 2000 Report*, págs. 222 y 223, anexo estadístico sobre la asignación de la AOD por sectores, cuadro 19.

²⁰³ Hay que reconocer que muchos donantes bilaterales han incrementado considerablemente los fondos destinados a la educación básica, aunque dentro del contexto de un presupuesto general para la educación que ha disminuido y que sigue siendo reducido en comparación con las necesidades previstas para la EPT. Véase UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/04*, págs. 243 y ss., donde se ofrece un panorama bastante completo de la situación de la financiación.

²⁰⁴ Comisión de las Comunidades Europeas, "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo" (COM(2002) 116 final) (Bruselas, 6 de marzo de 2003), resumen, pág. 2.

²⁰⁵ *Ibíd.*, pág. 3. El planteamiento estratégico de la Comunidad "en los países en desarrollo se basará en las siguientes líneas directrices: enfoque sectorial; toma en consideración del marco macroeconómico y presupuestario; consideración de las necesidades y de la participación de los pobres; participación de los protagonistas de la educación y de la sociedad civil en sentido amplio; ayuda al desarrollo institucional y refuerzo de las capacidades; seguimiento de las actividades y de los resultados (indicadores); mayor coordinación y complementariedad entre todos los socios. La ayuda sectorial a la educación se prestará siempre que sea posible mediante apoyo macroeconómico, basado en programas sectoriales provenientes del diálogo mantenido con todos los socios". Véase también la página 14, cap. III.2: la formación para el empleo y el desarrollo de cualificaciones: consideración de la demanda de educación.

²⁰⁶ Unión Europea (8958/02 (Presse 147)) (Bruselas, 30 de mayo de 2002), pág. 27, proyecto de resolución del Consejo y los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros sobre la educación y la pobreza, párr. 2.

²⁰⁷ *Ibíd.*, párr. 3.

²⁰⁸ *Ibíd.*, pág. 13. Los Estados Miembros se comprometieron colectivamente en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo celebrada en Monterrey, con el acuerdo de los ministros de relaciones exteriores, del 14 de marzo de 2002 y el respaldo del Consejo Europeo reunido en Barcelona, a incrementar el volumen general de la AOD en los cuatro años siguientes. El párrafo 13 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona estipula lo siguiente: "... en cumplimiento del compromiso de estudiar los medios y el calendario que permitan a cada Estado miembro lograr el objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% del YNB a la AOD, los Estados miembros que aún no hayan alcanzado el objetivo del 0,7% se comprometen -como primera medida significativa- a aumentar individualmente su volumen de AOD en los próximos cuatro años, con arreglo a sus respectivos procesos de asignación presupuestaria, al tiempo que los demás Estados miembros proseguirán sus esfuerzos para mantenerse en una cifra igual o superior al objetivo del 0,7% para la AOD, a fin de alcanzar colectivamente una media de la Unión Europea del 0,39% en 2006. Habida cuenta de este objetivo, todos los Estados miembros de la Unión Europea pondrán empeño en todo caso en alcanzar, con arreglo a sus respectivos procesos de asignación presupuestaria, al menos el 0,33% del YNB para la AOD en 2006..." En 2002, la Unión Europea y sus Estados miembros aportaron de nuevo más del 50% del total de la AOD en todo el mundo.

²⁰⁹ *Ibid.*, pág. 27, párr. 4. La Comisión hace suyos los cálculos del Banco Mundial según los cuales los recursos económicos destinados a la educación deberían multiplicarse por tres para cumplir los ODM en materia de educación.

²¹⁰ COM(2002) 116 final, pág. 8, cap. II, párr. 4, Actuación de los proveedores de fondos y de la Comunidad.

²¹¹ Afianzar el sentido de propiedad de los países y fortalecer la gestión financiera y los programas sectoriales dentro de un marco integral.

²¹² COM(2002) 116 final, pág. 20.

²¹³ 8958/02 (Presse 147), pág. 32, párr. 28.

²¹⁴ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2002*, pág. 13: "Los diferentes organismos tienen prioridades y criterios distintos con respecto a la planificación. La UNESCO promueve el plan de acción nacional de la EPT. El Banco Mundial da preferencia a la enseñanza primaria universal y se centra en las estrategias encaminadas a su consecución. Algunos organismos bilaterales conceden prioridad a los ODM mediante proyectos o apoyo presupuestario. Esta falta de consenso internacional es una desventaja para entablar el obligado diálogo eficaz en el plano nacional". En el *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2003/4*, pág. 263, se señala que "la retórica internacional no tiene nada que ver con la realidad", pág. 263.

²¹⁵ En el capítulo 6 del *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, 2003/4*, titulado Cumplimiento de nuestros compromisos internacionales, se ofrece una magnífica descripción de las corrientes de ayuda a la educación de fuentes bilaterales y multilaterales en el transcurso del tiempo.

²¹⁶ *Ibid.*, pág. 258.

²¹⁷ Consejo Económico y Social (E/2003/L.20, de 9 de julio de 2003), párr. 15. Proyecto de resolución sobre Progresos alcanzados en la aplicación de la resolución 56/201 de la Asamblea General sobre la revisión trienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas.

²¹⁸ El CAD ha desplegado una importante labor en esta esfera. Véanse también los resultados del Foro de Alto Nivel sobre Armonización, celebrado en Roma, por ejemplo la "Declaración de Roma sobre Armonización" (Roma, 25 de febrero de 2003), página web: www1.worldbank.org/harmonization/rome.

²¹⁹ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*, pág. 147.

²²⁰ A/58/323, de 2 de septiembre de 2003, párr. 91, Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas: informe del Secretario General.

²²¹ A/56/326, de 6 de septiembre de 2001, Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio, A/57/270, de 31 de julio de 2002, Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, A/57/270/Corr.1, de 27 de septiembre de 2002 y A/58/323, de 2 de septiembre de 2003: todos ellos informes del Secretario General; los informes del GNUM; y Jan Vandenmoortele, Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD, "Are the MDGs feasible?" (Nueva York, junio de 2002).

²²² PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*, págs. 35 y 36. En el informe se considera también que "la construcción de la capacidad estadística" es una "demanda sin precedentes, oportunidad urgente", puesto que se ha demostrado la necesidad de crear una demanda nacional, mejorar las estrategias y los sistemas nacionales, conseguir más recursos y utilizarlos con eficacia, mejorar la colaboración y la coordinación y fortalecer los sistemas de datos nacionales.

²²³ En el informe de la DCI sobre el enfoque basado en los resultados en las Naciones Unidas: aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (JIU/2002/2) se explican los diferentes tipos de procesos y se señalan los documentos preparados por los distintos participantes; véase la página de Internet de la DCI: <http://www.unsystem.org/jiu>.

²²⁴ Véase la página de Internet del Banco Mundial: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index>.

²²⁵ Véase también el párrafo 54.

²²⁶ Véase <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/sourtoc.htm>.

²²⁷ Véase, entre otras cosas, el informe preparado conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial en marzo de 2002: "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach: early experience with interim PRSPs and full PRSPs" (26 de marzo de 2002) que contiene una muy útil evaluación de la experiencia ganada al respecto. Para más información sobre valoraciones y evaluaciones, véase también la página del Banco Mundial: <http://worldbank.org/poverty/strategies/review/index>.

²²⁸ Comité para el Desarrollo, "Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): progress implementation", preparado por el personal del Banco Mundial y del FMI (DC2003-0011, de 6 de septiembre de 2003). En el documento se informa de que ya se ha llegado a un total de 32 DELP. Otros 21 países han emprendido el proceso y finalizado sus DELP provisionales.

²²⁹ FMI y Banco Mundial, "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach", pág. 48.

²³⁰ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2003*, págs. 21 y 22: "El FMI y el Banco Mundial deberían definir, en colaboración con los países, marcos macroeconómicos coherentes con la consecución de los Objetivos, que contemplen una financiación externa adecuada".

²³¹ Boletín informativo del PNUD, "Renewing commitment to the Millennium Development Goals: a call to action to the Group of Eight" (Nueva York, 29 de mayo de 2003), "54 países se han vuelto más pobres durante el decenio de 1990".

²³² PNUD, *Evaluación de la función del PNUD en el proceso de DELP – Volumen I: Informe principal* (Nueva York, PNUD, septiembre de 2003), pág. 8. en que se llega a la misma conclusión: "El PNUD debería tener más participación como asociado en el proceso del DELP".

²³³ UNESCO, *Una estrategia internacional para aplicar el Marco de Acción de Dakar sobre Educación para Todos*, pág. 32.

²³⁴ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Capacity-building in Africa: Effective aid and human capital-Report of the Committee for Development Policy on the fourth session (8-12 April 2002)* (Nueva York, Naciones Unidas, 2002), pág. 23. En el prefacio de este informe, se postula "la creación de un portal de ayuda a África y a su desarrollo, que abra una puerta a todos los proyectos de desarrollo y ayuda en África, incluidos los de las organizaciones no gubernamentales".

²³⁵ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2003/4*, pág. 244, cap. 6. Véase la página web: www.efareport.unesco.org; UNESCO, "Comunicado de la Reunión del Grupo de Alto Nivel 2003: Declaración de Nueva Delhi" (India, noviembre de 2003), en el párrafo 7 se pide a los países donantes y a los organismos internacionales que reduzcan el déficit de financiación entre la cifra actual de apoyo a la educación básica... y la que se necesita de apoyo externo para cumplir las metas en materia de género y de educación primaria universal para 2015... frenen la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que sigue estando por debajo del nivel que tenía a principios del decenio de 1990". Se ha reconocido que los datos relacionados con los compromisos de ayuda fluctúan mucho de un año a otro, dado que los organismos registran la ayuda en el año en que se contrae el compromiso y no en el año en que se desembolsa.

²³⁶ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2003*, págs. 96 y 97 "Entre un 60 y un 80% de la asistencia destinada a la educación se invierte en los países receptores, mientras que el resto va a parar a los países donantes (a la formación teórica y práctica de los profesionales de países en desarrollo y a los consultores e instructores de los países ricos). No es la mejor manera de utilizar los fondos. La asistencia técnica puede resultar perjudicial para las instituciones locales, especialmente si las autoridades se ven abrumadas por la masiva afluencia de asesores que promueven programas excesivamente elaborados".

²³⁷ *Ibid.*, pág. iv, Prefacio.

²³⁸ *Ibid.*, págs. iv y v .

²³⁹ Faure, *op.cit.*, pág. 323, Technical notes, basadas en el Atlas del Banco Mundial.

²⁴⁰ En la reunión de septiembre del Comité de Desarrollo del FMI y el Banco Mundial se pidió la presentación, en su siguiente reunión de 2004, de un informe sobre los adelantos logrados en la financiación y las enseñanzas aprendidas de la aplicación de la Iniciativa Acelerada.

²⁴¹ Véase la página web: <http://www.unmillenniumproject.org/html/about.shtm>.

²⁴² Uno de sus siete grupos se ocupa de la educación, véase la página web: <http://www.weforum.org/>.

²⁴³ Esta organización está integrada por 19 coaliciones nacionales y 7 regionales y 10 redes y organizaciones internacionales; página web: <http://www.campaignforeducation.org/>.

²⁴⁴ Estas y otras contribuciones importantes como "Broken Promises? Why donors must deliver on the EFA Action Plan" están en forma electrónica en la página web de Campaña Mundial por la Educación: <http://www.campaignforeducation.org/>.

²⁴⁵ UNESCO, *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2002*, pág. 139, cuadro 4.3. En Bruns, Mingat y Rakotomalala, *op. cit.*, pág. 111, las estimaciones fluctúan entre 5.000 y 7.000 millones de dólares de los EE.UU. anuales.

²⁴⁶ *Ibid.*, pág. 163.

²⁴⁷ A/55/100 (26 de junio de 2001), Informe del Grupo de Alto Nivel sobre la Financiación para el Desarrollo.

²⁴⁸ *Ibid.*, pág. 27.

²⁴⁹ *Ibid.*, pág. 29.

²⁵⁰ El texto relativo a la Institución Financiera Internacional (IFI) (enero de 2003) figura en la página web del Ministerio de Hacienda de SM: <http://www.hm-treasury.gov.uk/>, así como en la página web del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido: <http://www.dfid.gov.uk>.

²⁵¹ *Ibid.*, sec. 1: The Proposal, párrs. 1.17 y 1.18.

²⁵² *Ibid.*, sec. 5, párr. 5.10.

²⁵³ A/58/216 (5 de agosto de 2003). Aplicación y seguimiento de los compromisos y acuerdos alcanzados en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, informe del Secretario General.

²⁵⁴ Véase la página web: <http://www.wider.unu.edu/research/research-menu.htm>.