

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:

Jesús Sebastián

Vocales:

Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:

Alfonso Gamó

EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

ESTUDIO DE CASOS EN AMÉRICA LATINA,
ÁFRICA SUBSAHARIANA Y MAGREB

CONSUELO VÉLAZ DE MEDRANO (dir.)

MARIBEL RODRÍGUEZ

ARMANDO EUCEDA (coord.)

M.^a JESÚS VITÓN (coord.)

AMAPOLA ALAMA (coord.)

NATALIA MASSÉ (coord.)



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org).

Primera edición, noviembre de 2008

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Idea de cubierta: Alfonso Gamó

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1366-0

Depósito legal: M. 50.709-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	VII
PRÓLOGO, <i>Maribel Rodríguez Rodríguez</i>	IX

PRIMERA PARTE

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y DISEÑO METODOLÓGICO

CONSUELO VÉLAZ DE MEDRANO

I. INTRODUCCIÓN	3
II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASOS	7
III. EL ESTUDIO DE LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN.....	10
IV. DISEÑO, MODELO TEÓRICO Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO.	69

SEGUNDA PARTE

LOS ESTUDIOS DE CASOS: GUATEMALA, HONDURAS, MARRUECOS Y SENEGAL

1. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN GUATEMALA, <i>María Jesús Vitón</i> (coord.) y <i>Oscar Avendaño Arenas</i> ..	109
2. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN HONDURAS, <i>Armando Euceda</i> (coord.), <i>Martha Leticia Quintanilla</i> y <i>Leonarda del Carmen Andino</i>	225

ÍNDICE

3. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN MARRUECOS, <i>Amapola Alama</i> (coord.) y <i>Brahim Chedati</i>	315
4. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN SENEGAL, <i>Natalia Massé Minchero</i> (coord.), <i>Mafakha Toure</i> y <i>Pape Fily Ndiaye</i>	459

TERCERA PARTE

**LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA EQUIDAD
EN LOS PAÍSES Y SOBRE LA METODOLOGÍA DEL
ESTUDIO**

CONSUELO VÉLAZ DE MEDRANO

I. ANÁLISIS COMPARADO DE LA EQUIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE GUATEMALA, HONDURAS, MARRUECOS Y SENEGAL	571
RELACIÓN DE AUTORES.....	773
REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	777

AGRADECIMIENTOS

Nuestro agradecimiento a la Dirección General de Políticas y Desarrollo (DGPOLDE/SECI) por el patrocinio y la ayuda prestada y, muy especialmente, a las Oficinas Técnicas de la Cooperación Española en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal, y a cuantos generosa y voluntariamente han participado en el trabajo de campo: miembros de la Administración Pública, de las organizaciones de la sociedad civil, investigadores, docentes, equipos directivos, inspectores, padres y madres de familia, y alumnos y alumnas guatemaltecos, hondureños, marroquíes y senegaleses. También queremos expresar nuestra gratitud a las oficinas de UNICEF en Dakar y en Rabat por sus valiosos aportes. Sin la contribución de esta red de instituciones y de su personal comprometido con el estudio, este trabajo no habría sido posible.

PRÓLOGO

MARIBEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Existe un amplio consenso sobre el hecho de que la educación es una llave que permite acceder a activos sociales: el acceso a la información y al aprendizaje a lo largo de la vida, la posibilidad de ejercer los derechos de ciudadanía y el acceso a un empleo decente.

Por otra parte, la educación es un eje estratégico del desarrollo, puesto que de la calidad de la formación que se ofrece a las nuevas generaciones depende en gran medida la capacidad de un país para mejorar la competitividad de su economía, dado que está estrechamente vinculada a la capacidad nacional de innovación y de emprendimiento. Adicionalmente, la educación permite profundizar los niveles de participación democrática, al potenciar la capacidad de entendimiento de los ciudadanos de los temas de debate político y al favorecer las posibilidades de su participación efectiva y de fiscalización de la acción del Estado.

Durante las últimas décadas se han observado avances significativos a nivel mundial en las tasas de participación de niños, niñas y jóvenes en la educación, así como un retroceso, aunque lento, del analfabetismo.

Sin embargo, como recuerdan organismos internacionales como la Agencia de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura (UNESCO), persisten importantes retos en la equidad y la calidad de la educación, así como la traducción de estos avances educativos en mejoras reales de las condiciones materiales de vida de la población, a través del acceso a empleos mejor remunerados y de mayor calidad. La tarea a acometer en materia de educación es todavía ingente, pues 115 millones de niños y niñas todavía están sin escolarizar. Esta situación es particularmente dramática para la población femenina, que representa las dos terceras partes de los analfabetos del mundo.

Para consolidar los avances y compensar estas desigualdades, es fundamental fortalecer la capacidad de monitoreo y de investigación en los niveles nacional e internacional. En este sentido, y a pesar de las dificultades para analizar las desigualdades educativas dentro de los países por la escasez de información sistemática y comparable, la UNESCO, en el marco de los Informes anuales de Seguimiento de Educación para Todos (EPT), y el Banco Mundial ofrecen algunas pautas orientativas. Estos estudios recalcan el hecho de que las desigualdades están presentes en todos los niveles educativos, que son más acuciantes en los niveles superiores (secundarios y postsecundarios), así como que la educación no siempre consigue compensar las desigualdades sociales y los fenómenos de exclusión geográfica, cultural y económica.

El Informe de la EPT 2007 señala en particular que entre los factores de mayor peso en la desescolarización de 77 millones de niños están la residencia en medio rural, la procedencia de familias pobres y la escasa educación de las madres (se considera que un niño tiene dos veces más probabilidades de desertar de la escuela o de no asistir nunca a clase si su madre no tiene instrucción).

Otros elementos que tienen un gran peso para producir rezagos educativos son aquellos relacionados con la falta de motivación de los docentes, causada principalmente por la insuficiencia de su formación y las malas condiciones laborales, con la ausencia de políticas nacionales para hacer frente al problema de la equidad, que se limitan generalmente a aportar incentivos focalizados en las familias más pobres para que escolaricen a sus hijos y los retiren del trabajo infantil, con la persistencia de conflictos armados (en particular en el África Subsahariana), con la escasez de financiación tanto interna como externa y la baja calidad del gasto público en educación.

La intensidad de la exclusión social, política y económica de algunos segmentos de la población llega a hacerles inmunes a los beneficios sociales que la educación podría brindarles. En el caso de América Latina, las poblaciones indígenas y afrodescendientes tienen acceso a educación de peor calidad, son objeto de discriminación por los propios docentes, no disponen en su gran mayoría de una educación en su idioma materno y deben acumular un capital

educativo mayor que el resto de la población para poder acceder a empleos de calidad y superar la exclusión histórica.

Los factores que generan desigualdad ante la educación y las oportunidades vitales se combinan en un complejo entramado, donde cada nuevo elemento discriminante viene a reforzar el anterior. Las condiciones de pobreza económica, la dispersión geográfica de la población, la exclusión social de ciertos grupos étnicos y la falta de inversión pública de calidad generan un círculo vicioso reproductor de las desigualdades sociales, que a la vez que reducen la efectividad de la educación, la convierten en un factor que refuerza las brechas socioeconómicas.

Esta situación y las profundas desigualdades de condiciones y de oportunidades por sí mismas justifican plenamente la demanda de un mayor nivel de conocimiento e inversión en políticas educativas equitativas. Se trata de elevar el potencial de justicia social en el sector educativo y aumentar, en las poblaciones más desfavorecidas de una sociedad, su desarrollo, su autonomía y su capacidad de influir en la política, la sociedad y la economía.

Durante los últimos 15 años ha proliferado una gran diversidad de políticas educativas con esta vocación de justicia social, que han intentado romper los procesos generadores de desigualdades y de exclusión de algunos segmentos de la población.

En un primer momento estas políticas se centraron en aspectos de gestión y de eficiencia. Se trataron esencialmente de reformas institucionales orientadas a la descentralización de la administración escolar y a la autonomía de las escuelas. La problemática de la equidad se ha tratado fundamentalmente desde la premisa de que mayores niveles de cobertura escolar (lógica de la oferta) reducirían automáticamente los niveles de desigualdad, obviando de esta manera los otros factores que configuran los procesos de discriminación y exclusión.

Sin embargo, en el caso de América Latina, debe mencionarse el impacto negativo de un conjunto de medidas impuestas principalmente por el Banco Mundial en el marco del Consenso de Washington, que provocaron un franco retroceso en materia de equidad educativa. Entre las medidas que han afectado más directamente el sector de la educación se pueden mencionar el retroceso de la

cobertura de los servicios públicos y una creciente privatización de la educación, que se enmarcan en un clima generalizado de racionalización del gasto público y del tamaño del Estado. Mientras estas medidas favorecían a las poblaciones que podían invertir más recursos privados en la educación, se pusieron en marcha políticas compensatorias mínimas para los más desfavorecidos. Estas políticas, conocidas como de transferencias condicionadas, entre las cuales se puede mencionar “Oportunidades” en México o “Bolsa Familia” en Brasil, vinculaban una ayuda económica directa a las familias en situación de pobreza extrema con una contraprestación de los beneficiarios en forma de asistencia a controles de salud y a la escuela para los menores de edad. Sin embargo, estas medidas paliativas y de pequeña escala han sido insuficientes para contrarrestar los nefastos efectos de la reducción del papel del Estado en la educación.

Lamentablemente, estas políticas educativas no han producido los resultados esperados, e incluso en gran parte de los países han generado un desgaste de los actores del sistema educativo y de la sociedad en general, que ha llevado en la actualidad a un cierto escepticismo generalizado acerca de la utilidad y viabilidad de las reformas educativas.

Las valoraciones más recientes de estas reformas atribuyen como principal causa de estos fracasos el hecho de que las desigualdades económicas y sociales y la heterogeneidad cultural nunca fueron suficientemente tomadas en cuenta. Numerosos trabajos reconocen que la educación por sí sola no garantiza a los individuos mejores condiciones de vida ni mejores empleos. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo (*¿Los de afuera? Patrones cambiantes de la exclusión en América Latina y el Caribe*, Washington, 2007), reconoce, en el caso de América Latina, el carácter eminentemente hereditario de la educación y de su potencial de movilidad social ascendiente. Para un individuo, la probabilidad de acceder a una educación de calidad depende fundamentalmente de los niveles y calidad de educación que hayan recibido sus progenitores. De esta misma manera se heredan las demás oportunidades de acceso a bienes y servicios sociales y económicos. Para el BID, en este contexto existiría poco margen en las sociedades de América Latina

para que las políticas de educación y las capacidades individuales permitan superar estas barreras de reproducción de las desigualdades sociales.

Al mismo tiempo, todavía contamos con insuficientes metodologías que nos permitan estudiar esta realidad y que, a su vez, brinden respuestas sobre cuáles son los principales determinantes de la desigualdad y qué políticas tendrían mayor impacto para fomentar mayores índices de inclusión social y de igualdad. La propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas ha reconocido este reto al que se enfrentan la comunidad internacional y los propios países interesados (*Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Chile, Naciones Unidas, 2007).

Para responder a esta necesidad de llevar a cabo investigaciones sobre los determinantes de la equidad educativa, la UNESCO ha publicado un primer estudio en 2007 (J. D. Sherman y J. M. Poirier, *Educational Equity and Public Policy: Comparing Results from 16 Countries*, Montreal, UNESCO Institute for Statistics, ICAO, 2007). En este trabajo, y a través de un análisis comparativo de 16 países, la UNESCO trata de comprender los procesos generadores de desigualdad y las políticas educativas más efectivas para compensarlos y mejorar la equidad.

Por su parte, la Fundación Carolina está plenamente convencida de la especial relevancia y urgencia de apoyar la educación en general, y por ello dedica más del 80% de sus recursos al financiamiento de ayudas a la formación. Pero también es consciente de la necesidad de fomentar la evaluación y la investigación científica que permita a los actores nacionales e internacionales de la educación contar con elementos adicionales de análisis y conocimiento para promover aquellas políticas educativas que tengan un mayor impacto sobre la equidad.

Por ello, desde el año 2005, la Fundación, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), impulsó varios estudios dedicados al estado y los retos de la educación. En 2005 publicó un primer estudio (C. Vélaz de Medrano, *Los retos de la educación básica en América Latina*, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI) y en 2006 se editaron dos estudios

sobre el mismo tema, el primero dedicado a la región del África Subsahariana (Carlos Oya y Alberto Begué, *Los retos de la educación básica en África Subsahariana*, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI) y el segundo al Mediterráneo Sur (Lourdes Vidal, coord., *Los retos de la educación básica en los países del Mediterráneo Sur*, Madrid, Fundación Carolina-CeALCI). Los resultados arrojados por estos tres estudios reafirmaron para el Centro de Estudios de la Fundación la importancia de profundizar en el análisis del principal de los retos de la educación: la equidad.

En consecuencia, a finales del 2006, conjuntamente con la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Centro de Estudios de la Fundación Carolina puso en marcha el estudio de casos múltiple plasmado en esta publicación, uno de cuyos objetivos ha sido el desarrollo de un marco teórico y metodológico, de corte cualitativo, para analizar la equidad educativa. Se pretendía, de esta manera, aportar conocimiento en la materia para contribuir a orientar y ajustar las actuaciones estratégicas de la Cooperación Española en el sector de la educación en las regiones y países preferentes de nuestra cooperación. Se optó por extender el estudio a realidades nacionales representativas de tres sub-regiones: América Latina, África Subsahariana y el Magreb.

Ello implicaba desarrollar un marco analítico que permitiera estudiar el impacto de las políticas educativas en materia de reducción de las desigualdades en el acceso y en el tratamiento educativos, así como en sus resultados sociales.

La dirección académica del estudio ha corrido a cargo de la Dra. Consuelo Vélaz de Medrano (Universidad Nacional de Educación a Distancia), que ha desarrollado el marco teórico y metodológico y ha efectuado el seguimiento y orientación de los estudios de casos nacionales.

Para llevar a cabo los estudios de caso en cada país, la Fundación Carolina consideró de gran importancia trabajar con equipos nacionales radicados en los países, que pudieran analizar su realidad educativa desde dentro y desde su conocimiento profundo del país. Por lo tanto, el trabajo de campo de los estudios de caso, en su dimensión cuantitativa y cualitativa, ha estado bajo la responsabili-

dad directa de profesionales locales que llevaron a cabo la investigación, en estrecha coordinación con la dirección académica del estudio, con el fin de garantizar la fidelidad al marco teórico y la comparabilidad. Esta mirada-país, unida a la visión más global de la dirección académica, ha aportado gran solidez al estudio.

En la elección de los casos objeto de estudio en las regiones —Guatemala, Honduras, Senegal y Marruecos— se aplicó un conjunto de criterios: que fuesen países prioritarios para la Cooperación Española, que hubieran puesto en marcha reformas educativas recientes con el apoyo de la cooperación internacional (canje de deuda por educación, apoyo presupuestario o participar en la Iniciativa de Vía Rápida, *Fast Track Initiative*), un nivel de desarrollo humano bajo o intermedio, amplia diversidad étnica y altos índices de inequidad social y económica. Pero también fue determinante en algunos casos la disponibilidad de expertos nacionales con el perfil requerido por la investigación.

Si bien fue posible identificar con relativa facilidad a profesionales con un buen dominio de las políticas y reformas educativas en su país, el enfoque global del estudio, que requería cruzar indicadores de ámbitos muy diversos como la economía, la sociología, la demografía, la educación, etc., dificultó la tarea de selección de los equipos nacionales. Se ha constatado la escasez de especialistas en evaluación e investigación en materia de diseño y la evaluación de políticas públicas, lo que se compensó con la configuración de equipos multidisciplinares. Una dificultad adicional fue la necesidad de manejar un idioma común de trabajo para los distintos equipos locales entre sí y con la dirección general del estudio.

Esta ardua tarea de identificación de equipos locales puso de manifiesto la importancia de que la cooperación pueda fortalecer la capacidad de investigación y evaluación en los países sobre la equidad de la educación, tema que por su naturaleza obliga a salir del ámbito estricto de la educación para integrar articuladamente elementos de análisis procedentes de la economía, el empleo, la cultura, la salud y otros servicios básicos.

Por otra parte, se evidenció también la importancia y el potencial que podría revestir la constitución de una red internacional de investigadores sobre la equidad en educación. Ello permitiría

—más allá de los estudios de organismos internacionales— avanzar en el desarrollo de enfoques y metodologías de análisis aplicables a nivel nacional, consensuadas internacionalmente, intercambiar avances y retos en materia de políticas educativas y ofrecer un banco de recursos humanos especializados en investigación y evaluación sobre políticas de educación con equidad en distintos países.

Este libro ofrece una versión resumida de los resultados arrojados por los cuatro estudios de caso. Sin embargo, la Fundación Carolina mantiene en sus archivos, a disposición de los lectores e investigadores interesados en profundizar en ellos, los materiales y resultados detallados del estudio de campo en cada país.

Esperamos que este documento represente una contribución tanto al debate teórico como aplicado de las políticas públicas en materia de equidad y calidad de la educación, y que alimente la reflexión de los actores del desarrollo interesados en apoyar la educación como un factor esencial para promover el derecho a la inclusión educativa y social de todas las personas.

MARIBEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, FUNDACIÓN CAROLINA

PRIMERA PARTE

FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y DISEÑO METODOLÓGICO

CONSUELO VÉLAZ DE MEDRANO

I. INTRODUCCIÓN

La *Declaración del Milenio* (ONU, 2000) considera la educación como un derecho humano y como uno de los factores y objetivos esenciales para el avance en el desarrollo y la reducción de la pobreza, objetivo que ya era parte de los compromisos adquiridos en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (1990), y que luego se recogen y amplían en el *Marco de Acción de Dakar* (2000):

Todos los niños y niñas, jóvenes y adultos tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades de aprendizaje en la acepción más noble y más plena del término, una educación que comprenda aprender y asimilar conocimientos, a hacer, a vivir con los demás y a ser. Una educación orientada a desarrollar al máximo los talentos, capacidades y personalidad de cada persona, con objeto de que mejore su vida y transforme la sociedad.

La educación y la formación básicas son un factor clave para el desarrollo, pero son sobre todo un derecho de todas las personas, por lo que su satisfacción es responsabilidad prioritaria de las administraciones públicas. En consecuencia, los firmantes que suscribieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio comprometieron su ayuda para que ningún país en desarrollo con intención decidida de luchar contra la pobreza y cumplir dichos objetivos deje de poder hacerlo por no disponer de suficientes recursos internos. En el *Marco de Acción de Dakar* (2000) se sostiene que la clave para lograr avances sustanciales es la colaboración mutua entre países, estableciendo estrategias de acción basadas en la corresponsabilidad en el desarrollo. En concreto se insta a los países a elaborar planes nacionales de educación, y a los socios internacionales a establecer un compromiso financiero encauzado a respaldar esos

planes en el marco de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza.

Esta perspectiva es recogida en el nuevo ciclo de planificación de la Cooperación Española, que comienza con el *II Plan Director 2005-2008* (MAEC), y posteriormente es desarrollada en la *Estrategia de Educación de la Cooperación Española* (MAEC, 2007)¹, que establece como prioridad sectorial “contribuir, mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos de educación y de las organizaciones de la sociedad civil, al logro del derecho a la educación a través del apoyo a la cobertura de la educación y de la formación básicas públicas, inclusivas, gratuitas y de calidad para todos, en aquellos países con mayores índices de pobreza e inequidad y menores índices de educación básica y desarrollo humano, con especial atención a la población más vulnerable y discriminada” (MAEC, 2007: 27) [...] “El objetivo es contribuir —bilateral y multilateralmente— a que se produzcan saltos cualitativos y cuantitativos significativos y sostenibles en la educación básica de calidad para todas las personas (EPT), con la colaboración y alineamiento de los diferentes actores” (*ibid.*, p. 14).

Esta decisión supone el inicio de un proceso de redefinición política, también enfocado a mejorar la calidad de la ayuda española (AOD) sectorial, en el marco de los compromisos internacionales establecidos en el *Consenso de Monterrey* (2002), la *Declaración de Roma sobre la Armonización de Donantes* (2003) y, posteriormente, la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo* (2005).

El estudio sobre políticas públicas y equidad educativa patrocinado por la Fundación Carolina-CeALCI pretende contribuir al mejor conocimiento de los resultados y los retos de las políticas educativas para elevar la igualdad de oportunidades en el acceso, los procesos educativos y los resultados sociales en los países de América Latina, Magreb y África Subsahariana, y con ello ayudar a la definición de prioridades y orientar el diálogo de políticas con los

¹ MAEC/SECI (2007): *Estrategia de Educación de la Cooperación Española*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

países en los que es tradicional o creciente la presencia de la Cooperación Española.

Con el fin de presentar este proyecto, validar las líneas básicas del estudio y los criterios de selección de los países a analizar, el CeALCI convocó una reunión de trabajo en Madrid el 23 de junio de 2006, en la que participaron especialistas en equidad educativa y políticas públicas y en la educación en América Latina, África Subsahariana y el Magreb. Con los insumos de dicha reunión se completaron los términos de referencia del estudio.

En ella se reforzó la idea de que, si bien el estudio descansaría principalmente en algunos países concretos, los resultados habrían de tener un carácter de generalidad suficiente para, con las debidas cautelas, poder emplearse para analizar otros contextos nacionales dentro de una misma región, es decir, constituir “casos”. Se consideró que un país sería identificado como caso a estudiar en la medida en que fuera *representativo* de la concurrencia de algunas variables relevantes:

- Es país representativo, en su región, de los problemas y soluciones políticas en materia de equidad en educación básica.
- Tiene una *Estrategia de Lucha contra la Pobreza* y/o un *Plan Nacional de Educación para Todos* (EPT).
- Necesita recursos externos (AOD) para alcanzar los *Objetivos del Milenio* en Educación.
- Es país prioritario o preferente para la Cooperación Española en la región.
- Se están llevando a cabo actuaciones de AOD de enfoque sectorial o apoyo presupuestario por parte de España u otros socios internacionales.
- Existe disponibilidad de equipos locales especializados en el objeto de estudio.

En función de estos criterios, fueron seleccionados para el estudio de casos: Guatemala y Honduras (en América Latina), Senegal (en África Subsahariana) y Marruecos (en el Magreb).

En la primera parte se explicitan los objetivos y fundamentos teóricos del estudio a la luz de la revisión de la literatura disponible,

así como el diseño y metodología empleados. En la segunda parte se presentan una síntesis del contenido y las conclusiones más relevantes de los estudios realizados en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal, pudiendo consultarse una versión extensa de los mismos en el archivo de la Fundación Carolina y estando a disposición de los investigadores interesados los distintos productos del trabajo de campo (normativa legal, grabaciones, entrevistas, etc.). La tercera parte reúne las lecciones aprendidas sobre la situación en los cuatro países, tanto individualmente como desde una perspectiva comparada. Asimismo, se valora la funcionalidad de la metodología empleada para analizar la equidad en educación y su relación con las políticas públicas llevadas a cabo por los países en el sector durante la última década. Finalmente, se plantea una serie de recomendaciones, dirigidas tanto a los actores de la cooperación al desarrollo como a los investigadores que acometan en el futuro el estudio de este complejo tema.

Se trata de un proyecto ambicioso en su alcance, pues los objetivos y la metodología de estudio van más allá del análisis convencional de flujos y tasas, incluyendo el estudio de las políticas públicas de la última década y sus resultados, estimados en términos de resultados escolares (finalización del ciclo básico), cualificación e inserción laboral y promoción social. Por ello, durante el proceso han debido superarse muchas y distintas dificultades —especialmente en lo que respecta a la recogida de información actualizada y fiable y a su contraste—, aunque esperamos que el resultado suponga una aportación significativa.

Al final de un estudio de este alcance y complejidad queda siempre la insatisfacción por lo que no pudo analizarse y comprenderse en profundidad, junto a la satisfacción por los resultados obtenidos. En todo caso, la ausencia de precedentes de un trabajo de estas características en los países objeto de estudio hace que los participantes en este trabajo consideremos que constituye una aportación significativa que ha abierto camino, con las oportunidades que ello comporta.

II. OBJETIVOS DEL ESTUDIO DE CASOS

De acuerdo con el planteamiento expuesto en la introducción, el *objetivo general del estudio* es analizar y valorar el impacto que han tenido sobre la equidad educativa las políticas educativas llevadas a cabo en la última década en unos determinados países en desarrollo.

Siendo éste el objetivo general, debemos explicitar desde el principio que el estudio no pretende ni puede “medir” la equidad, ni mostrar relaciones causales entre la política educativa y el “rendimiento” de los alumnos. Se trata de un objetivo fuera de nuestro alcance, que por lo demás cuenta con instancias que lo acometen periódicamente en estudios internacionales (OCDE, Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo, IEA, entre otros), regionales o nacionales. En este caso, se trata de relacionar y apreciar los numerosos y principales aspectos de los sistemas educativos de los países objeto de estudio, lo que nos puede ayudar a entender la situación de equidad/inequidad a la que se enfrenta su alumnado e identificar tendencias de interés, aunque sin duda demanda estudios ulteriores complementarios de mayor alcance y distinta naturaleza.

Desde esta perspectiva, se analizan dos aspectos estrechamente relacionados:

1. El grado de equidad del sistema educativo del país (en su ciclo básico), partiendo de una determinada conceptualización de la “equidad” y de la educación “básica”.
2. La incidencia de las políticas públicas en educación que, desde la evidencia teórica y empírica disponible hasta el momento, y en el marco de cada contexto nacional, están más estrechamente relacionadas con el logro de la equidad en educación básica.

Son objetivos específicos del estudio:

1. Diseñar y evaluar un modelo teórico y una metodología contextualizada de análisis evaluativo y comparado de la

- incidencia de las políticas públicas en la equidad de la educación.
2. Analizar las políticas públicas en educación puestas en marcha en los países en la última década, en el contexto de otras políticas sociales.
 3. Identificar los principales obstáculos a la equidad educativa (endógenos y exógenos al propio sistema educativo) para contribuir a clarificar el estado de la cuestión, lo que ayudará a orientar la toma de decisiones de los administradores y gestores de la educación en los propios países objeto de estudio, y orientar las actuaciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en el sector educación, facilitando el diálogo de políticas y su incidencia.
 4. Identificar la incidencia de las políticas públicas de la última década en la reducción de las brechas de equidad en los países objeto de estudio.
 5. Establecer comparaciones sobre la situación de equidad de los países, en función de las políticas llevadas a cabo.

Asimismo, se propone hacerlo:

- Considerando el conjunto de la población (para comprobar en qué medida las políticas públicas abordan la educación como derecho o como servicio), pero con especial referencia a las variables que se han demostrado significativas desde el punto de vista de la equidad: *nivel de renta y nivel educativo familiar, sexo, hábitat (rural/urbano) y etnia*.
- Desde una visión global del sistema educativo, pues la situación de unas etapas afecta a las otras, pero con especial referencia al ciclo básico.
- A través del diseño y metodología propios de la evaluación mediante el “estudio múltiple de casos” (o del estudio de casos de enfoque evaluativo y comparado), que pretende ir más allá de la mera descripción, para profundizar en la comprensión y valoración de los factores que producen brechas de equidad en la educación básica en un contexto-país determi-

nado, que puede considerarse como “caso” en función de variables relevantes para el objeto de estudio.

Son seis las preguntas clave a responder en cada estudio de casos:

1. ¿Qué entienden los administradores del país por educación básica? ¿Qué refleja al respecto la normativa legal?
2. ¿Qué entienden los administradores de la educación del país por equidad en educación? ¿Qué refleja al respecto la normativa legal?
3. ¿Cuál es la magnitud y el perfil de la inequidad? ¿Qué reflejan al respecto las estadísticas oficiales?
4. ¿Qué factores (económicos, políticos, geográficos, socioculturales) están contribuyendo en mayor medida a la reducción, aumento o reproducción de la inequidad?
5. ¿Qué soluciones —entendidas como actuaciones políticas nacionales o internacionales— se vislumbran a corto y medio plazo? ¿Qué recomendaciones se pueden hacer al respecto?
6. ¿Qué actuaciones deben iniciarse, corregirse, cambiarse o reforzarse para mejorar la calidad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sectorial en los países estudiados y, por tanto, su impacto en el avance de la equidad en educación básica? ¿Qué lecciones pueden generalizarse a las regiones?

En consecuencia, cada estudio de caso se ha centrado en analizar y valorar la situación de equidad del sistema educativo del país, y en su capacidad real e intención política para identificar y solucionar los problemas que la afectan. Analiza la situación actual del binomio equidad-calidad educativa (a partir de un conjunto de indicadores cuantitativos y cualitativos), examina las posibles explicaciones, explora la eficacia de las medidas existentes, así como las respuestas políticas a los problemas, todo ello recurriendo a las fuentes y actores significativos del sistema educativo que permitan obtener y contrastar la información relevante.

III. EL ESTUDIO DE LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN

Sin ánimo de exhaustividad, presentamos a continuación una revisión de los estudios internacionales y regionales teóricos y empíricos más relevantes sobre el tema, así como de aquellos trabajos nacionales realizados previamente en cada uno de los cuatro países analizados (Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal). La revisión se ha centrado en localizar marcos teóricos y metodologías que permitan el análisis empírico y comparado de la equidad de los sistemas educativos, lo que nos ha proporcionado la evidencia teórica y empírica que sustenta las decisiones adoptadas para fundamentar, diseñar y acometer la investigación.

III.1. *Revisión del estado de la cuestión*

El término equidad está sometido a una amplia variedad de interpretaciones, aunque en los últimos años se ha ido alcanzando cierto consenso sobre algunos de sus principios y dimensiones. En el aumento de la literatura sobre el tema está teniendo una gran influencia el creciente interés por la equidad en educación, debido a la creciente conciencia de la comunidad internacional de que la educación es un derecho de todas las personas, así como por la preocupación que despierta en los poderes públicos de los países desarrollados y en desarrollo la proximidad del final del período establecido para alcanzar los *Objetivos del Milenio*.

En las páginas siguientes se recogen los antecedentes principales y directos de este estudio, sin ánimo de exhaustividad como decíamos, pero con el propósito de mostrar los trabajos que permiten fundamentarlo. En primer término, nos referiremos a la evolución del compromiso internacional con la equidad y de las metodologías para su estudio, para lo que ha sido una valiosa fuente la revisión realizada por UNESCO (2007). A continuación extraemos las principales aportaciones y lecciones que derivan de tres estudios internacionales recientes: del European Group for Research on Equity in Educational Systems (2005), de la OCDE (2006) y del Institute

for Statistics de UNESCO (2007). Por último, presentaremos las aportaciones de distintos autores de reconocido prestigio en el estudio del tema, por su utilidad para definir el concepto de equidad, seleccionar e interpretar indicadores y completar el enfoque de los estudios internacionales.

III.1.1. Evolución de los compromisos internacionales sobre la equidad en educación

Junto a los derechos ligados a la libertad vinculados al Estado liberal, en el período de entreguerras mundiales aparece un nuevo tipo de derechos —los derechos sociales prestacionales, de los que forma parte el derecho a la educación— asociados al Estado social de derecho, que suponen un paso más en la obligación que tiene el Estado de ofrecer determinadas prestaciones que permitan un pleno desarrollo personal de los ciudadanos y un uso efectivo de sus libertades (Tiana, 2007: 256). Pero hay otros factores que han acabado cuajando en el concepto de equidad:

- El problema de la falta de cohesión social y la marginación producido por la progresiva globalización, las teorías económicas neoliberales y los fenómenos migratorios, que han dado lugar a sociedades más complejas y plurales y a la aparición de nuevas desigualdades. Si la cohesión social es una preocupación política actualmente, también aumenta el interés por las cuestiones de equidad.
- La exigencia de la competencia económica internacional hace que “los países no puedan dejar sin explotar amplias reservas de talento”.
- La necesidad de la educación permanente en la sociedad del conocimiento.
- Las exigencias de democracia y gobernabilidad en todos los países del mundo.

Así, el enfoque de la educación como derecho humano es sólo una de las razones por las que los países prestan atención al sector,

siendo otra razón muy poderosa el convencimiento de que proporcionar a la población las habilidades para conservar la empleabilidad a lo largo de su vida es esencial para lograr niveles satisfactorios de bienestar individual y social, sostener niveles deseables de crecimiento económico y desarrollo y reducir la pobreza (Meuret, 2001; Hutmatcher *et al.*, 2001).

Los principales esfuerzos por apoyar el derecho a la educación y la equidad se deben a la acción de Naciones Unidas en el marco de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), que en su artículo 26 proclamó que todas las personas tienen derecho a la educación, y que la educación elemental debe ser obligatoria y gratuita. A esta *Declaración* le siguió en 1960 la *Convención contra la Discriminación en Educación* (UNESCO), que definió la discriminación como “los esfuerzos por disminuir la igualdad en el tratamiento educativo en función de la raza, el género, la lengua, la religión, las creencias, el lugar geográfico, el origen nacional o social, o la condición económica”. Otro importante acuerdo de esta *Convención* establece la responsabilidad de los países para desarrollar políticas que promuevan la igualdad de oportunidades y el igual tratamiento en educación. Este marco fue reforzado en la *Convención de Derechos del Niño*, ratificada por 192 países, que alcanzó rango de ley internacional en 1989, siendo la primera vez que se definieron y precisaron los derechos de la infancia en un instrumento legal. En ella se reconoció el derecho de todos los niños a una educación primaria obligatoria y gratuita, al acceso a diferentes formas de educación secundaria y a información y orientación educativa y profesional. Asimismo, señaló el importante papel del Estado en fomentar la escolarización continuada y reducir las tasas de abandono.

Bajo la iniciativa de las Naciones Unidas, hay otros tres hitos para el derecho a la educación: la *Conferencia Mundial por la Educación* (Jomtien, 1990), cuyo *Marco de Acción* se propone “lograr satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas”, y que en su Artículo III sobre la equidad hace un llamamiento para la reducción de las desigualdades educativas en función del género y la pertenencia a grupos vulnerables: pobres, población rural y minorías étnicas y lingüísticas (UNESCO, 2001a).

El segundo hito es el *Foro Mundial por la Educación* (Dakar, 2000), cuyo *Marco de Acción* reafirmó los compromisos alcanzados en Jomtien para la consecución de la educación básica para todas las personas, e identificó como principal reto para lograrlo la necesidad de proporcionar con equidad recursos educativos adecuados y sostenibles. Por último, la *55 Conferencia de Naciones Unidas* (2000) suscribió el *Compromiso del Milenio*, que establece como objetivos sectoriales alcanzar la educación primaria universal y la eliminación de la disparidad de género para 2015 (este último para 2005 en primaria y secundaria). Tratándose de objetivos para el conjunto de naciones, su limitación es comprensible, pero el horizonte de trabajo ha de mantenerse en el *Marco de Dakar*. No obstante, la *Declaración del Milenio* reafirma en su conclusión un compromiso importante, la responsabilidad colectiva de los gobiernos en sostener la equidad y la calidad de la educación básica.

UNESCO (2007: 17 y 19) recoge, junto a las actuaciones que acabamos de reseñar, algunas iniciativas regionales que han jugado un relevante papel en el apoyo a los esfuerzos por reducir la inequidad educativa y mejorar el acceso para todos (tabla 1).

Como ha señalado Tiana (2007: 257), simultáneamente a la democratización política que se operó en muchos países tras la Segunda Guerra Mundial, y al fenómeno paralelo de la descolonización, comenzó un proceso de democratización de los sistemas educativos que se concreta en tres vertientes:

- El acceso a la educación (al menos a la primaria) de sectores sociales anteriormente privados de ella.
- La redefinición de los sistemas educativos, especialmente de la educación secundaria, que pasa de ser una formación de élite orientada a la universidad, a una formación de masas con sentido en sí misma, lo que obligó a replantearse sus contenidos, y generó tensiones sobre cuál debe ser la parte común (comprehensividad *versus* vías alternativas) o el peso relativo de la formación académica y la profesional.
- La expansión de la educación preescolar.

TABLA 1. *Iniciativas internacionales y regionales para lograr la educación de calidad con equidad para todas las personas*

<p>Iniciativas de Naciones Unidas</p>	<p><i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i> (1948) <i>Convención contra la Discriminación en Educación</i> (1960) <i>Convención de Derechos del Niño</i> (1989) <i>Conferencia Mundial por la Educación</i> (Jomtien, 1990) <i>Foro Mundial por la Educación</i> (Dakar, 2000) <i>Declaración del Milenio</i> (ODM, 2000)</p>
<p><i>I Compromiso de las Américas</i> (Miami, 1994)</p>	<p>Se acordó un <i>Plan de Acción</i> para el hemisferio, que incluía la alfabetización universal y el acceso universal a todos los niveles educativos sin discriminación por raza, nacionalidad y género. Abogaba por la escolarización universal en primaria y tasas de escolarización del 75% para 2010, y programas para prevenir el absentismo.</p>
<p><i>III Compromiso de las Américas</i> (Quebec, 2001)</p>	<p>El <i>III Plan de Acción</i> reafirmó los objetivos previamente asumidos para promover la equidad y la calidad en todos los niveles educativos, y enfatizó la importancia de proveer educación a las niñas, la infancia en zonas rurales, la infancia con discapacidad, los indígenas y los niños de otros grupos minoritarios.</p>
<p><i>La Unión Inter-Parlamentaria</i> (IPU, Génova, 1996)</p>	<p>Recomendó una distribución más equitativa de la prosperidad y el conocimiento, para lo que todas las personas deben recibir educación.</p>
<p><i>Acuerdo de la Unión Africana</i> (1999)</p>	<p>Establece el derecho de todos los niños a la educación; deben adoptarse medidas especiales para asegurar la igualdad en el acceso para todos los miembros de la comunidad, incluyendo las niñas y los menores con discapacidad o sobredotación.</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2007).

En los países en desarrollo, muchas de estas tensiones permanecen sin resolverse satisfactoriamente. De hecho, en ese marco de democratización de los sistemas educativos, se ha producido un cambio en los modos de selección social a través de la educación: de la selección por exclusión del sistema educativo se ha pasado a la selección en el interior del propio sistema, de lo que son un ejemplo el fracaso escolar y el abandono escolar temprano por parte del alumnado con mayor desventaja social (Tiana, ob. cit.: 263). Como veremos más adelante, la equidad no es sólo cuestión de acceso a la escuela, sino de culminación de la educación y formación básicas, es decir, de la calidad y eficiencia.

III.1.2. Revisión de modelos teóricos y metodologías para el estudio de la equidad en educación

Una de las consecuencias de los compromisos de la comunidad internacional en materia de equidad educativa es la proliferación de investigaciones y, con ello, el desarrollo de modelos teóricos y metodologías de estudio. Lo cierto es que el interés por la eficacia de los sistemas educativos ha girado hacia la equidad (Bibson y Meuret, 1995; Hutmacher, Cochrane y Bottani, 2001; Baye, 2005).

Como se ironiza con acierto en una publicación del European Group for Research on Equity in Educational Systems (2005: 13), cualquiera que use el término equidad en lugar del de igualdad es sospechoso de haber abandonado un territorio seguro y un concepto claro para adentrarse en el campo de minas de un concepto confuso. Por nuestra parte, compartimos con muchos autores la idea de que el concepto de equidad está muy próximo al de justicia, pero como veremos en las páginas siguientes también son diversos los planteamientos sobre la justicia en educación. Por eso convenimos con la mayoría de los expertos en que, para dotar de significado al concepto de equidad, es preciso definirlo de manera que permita el análisis empírico y la comparación.

ESTUDIOS INTERNACIONALES

La preocupación por definir indicadores de la equidad de los sistemas educativos tiene una larga trayectoria internacional, siendo una referencia básica las sucesivas ediciones del *Education at a Glance* de la OCDE, y del *Key Data on Education in Europe* de la Comisión Europea (EURYDICE). Aunque no es posible perder de vista estos sistemas de indicadores, y siendo distinto el enfoque y el alcance del estudio patrocinado por la Fundación Carolina, hay tres trabajos que, por sus objetivos, actualidad, dimensión internacional y su metodología comparada, nos han servido de referencia más inmediata:

- European Group for Research on Equity in Educational Systems (EGREES, 2005): *Equity in European Educational Systems. A Set of Indicators*, Universidad de Lieja, Project Socrates SO2-61OBGE, autor).
- OCDE (2006): *Equity in Education: Thematic Review*, París, OCDE.
- UNESCO (2007): *Educational Equity and Public Policy: Comparing Results from 16 Countries*, Montreal, IEE, UNESCO.

El estudio del European Group for Research on Equity in Educational Systems (EGREES, 2005)

Es un trabajo realizado en el contexto de la Acción 6.1.2 del *Programa Sócrates* de la Comisión Europea, iniciado por algunos miembros del *Ad Hoc Group on Equity Issues del International Education Indicators Project (INES)* de la OCDE, constituido en Ginebra por Norberto Bottani y Walo Hutmacher. La publicación de este grupo (Hutmacher, Cochrane y Bottani, 2001) proporcionó una primera estructura teórica de indicadores que permite organizar los datos en coherencia con la idea de justicia (Meuret, 2001).

Su aportación estriba principalmente en los ocho principios que propone para orientar la selección de indicadores de equidad, y la perspectiva comparada en el marco europeo, con la que se propo-

nen contribuir al creciente debate en Europa sobre la incidencia y responsabilidad de las políticas públicas en la equidad o inequidad de los sistemas educativos. Es de gran interés la argumentación que hacen los autores de su preferencia por la idea de equidad (*equity*) frente a la de igualdad (*equality*), basada en distintas teorías sobre la justicia y sobre la igualdad: la teoría *libertaria* (enfoque jurídico, que en educación haría referencia a los grados de libertad que ofrece al ciudadano el sistema educativo), la *teoría comunitaria* (para la cual la justicia es un valor cuyo significado varía según las comunidades), la *teoría utilitarista* (que combina la máxima provisión de educación con los méritos individuales, por lo que se interesa sobre todo por la eficiencia del sistema), la *teoría de Rawls* (centrada en la “igualdad de oportunidades sociales” y por ello en la discriminación positiva de los desaventajados), la *teoría de Wálder* (según la cual las desigualdades en educación no deben depender de las desigualdades económicas y políticas, ni se producen del mismo modo), la *teoría de la responsabilidad* (que combina el principio de compensación —igual resultado para igual trabajo— y el de recompensa —igualdad de recursos para igualdad de talento— en una equilibración de aquellos aspectos que dependen del individuo con aquellos que le vienen dados). Tomando en consideración estas teorías sobre la igualdad, el EGREES concluye que, si un enfoque estrictamente igualitario es imposible, la equidad consiste en tener en cuenta una multiplicidad de principios de justicia. Para estos autores la pregunta clave es entonces: ¿qué principios de distribución de la educación demanda la equidad? Son ocho los principios enunciados (ob. cit.: 17-26):

Principios de la justicia en educación que orientan la selección de indicadores sobre equidad (EGREES, 2005)

1. Los indicadores deben permitir la discusión en el contexto de las diversas teorías sobre la justicia en educación, y no encajar sólo en una de ellas.
2. Las desigualdades educativas relevantes para la mayoría de los recursos o servicios educativos distribuidos en el contexto del sistema escolar pueden ser agrupadas en tres categorías principales:

diferencias entre individuos, desigualdades entre grupos (por clase, género, hábitat, etc.) y proporción de individuos que se consideran por debajo del umbral mínimo de logros y equidad educativa. Esto lleva a considerar la justicia desde dos ángulos:

- La pertenencia social de una persona no debe condicionar su éxito escolar.
 - Ninguna persona debería dejar el sistema educativo mientras esté por debajo del mínimo nivel de las capacidades que permiten tener una vida digna en la sociedad moderna.
3. Entre las diferencias de las personas, las más importantes a considerar son aquellas de las que la persona no puede escapar (como el origen social y nacional, el sexo o la discapacidad de nacimiento). Según esto, el hábitat (rural-urbano) no estaría entre ellas, lo cual es a nuestro juicio discutible en países con alto índice de pobreza, y por tanto con pocos grados de libertad de elección.
 4. Entre los beneficios distribuidos por el sistema educativo, debemos concentrarnos en aquellos cuya justa distribución es más importante para la persona o para la vida democrática del país (los aprendizajes: habilidades, actitudes, cualificaciones, etc.; la empleabilidad; el gasto público en educación; la extensión de la escolarización...).
 5. Es importante no medir solamente las desigualdades en los resultados de la educación, sino también las desigualdades situadas en el contexto del sistema educativo, y las que se dan en el propio proceso de enseñanza (por ejemplo, por las bajas expectativas de los docentes hacia algunos colectivos de alumnos, entre otras).
 6. Es importante comprender las injusticias que se instalan en la vida escolar, como la forma en que el centro (o los compañeros de clase) trata a los niños.
 7. Puesto que un sistema educativo justo también es un sistema que favorece la justicia social, los indicadores deben estar referidos no sólo a las desigualdades educativas (inequidad interna), sino también a los efectos sociales o políticos de esas desigualdades (inequidad externa).
 8. El sistema de indicadores ha de medir las desigualdades, pero también la percepción de las mismas; debe identificar la opinión de los ciudadanos sobre la equidad en el sistema educativo actual, y los criterios que subyacen a esos juicios.

De acuerdo con estos principios, su modelo teórico para el diseño y la selección de los indicadores de equidad se estructura combinando dos ejes (tabla 2) (EGREES: 25; Demeuse y Baye, 2007: 72):

- *Eje vertical*: considera el contexto de las desigualdades en educación (fuera de la escuela), las desigualdades en el proceso educativo en las escuelas, las desigualdades en los resultados del sistema educativo (resultados internos) y los efectos sociales y políticos de las desigualdades en educación (resultados externos).
- *Eje horizontal (criterios de justicia)*: desigualdades entre individuos; desigualdades entre categorías (de acuerdo a grupos de género, origen socioeconómico, nacionalidad, profesión y ocupación de los padres, etc.); desigualdades entre individuos o grupos que, al margen de cualquier situación, muestran estar en un nivel completamente injusto de equidad educativa (por debajo del nivel mínimo aceptable, comparable al umbral de la pobreza en el ámbito económico).

A partir del modelo, los autores seleccionan un conjunto de 29 indicadores que, por su extensión, no enumeramos. En consonancia con su visión del tema, los autores afirman que este modelo teórico de equidad será interpretado por el lector de distinta forma según su propio principio o teoría de la justicia, estando más o menos atento a las desigualdades entre grupos que a las desigualdades entre individuos.

De acuerdo a este modelo, las preguntas básicas en el estudio de la equidad son:

- ¿Cuál es la magnitud de las desigualdades en el sistema educativo?
- ¿Cuáles son las ventajas (el valor añadido) atribuibles a la educación en un país?
- El sistema educativo, ¿amplía o reduce las desigualdades del contexto?
- ¿En qué medida las diferencias en los recursos asignados (las diferentes medidas adoptadas) benefician a los desaventajados y promueven la movilidad social?

TABLA 2. Marco teórico de indicadores de equidad de los sistemas educativos

1º Eje →			
2º Eje	<i>Desigualdades entre individuos</i>	<i>Desigualdades entre categorías o grupos</i>	<i>Desigualdades de individuos o grupos por debajo del umbral mínimo de equidad</i>
A. Contexto de las desigualdades en educación a.1. Consecuencias individuales de las desigualdades en educación (como discrepancias de ingresos, ventajas sociales) a.2. Desigualdades económicas y sociales (como pobreza, inseguridad) a.3. Recursos culturales (como niveles de formación y acceso a bienes culturales) a.4. Aspiraciones y percepciones (aspiraciones profesionales o percepción de ser tratado con justicia)			
B. Desigualdades en el proceso educativo en las escuelas b.1. Diferencias en la cantidad de educación recibida (duración de la educación, gasto en educación) b.2. Diferencias en la calidad de la educación recibida (segregación académica, apoyo recibido del profesorado)			
C. Desigualdades en los resultados del sistema educativo (resultados internos) c.1. Competencias (<i>skills</i>) c.2. Desarrollo personal c.3. Trayectoria académica (<i>school career</i>)			
D. Efectos sociales y políticos de las desigualdades en educación (resultados externos) d.1. Movilidad educativa y social d.2. Beneficios de la educación para los individuos más desaventajados (semejantes a las que tienen los más escolarizados) d.3. Efectos colectivos de las desigualdades en educación (beneficios para los grupos más desfavorecidos, p.ej. en el trato recibido por las instituciones)			

FUENTE: EGREES (2005: 25).

Si bien es cierto que la aplicación del modelo EGREES al análisis de la equidad de los resultados de los sistemas educativos europeos se basa en datos extraídos de estudios internacionales de rendimiento (como PISA o EURYDICE) —lo que no ha sido siempre posible en este estudio de la Fundación Carolina por no estar disponibles en todos los países estudiados—, el marco teórico de este modelo plantea principios y preguntas de enorme interés para seleccionar e interpretar los indicadores de equidad educativa, que hemos tenido muy en cuenta.

El estudio de la OCDE (2006): Equity in Education: Thematic Review

La mayor parte del trabajo de la OCDE en educación se centra en la equidad, por lo que la utilidad plena de este estudio específico ha de enmarcarse en ese corpus de trabajo, en concreto, junto a los resultados de otras revisiones temáticas previas —sobre educación temprana, transición de la escuela al trabajo y educación de personas adultas— y de los estudios PISA. La revisión acometida por este estudio de la OCDE tiene también el objetivo de ayudar a los países a desarrollar y aplicar políticas efectivas para mejorar la equidad de la educación. Su *metodología de revisión temática* incluye análisis nacionales y comparación entre países, siendo rasgos principales del diseño los siguientes:

- Analiza la contribución de las diferentes fases o etapas de la educación en la equidad/inequidad a lo largo de la vida, teniendo en especial consideración los factores socioeconómicos, étnicos, regionales y de género. Examina la equidad a lo largo del ciclo vital, dado que las desigualdades que emergen tempranamente, con el tiempo pueden aumentarse o reducirse.
- La revisión temática concierne principalmente a la igualdad de oportunidades, asumiendo que la igualdad en los resultados es el indicador más utilizado.
- Incluye cuatro líneas de trabajo, cuyos resultados son integrados en un *Informe Final Comparado* realizado por la OCDE:

- A. El *Informe Analítico de la Equidad*, elaborado por cada país participante. En él se describen el contexto y la situación actual en equidad, un perfil de la equidad educativa, se examinan las causas y explicaciones, y se explora la efectividad de las políticas vigentes y las potenciales soluciones políticas a los problemas. Cada informe se apoya en datos estadísticos disponibles sobre un grupo específico de indicadores (de participación, rendimiento escolar e inserción en el mercado laboral, por etnia, región, estatus socioeconómico y género), así como en los datos obtenidos en el *Estudio PISA* (OCDE) y en el *International Adult Learning Study* (IALS).
- B. Visitas de grupos de expertos al país.
- C. Elaboración de una *ficha-país* (*country notes*) tras la visita de expertos.
- D. Elaboración de un *perfil estadístico* (*statistical profile*) sobre la equidad educativa de todos los países de la OCDE.

En el estudio participaron diez países (Bélgica, Finlandia, Francia, Hungría, Noruega, Federación Rusa, Eslovenia, España, Suecia y Suiza); sólo cinco (Finlandia, Hungría, Noruega, España y Suecia) optaron por una revisión temática completa, que incluía la visita de expertos. Las dimensiones e indicadores analizados en cada país son muy similares. Como ejemplo señalaremos el caso de España (tabla 3). Buena parte de estos indicadores han sido incorporados a nuestro estudio.

Como señalamos anteriormente, los resultados del estudio en cada país se basan en la consideración conjunta de una diversidad de aspectos relacionados con la equidad: las características del sistema educativo, las políticas públicas en educación, los indicadores estadísticos clásicos del sistema (participación, gasto público, etc.), así como los datos obtenidos en el *Estudio PISA* (OCDE) y en el *Internacional Adult Learning Study* (IALS). Por lo tanto, en un diseño no ortodoxo, la *metodología de revisión* combina técnicas cuantitativas y cualitativas de recogida de información mediante las que se llega a una síntesis que identifica las fortalezas y debilidades de cada país vinculadas con las políticas públicas, síntesis que

TABLA 3. *Dimensiones y aspectos de la equidad analizados en el caso de España* (OCDE/CIDE, 2006)

Aspectos del cambio económico y social	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en la población: inmigración • Cambio económico
Estructura y características de la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura del sistema educativo • Descentralización • Educación pública y privada • Financiación de la educación • Formación del profesorado • Participación en educación
Retos de la equidad en educación	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público en educación • Educación preescolar • Educación obligatoria (Primaria y Secundaria). Finalización • Secundaria Superior-Formación Profesional • Bachillerato • Educación terciaria • Alumnado inmigrante • Educación a lo largo de la vida • Formación del profesorado
Políticas para mejorar la equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Educación obligatoria gratuita (apoyo para gastos indirectos) • Sistema de becas • Gasto público en educación • Sistema comprensivo y no selectivo • Elección de escuela • Apoyo a alumnado con necesidades educativas especiales • Programas de educación compensatoria • Programas de diversificación curricular para alumnado con desfase de 1 ó 2 cursos, pero con posibilidad de graduarse • Programas (denominados de Garantía Social) para alumnado entre 16 y 21 años con fracaso escolar o abandono temprano sin titulación básica, que ofrecen cualificación profesional básica
Balace y recomendaciones para mejorar la equidad	<ul style="list-style-type: none"> • El currículo como instrumento de equidad • Cultura y formación docente • Implicación de la familia • La escuela como comunidad de aprendizaje • Aspiraciones emergentes • Descentralización regional

FUENTE: Elaboración propia a partir de OCDE (2006).

se somete posteriormente a comparación entre países por parte de la OCDE.

Nuestro estudio, aunque presenta diferencias sustanciales con el de la OCDE que más adelante podrán apreciarse (acometemos un estudio más extenso y evolutivo de las políticas públicas y consideramos un conjunto más amplio de indicadores de equidad), adopta también la metodología comparada de “revisión temática”.

El estudio de UNESCO (2007): Educational Equity and Public Policy: Comparing Results from 16 Countries

Por tratarse del estudio más reciente, y metodológicamente más novedoso, nos detendremos pormenorizadamente en sus características. El estudio explicita la disparidad de acepciones del término equidad, con una afirmación que compartimos casi en su totalidad:

Most would agree that education systems that are “equitable” provide high-quality education to all children, regardless of their background or where they live. But from there, opinions diverge about what aspects of education should be distributed “equitably” to whom and about what levels of disparity are “equitable” or “inequitable” (Executive Summary).

Como en los casos anteriores, el propósito del estudio de UNESCO es comparar países en aspectos clave de la política educativa y evaluar la equidad relativa de sus sistemas educativos, basándose en las diferencias en el acceso a la educación y en la provisión de recursos educativos en las principales divisiones geográficas. Su rasgo distintivo es, precisamente, que la unidad de análisis son las regiones dentro del país.

Este estudio proporciona una aproximación sistemática a la conceptualización y medida de la equidad de los sistemas educativos de 16 países, recogiendo aportaciones de los diversos enfoques de la equidad, en la creencia de que con esta información los políticos estarán en mejor posición para evaluar la equidad de sus sistemas educativos, y para desarrollar y aplicar políticas

y programas que aborden los aspectos más críticos de la situación.

Los autores optan por el *marco teórico y metodológico* desarrollado por Berne y Stiefel (1984) para medir la equidad de la financiación de los sistemas educativos, por considerar que puede aplicarse, al menos parcialmente, a un análisis más amplio de la equidad en educación (UNESCO, ob. cit.: 22). Dicho marco se compone de cuatro elementos:

1. *Unidad de análisis (targets)*: según los autores, en los estudios de equidad, pueden tomarse como unidad de análisis el alumnado (cuyas experiencias de aprendizaje deben ser distribuidas con equidad) o los financiadores de la educación (*taxpayers*).
2. *Objeto de estudio*: categorías de indicadores que deben ser distribuidos con equidad: de acceso/progreso (tasas de matrícula, participación, promoción, repetición), recursos (tamaño de la clase, ratio profesor-alumno, gasto por alumno, calidad de la metodología y de los libros de texto, nivel educativo, experiencia y titulación del profesorado) y resultados a corto plazo (outputs: competencias básicas, tasas de titulación, etc.) y a largo plazo (*outcomes*: inserción laboral, satisfacción personal, etc.).

En la tabla 4 se representan los cruces que es posible hacer al estudiar las unidades de análisis en función del objeto de estudio (UNESCO, ob. cit.: 23):

3. Un tercer elemento del modelo son los *principios de equidad*:
 - *Equidad horizontal*: según este principio, la equidad es la ausencia de diferencias entre regiones, de forma que si todas las regiones tuvieran similares características (de población pobre/rica, urbanidad/ruralidad, etc.) deberían ser tratadas igual en la asignación de recursos.

TABLA 4. *Unidades e indicadores en el análisis de la equidad en educación* (UNESCO, 2007)

<i>Unidad de análisis</i>		<i>Objeto de estudio</i>		
		<i>Acceso/ progreso</i>	<i>Recursos</i>	<i>Resultados</i>
Características del alumnado	Género			
	Estatus socio-económico			
	Etnia			
	Discapacidad			
Características regionales	Unidad administrativa (provincial, ayuntamiento, etc.)			
	Hábitat (rural/urbano)			
	Riqueza			

FUENTE: Elaboración y traducción propia a partir de UNESCO (2007: 23).

- *Equidad vertical*: estrechamente relacionada con el anterior, parte del supuesto de que no todos los estudiantes parten con el mismo bagaje, y que la provisión de más recursos a los más desaventajados (alumnos o regiones) es una medida de equidad. Se supone que el análisis de la equidad vertical no debe aplicarse en el caso del acceso, el progreso y los resultados (sólo en los recursos), porque no debería haber diferencias entre regiones en este tipo de medidas.
- *Igualdad de oportunidades en educación*: se basa en la idea de que todos los niños deberían tener las mismas posibilidades de éxito, mientras ellos aporten motivación y esfuerzo, para lo cual deben tener acceso a los recursos que compensen y lo hagan posible. Debe esperarse que haya

una fuerte consistencia en las medidas de equidad vertical e igualdad de oportunidades, puesto que en ambos casos se tienen en cuenta las diferentes características y necesidades de los alumnos.

4. El cuarto elemento es la *medida de la equidad*. Este componente del modelo concreta las medidas cuantitativas a emplear para evaluar en qué medida un sistema educativo es horizontal o verticalmente equitativo, y si en él se da la igualdad de oportunidades. Berne y Stiefel (1984) establecen una gran cantidad de medidas empíricas, que el estudio de UNESCO reduce a las que considera esenciales y más manejables por los responsables políticos destinatarios de la información.

Con respecto a la *equidad horizontal*, de las once medidas propuestas por los autores del modelo original, el estudio de UNESCO selecciona cuatro (tabla 5).

Con respecto a la *equidad vertical*, el estudio de UNESCO no aplica las medidas específicas propuestas por los autores del modelo, pues la evalúa a través de los otros dos principios. Por último, para estimar la *igualdad de oportunidades* que mediría las relaciones que existen entre el acceso, los recursos y los resultados, y ciertas características de los estudiantes y de la Administración escolar en las regiones, el estudio de UNESCO selecciona tres de las medidas que proponen Berne y Stiefel: el *coeficiente de correlación* (entre la riqueza y población de una región, y los indicadores de acceso y resultados), la *inclinación* (mide la magnitud del cambio en la variable dependiente, p. e., gasto por alumno, asociada con el cambio en la variable independiente, p. e., densidad de población) y la *elasticidad* (porcentaje del cambio de la variable dependiente asociado al cambio de la variable independiente) de las regresiones simples. Las decisiones metodológicas adoptadas en el estudio de UNESCO se resumen en la tabla 6.

TABLA 5. Interpretación de las medidas de equidad horizontal (UNESCO, 2007)

<i>Medidas de equidad horizontal</i>	<i>Indicadores</i>		
	<i>Tasas de participación</i>	<i>Gasto por alumno</i>	<i>Ratio profesor-alumno en cada región (no por aula)</i>
1. Rango (para un determinado indicador, se divide el valor más alto por el más bajo)	1.00 = equidad perfecta; valores superiores significan mayor disparidad		
2. Coeficiente de variación (mide la variabilidad de un indicador en torno al valor promedio: se divide la desviación típica por la media; tiene en cuenta todas las regiones del país)	0.00 = equidad perfecta; 1.00 = gran disparidad Coeficientes superiores significan mayor disparidad		
3 Coeficiente Gini (especialmente útil para comparar la proporción de profesores por alumno y por regiones)	*	0.00 = equidad perfecta; 1.00 = gran disparidad. Coeficientes superiores significan mayor disparidad	
4. Índice McLoone (para calcular y comparar el gasto por alumno en las regiones, excluyendo las regiones del país que están por encima de la media)	*	1.00 = equidad perfecta. Valores inferiores significan disparidad	*
Índice McLoone ajustado (es el utilizado en el estudio)	*	*	1.00 = equidad perfecta. Valores superiores significan disparidad

* No aplicable.

FUENTE: Elaboración y traducción propia a partir de UNESCO (2007: 27).

TABLA 6. *Marco metodológico del estudio de equidad en educación empleado en el estudio de UNESCO (2007)*

	<i>Preguntas orientativas</i>	<i>Indicadores (en primaria y secundaria)</i>	<i>Medidas de equidad</i>
<i>Equidad horizontal</i>	¿Hay poca o ninguna variación en la dispersión de los indicadores entre las regiones?	<ul style="list-style-type: none"> • Tasas de participación • Gasto por alumno • Ratio profesor-alumno 	<ul style="list-style-type: none"> • Rango • Coeficiente de variación • Índice McLoone ajustado • Coeficiente Gini
<i>Igualdad de oportunidades en educación</i>	<p>¿Tienden a tener las regiones más ricas mayor y mejor acceso y recursos que las regiones pobres?</p> <p>¿Las regiones con más área urbana tienden a tener mayor y mejor acceso y recursos que las regiones con más área rural?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Densidad de la población • Riqueza de la región (en combinación con los indicadores de la celda superior) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coeficiente de correlación • Pendiente • Elasticidad

FUENTE: UNESCO (2007: 31). Traducción propia.

Los aspectos del marco teórico de Berne y Stiefel (1984) que adapta y aplica este estudio se sintetizan en el cuadro 1.

Limitaciones y hallazgos generales del estudio, señalados por la propia UNESCO:

- Los resultados del estudio presentan una única pero importante dimensión de la educación: las disparidades regionales dentro de cada país. Debe ser tomada con precaución y analizarse en el contexto demográfico, económico y de las políticas educativas del país.

CUADRO 1. *Síntesis del marco teórico y metodológico del estudio de UNESCO sobre políticas públicas y equidad en educación (2007)*

<p>El estudio acomete las siguientes actuaciones:</p>	<p>1º) Realiza una revisión de la investigación publicada sobre equidad en educación, analizando tanto aspectos conceptuales como metodológicos, aunque de forma breve y no exhaustiva. 2º) Desarrolla un marco de análisis para guiar la medida de la equidad (la disparidad en acceso a la educación, recursos y resultados en distintas áreas geográficas de los países estudiados), así como un método para comparar la equidad de los sistemas educativos empleando un conjunto de medidas estadísticas estandarizadas.</p>
<p>El análisis empírico se centra en los siguientes objetos específicos de la equidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Una medida de acceso:</i> tasas de matrícula. • <i>Recursos asignados a educación:</i> gasto por alumno y ratio regional profesor-alumnado. <p>Por la no disponibilidad de datos en todos los países, el estudio no analiza medidas de rendimiento.</p>
<p>Países objeto de estudio</p>	<p>El estudio selecciona los países objeto de estudio en función de la densidad de población y los datos sobre dichas estadísticas en cada país, y aplica el marco de análisis y la metodología a aquellos países seleccionados en los que están disponibles los datos necesarios.</p> <p>Al comienzo del proyecto se seleccionaron los 16 países con mayor población (tanto desarrollados como en desarrollo). Esto incluye 3 países en África (Egipto, Nigeria y Suráfrica), 5 en Asia (Bangladesh, China, India, Indonesia y Pakistán) y 5 en América Latina (Argentina, Brasil, Ecuador, México y Perú), así como Canadá, la Federación Rusa y los Estados Unidos. Posteriormente aumentaron la muestra, añadiendo 8 países en Asia (Australia, Camboya, Japón, Corea, Malasia, Filipinas, Sri Lanka y Tailandia) y 5 países en América Latina (Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay).</p>
<p>El marco de análisis se basa en los denominados "principios para analizar la equidad entre regiones de un país"</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Equidad horizontal:</i> se examinan las disparidades en el acceso y en los recursos asignados a educación dentro de los países (en sus regiones), utilizando medidas de dispersión que

CUADRO 1. (Continuación)

<p>formulados por Berne y Stiefel en su estudio <i>The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, Methodological, and Empirical Dimensions</i> (1984), por considerar que proporcionan una aproximación comprehensiva a la equidad en educación</p>	<p>reflejan diferentes intereses de la política educativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Equidad vertical</i>: no se considera, pues se aplica el de igualdad de oportunidades. • <i>Igualdad de oportunidades en educación</i>: se pone un gran énfasis en la igualdad en función del hábitat y del nivel de pobreza. El estudio analiza la relación entre la riqueza del país (medida como “producto regional bruto per cápita”), densidad de población (alta densidad = urbano, baja densidad = rural) y los tres objetos de la equidad (tasas de escolarización, gasto por alumno y ratio profesor-alumno), así como las diferencias entre el entorno rural/urbano en la provisión de acceso a la educación y de recursos. <p>En todos los casos se emplean coeficientes de correlación para analizar la dirección y tamaño de las diferencias. La unidad de análisis utilizada son las “regiones geográficas” dentro de los países. En los Estados federales, las unidades de análisis son estados, provincias y otras jurisdicciones políticas con competencias en educación; en Estados no federales, la unidad es la primera instancia administrativa por debajo del gobierno nacional.</p>
<p>Análisis de políticas públicas</p>	<p>Para los 16 países, se realizó una revisión de las políticas públicas que intentan promover la equidad en el acceso a la educación, los recursos humanos y financieros y los resultados de la educación. La revisión incluyó legislación e informes políticos, así como investigaciones relativas a la equidad y a las políticas públicas. Se obtuvo información de 10 países.</p> <p>Asimismo se incluyó una perspectiva del contexto social de la educación de estos países, incorporando datos demográficos, económicos, geográficos y de gobierno, de la organización de la educación primaria y secundaria y de la Administración educativa.</p>

FUENTE: Elaboración propia.

- Reconoce que las *disparidades regionales* no son el interés primordial de los políticos en todos los países, mientras que sí hay más unanimidad sobre la importancia de las diferencias en función del género, la etnia y el estatus socioeconómico. Por ello sugiere que las conclusiones del estudio sobre disparidades regionales en asignación de recursos no sean utilizadas como información concluyente y única para juzgar si el sistema educativo de un país es o no equitativo, pues para ello se necesitarían otros análisis adicionales. Sin embargo, señala que las disparidades regionales son de gran importancia en muchos países, sobre todo los grandes y federales, como demuestra la larga tradición en investigación sobre el tema, tanto en países desarrollados (en ellos, el debate político se centra en las disparidades en la provisión de recursos educativos por regiones) como en desarrollo (en éstos el debate político se centra en las disparidades urbano/rural en las tasas de acceso a la educación).
- A menudo, las disparidades entre países pueden ser resultado de ciertas políticas (por ejemplo, la concentración de recursos en las áreas más pobres para mejorar el acceso o la calidad de la educación). En estos casos, las disparidades pueden ser consecuencia de políticas equitativas adecuadas, y no un indicador de inequidad, aunque en otras situaciones la valoración sea inversa. Por lo tanto, es importante no sobre-interpretar los hallazgos en disparidades geográficas y concluir categóricamente que un sistema educativo es más equitativo que otro, sin análisis adicionales.
- En los últimos años el énfasis se ha puesto en los resultados de la educación, particularmente en el rendimiento escolar del alumnado, siendo el trabajo presentado en el estudio de UNESCO una extensión de esta línea de investigación.
- No se ha observado una total consistencia en el *ranking* de países con respecto a las tasas de acceso y la provisión de recursos. Algunos países pueden posicionarse muy alto en una medida de recursos educativos, y no tanto en otra.
- Los *rankings* comparativos de la equidad educativa de los países pueden depender del grupo de países incluidos en la

comparación. Una diferente combinación de países podría producir diferentes resultados en la evaluación de la equidad.

Como siempre que se adopta una decisión, ésta va acompañada de limitaciones. En este caso, se opta por una unidad de análisis relevante (la comparación por regiones dentro de cada país), lo que resulta muy útil para tomar decisiones en la distribución del gasto, pero, como el mismo estudio reconoce, sería necesario acometer otros análisis para valorar el nivel de equidad del sistema educativo en su conjunto. Ésta es la principal razón por la que en nuestro estudio se adoptan otras unidades de análisis, indicadores y metodologías (incluyendo las cualitativas).

Entre los interrogantes formulados acerca de la equidad en educación, en los tres estudios que acabamos de presentar destacaríamos los siguientes:

- ¿Qué desigualdades en educación pueden considerarse injustas e inaceptables?
- Admitiendo que las desigualdades en educación existen, ¿qué diferencia de rendimiento puede ser aceptable entre los mejores y los peores alumnos? ¿Deberíamos fijar unos límites para valorar la equidad del sistema?
- ¿Se puede valorar el peso del mérito y del esfuerzo del alumno en la igualdad de los resultados cuando la calidad educativa y el trato recibidos son distintos en cada escuela? ¿Cómo percibe el alumnado la justicia escolar?
- ¿Cómo influye la organización escolar en la equidad? ¿Hasta qué punto el tratamiento diferenciado de los alumnos que defienden algunos favorece la igualdad? ¿Es más equitativo un sistema obligatorio comprensivo o un sistema con itinerarios en secundaria básica?
- ¿Qué influencia ejerce el sistema educativo sobre la justicia social?

Estas cuestiones han sido añadidas a las preguntas básicas inicialmente formuladas en nuestro estudio, y tenidas en cuenta al diseñar el modelo teórico.

OTRAS APORTACIONES

A continuación, mencionaremos algunas aportaciones no enmarcadas, como las anteriores, en estudios de organismos internacionales, sino en obras de especialistas en el tema, que nos han sido de gran ayuda para definir el modelo de equidad, así como para la selección de los indicadores acordes con dicho modelo y su ulterior interpretación. Las presentamos por orden de publicación de la obra que las recoge.

A. Marchesi y E. Martin, en su obra *Calidad de la enseñanza en tiempo de cambio* (1998), argumentan la importancia de adoptar una visión multidimensional de la igualdad de oportunidades. Desde su perspectiva, se puede afirmar que hay *igualdad de oportunidades* cuando todo el alumnado tiene formal y legalmente las mismas posibilidades educativas, pero cuando estas posibilidades se refieren sólo a hacerlas accesibles a todos los alumnos, superando formas de acceso y de selección encubiertas, el término más preciso es el de *igualdad en el acceso*. Un nivel superior de igualdad se produce cuando, una vez garantizada la igualdad en el acceso, se proporciona un programa educativo similar a todos los alumnos y se evita, en consecuencia, que los que proceden de clases sociales populares estén mayoritariamente representados en los centros y programas con menor calidad o menos valorados social y académicamente (en itinerarios o vías diferentes, aulas y centros especiales, etc.). En este caso hablaríamos de *igualdad de tratamiento*. Finalmente, la igualdad en educación encuentra su significado más fuerte cuando se logra la *igualdad de resultados*, que supone que hay rendimientos similares entre los alumnos procedentes de distintas clases sociales, culturas o sexos. Para estos autores, sólo la nivelación de las diferencias sociales —tarea que no es responsabilidad exclusiva del sistema educativo— o el desarrollo de estrategias de intervención que impidan o limiten la incidencia de las desigualdades sociales en el ámbito educativo permitirán proporcionar igualdad de oportunidades, es decir, un trato justo.

Más adelante, A. Marchesi (2000) propone un sistema de indicadores para el estudio de la desigualdad educativa en América Latina,

muy próximo al propuesto en el estudio del EGREES (2005), que ha sido también un punto de referencia básico² de nuestro estudio. Sus dimensiones e indicadores se recogen en la tabla 7.

TABLA 7. *Un modelo para estudiar las desigualdades en educación en América Latina* (Marchesi, 2000)

Variables diferenciadoras	
clase social, zona urbana y rural, alumnado con necesidades educativas especiales, alumnado de minorías étnicas, enseñanza pública <i>versus</i> privada, género y etapa educativa.	
<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores</i>
1. Diferencias en el contexto geográfico, demográfico, económico y social de la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Extensión y población • Porcentaje de población por edades • Porcentaje de la población rural • Tasa de paro • Analfabetismo • Nivel de estudios de la población activa • PIB per cápita
2. Diferencias en los recursos destinados a la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto por alumno en las diferentes etapas educativas • Gasto de funcionamiento de las escuelas • Condiciones de salud de las escuelas • Alimentación de los alumnos • Tecnologías de la información • Bibliotecas escolares • Profesores • Salario de los profesores • Infraestructura de la escuela
3. Diferencias en el acceso a la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de alumnos escolarizados en cada etapa educativa • Tasas netas de escolaridad • Esperanza de vida escolar • Becas y ayudas al estudio

² El autor explicó la utilidad del modelo en el taller organizado por la Fundación Carolina (mayo de 2006) con ocasión del debate en torno al diseño y metodología del estudio que presentamos en esta obra.

TABLA 7. (Continuación)

<p>4. Diferencias en los procesos educativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de la educación recibida <ul style="list-style-type: none"> a. Tiempo de instrucción al día b. Días de instrucción al año • Calidad de la educación recibida <ul style="list-style-type: none"> a. Convivencia y clima escolar b. Liderazgo educativo c. Participación d. Amplitud del currículo e. Salarios de los profesores f. Tiempo de trabajo de los profesores g. Percepción de los alumnos de trato justo
<p>5. Diferencias en los resultados de los alumnos en la escuela (internos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizajes académicos • Educación cívica • Tasas de idoneidad • Tasas de titulación • Acceso a estudios postsecundarios
<p>6. Diferencias en los resultados sociales (externos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educación y mercado laboral • Educación y movilidad social • Efectos sociales de las desigualdades • Educación y comportamientos sociales y culturales

A. Marchesi (2000) realiza algunas recomendaciones para el análisis de los indicadores del modelo, que hemos tenido muy en consideración y que sintetizamos a continuación.

Destacan dos *indicadores del contexto social* por su especial incidencia en el ámbito educativo: *las diferencias en la distribución del ingreso entre el 20% del sector más pobre y el 20% más rico* (que se manifestará de forma directa en sus años de escolarización) y *la tasa laboral de participación femenina por nivel de ingreso*. La ruptura de este círculo —pobreza-baja escolarización-pobreza— conseguirá reducir la desigualdad existente. Por su parte, la participación de la mujer en el mundo laboral tiene una estrecha relación con las posibilidades de incrementar la escolarización de sus hijos. Las posibilidades de las mujeres para obtener ingresos dependen de su nivel de instrucción, del rendimiento de esa educación generado por la tota-

lidad de la economía, y de factores socioculturales como la discriminación por razón de género, la productividad en el hogar (agua corriente, electricidad, etc.), las actitudes y valoraciones de la familia y los empleos formales e informales disponibles.

Los cambios en el porcentaje del *gasto público en educación en relación con el PNB* a lo largo del tiempo indican la importancia atribuida al sector educación y los avances o retrocesos registrados. La comparación entre los distintos países (de la región y a nivel internacional) nos permitirá una mejor comprensión de la realidad de cada uno de ellos. Los datos anteriores alcanzan una mayor significación cuando se concretan en el *gasto por alumno en cada una de las etapas educativas*. De esta forma es posible comprender la distribución del gasto y las diferencias entre los alumnos de distintas etapas educativas del mismo país (y entre los distintos países de la región).

El nivel de estudios de los padres, su cultura y expectativas, su interés e implicación en la educación de sus hijos, tiene una enorme repercusión en los años que van a estar escolarizados y, en definitiva, en su progreso educativo. Alguno de estos aspectos, como el compromiso de los padres en la educación de sus hijos e hijas, no es fácil de medir. Otros, en cambio, más vinculados al nivel cultural general de la sociedad, tienen una mayor tradición.

La existencia de una realidad en la que las escuelas públicas son para los pobres y proveen una educación de baja calidad, y las privadas son las que ofrecen una educación costosa pero que permite salir de la exclusión, está marcando brechas sociales muy importantes.

La tasa de acceso a la educación infantil es un indicador de primer orden en relación con la equidad educativa. La participación de los niños pequeños de sectores sociales desfavorecidos en la escuela tiene una fuerte influencia en su progreso educativo posterior.

El porcentaje de alumnos escolarizados en las demás etapas educativas es también un indicador importante de la realidad de la educación, que debe ponerse en relación con el nivel de estudios de la población, con el fin de comprobar los cambios que se están produciendo de unas generaciones a otras. También ha de relacionarse con el gasto por alumno y con el salario de los profesores, para comprobar en qué condiciones se está llevando a la práctica la enseñanza.

Finalmente, cuando la tasa de escolarización no se aproxima a la totalidad de los grupos de edad correspondientes, es importante desagregar los datos y relacionar el nivel social de las familias con el porcentaje de acceso.

El tiempo que los alumnos dedican al aprendizaje es una variable estrechamente relacionada con los resultados escolares. Junto a ello, hay que tener en cuenta el porcentaje de escuelas con dobles turnos (mañana y tarde) y su distribución entre los distintos sectores sociales; y, también, el porcentaje de profesores que enseña en varias escuelas para completar sus retribuciones económicas, porque el tiempo real de enseñanza se reduce. Aquellos alumnos que están en alguna de estas situaciones, con mayor intensidad si ambas les afectan, tienen menos posibilidades de aprender y se encuentran en situación de desventaja educativa.

Son indicadores de calidad de la enseñanza: la formación del profesorado, los materiales y recursos didácticos disponibles, los objetivos y contenidos de la enseñanza y los sistemas de evaluación establecidos.

La existencia de medidas de atención a la diversidad en las escuelas ordinarias y la provisión de recursos adicionales para su mejor enseñanza es buen indicador de la sensibilidad de los países hacia los colectivos con mayor riesgo de exclusión, tanto en la enseñanza como en el mundo laboral. Por esa razón es necesario incorporarlo a los indicadores representativos de la mayor o menor igualdad en la educación. Los alumnos destinatarios de esas medidas serían: aquellos con necesidades especiales asociadas a condiciones de discapacidad, alumnos con dificultades genéricas de aprendizaje y alumnos cuyas necesidades especiales son debidas a factores socioeconómicos, culturales o lingüísticos. El indicador establecido debe dar cuenta:

- Del tipo de escuela en la que se escolariza cada uno de estos grupos y los recursos adicionales que se proporcionan (profesores de apoyo u otros, ratio alumnos-profesor, materiales educativos, recursos económicos a los centros, formación de los profesores e incentivos profesionales por su dedicación a estos alumnos).

- Del porcentaje de alumnos con necesidades educativas especiales que están escolarizados en los centros públicos y en los privados. De esta forma se pueden comprobar las diferencias entre una y otra red educativa y las consecuencias para la calidad de la enseñanza en una distribución no equilibrada de estos alumnos entre ambas redes educativas.

La *remuneración de los profesores* es un indicador inicial importante, porque permite comprender las condiciones de trabajo del profesorado y su repercusión en la calidad de la enseñanza que se imparte, el trabajo en equipo, el seguimiento de los alumnos y la preparación de las clases.

La elección de los indicadores relativos a los *resultados de los alumnos* debe orientarse a poder constatar las diferencias que existen entre los resultados que obtienen diferentes colectivos de alumnos y su posible relación con las variables de entrada (recursos iniciales) y de contexto. Con esta finalidad el autor destaca tres indicadores: las *diferencias entre los resultados de los alumnos, su progresión y titulación*, y la *relación entre el nivel educativo alcanzado y los ingresos posteriores en función del origen social y del género*.

Los resultados que obtienen los alumnos son un indicador importante de la calidad de la enseñanza.

- Es el análisis de las diferencias que encierran lo que mejor refleja las desigualdades existentes. La constatación de estas diferencias puede hacerse de múltiples formas: *comparando los resultados de varios países, estableciendo las diferencias entre los mejores y los peores alumnos, comparando los resultados que se obtienen en distintas regiones de un país o describiéndolos en función del tipo de escuela*. Todas estas comparaciones representan un nivel inicial de análisis. El segundo nivel, más completo y justo, es el que controla la importancia de otros factores que pueden tener una mayor influencia en la explicación de las diferencias existentes: resultados iniciales, contexto social y familiar o recursos existentes.
- El progreso de los alumnos en su educación refleja la *capacidad del sistema para adaptarse a sus condiciones específicas*. Un

indicador de esta progresión es el porcentaje de repetidores, lo que a su vez expresa la eficacia interna del sistema educativo. Los estudios internacionales ponen de relieve que las repeticiones tienen más efectos negativos que positivos.

- En relación con los resultados, es también importante el indicador constituido por la relación entre *el nivel educativo y los ingresos en función del origen social y del género*.

Con respecto a los *resultados sociales*, uno de los indicadores del progreso educativo es el que muestra la correspondencia entre los años de escolarización alcanzados y el nivel de ingresos posterior. A. Marchesi menciona un informe del Banco Interamericano del Desarrollo (1998) que señalaba que un trabajador que ha alcanzado seis años de educación logra en su primer empleo un ingreso por hora un 50% más elevado que quien no ha asistido a la escuela. Si la escolarización ha sido de 12 años, la distancia se amplía al 120% y si ha sido de 17 años supera el 200%. Estos datos promedio esconden diferencias mayores en algunos países. En la valoración de estos datos es importante tener en cuenta la relación entre el nivel educativo alcanzado y el origen social. Hay una tendencia clara en casi todos los países: el estrato social del hogar, fuertemente influido por los años de estudio alcanzados por los padres, está muy relacionado con el número de años de estudio que alcanzan los hijos de entre 20 y 24 años. Así, la probabilidad de que los jóvenes cuyos padres tuvieron entre tres y cinco años de educación alcancen entre diez y doce años de estudio es muy baja, y muy alta cuando los padres tuvieron entre diez y doce años de educación.

Un dato también relevante está relacionado con el género. Con menor educación y sin empleo, las mujeres pueden contribuir sin desearlo a que su situación social se reproduzca en su familia: mayor número de hijos, escasos ingresos, necesidad de reducir gastos escolares y de que los hijos/hijas colaboren en el sustento o cuidado de la familia, lo que conduce al abandono prematuro de su escolarización, etcétera.

Para A. Marchesi hay tres objetivos básicos para reducir la inequidad en educación: *lograr la prolongación de la escolaridad de los alumnos que viven en familias con niveles de renta más bajos, la*

educación de las personas adultas, en especial de las mujeres, y la mejora de la calidad de la enseñanza. El primer objetivo no se consigue solamente con ampliar por ley la enseñanza obligatoria e incrementar las escuelas existentes. Hace falta diagnosticar y abordar directamente las razones del abandono o el fracaso escolar del alumnado: generalmente la falta de recursos, la necesidad de ayudar a la familia y trabajar, la escasa motivación para el aprendizaje u otros derivados de la pobreza. El segundo objetivo está muy relacionado con el anterior: la educación de la mujer, junto con programas de salud y de atención a los hijos pequeños, facilitará que los hijos/as puedan proseguir sus estudios durante más tiempo y en mejores condiciones e incrementará los ingresos familiares. Finalmente, el tercer objetivo, centrado en la mejora de la calidad, supone una *enseñanza con programas adaptados a los alumnos/as, con calendario y horario escolar suficientes, con profesorado mejor formado y remunerado y con mayor dedicación a la escuela.* Las medidas para mejorar la calidad ayudarán a reducir el número de repetidores y de abandonos, y a que el aprendizaje de todos los alumnos/as sea más completo y útil para seguir estudiando e insertarse en el empleo.

Andreas Schleicher (*La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas*, 2005), desde su experiencia como coordinador del *Estudio Internacional sobre el Rendimiento de los Alumnos* (PISA) de la OCDE, identifica cuatro factores de las políticas educativas que permiten mejorar la calidad y equidad de los sistemas educativos:

- La definición, aplicación y seguimiento de estándares de calidad de la educación (establecidos en el currículo).
- La responsabilidad compartida en la toma de decisiones entre la Administración y los centros de enseñanza.
- La captación, desarrollo profesional y retención de los profesores eficaces.
- La atención a la diversidad de necesidades educativas de todo el alumnado.

En cada uno de estos factores, las políticas que se han demostrado más eficaces en la obtención de calidad con equidad apuntan en unas

direcciones que emplearemos como criterios de evaluación global de las políticas públicas en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal:

Rasgos de las políticas públicas que han demostrado mayor eficiencia en la calidad de la educación con equidad en los Estudios PISA (Schleicher, 2005: 64-70)

- La formulación de objetivos educativos y estándares (criterios de evaluación y logro), así como la supervisión de su cumplimiento, son prerequisites para elevar los niveles de rendimiento, y están firmemente establecidos en los países que obtienen buenos resultados. Los retos más complicados consisten en: facilitar información sobre el rendimiento a profesores y directores de centros, establecer las recompensas o sistemas de ayuda y las consecuencias que se derivan de dicho rendimiento en las escuelas, y combinar una estructura en la que se delega la responsabilidad escolar en los centros, con una distribución equitativa de las oportunidades de aprendizaje. Además, la mejora de los niveles de rendimiento radica principalmente en la eficacia de los sistemas de apoyo a la educación, tanto si se ubican en la escuela como si se ofrecen en instituciones especializadas que proporcionan orientación profesional y asistencia a los profesores y a la dirección del centro (algunos ofrecen apoyo y orientación para la atención a la diversidad del alumnado, y otros establecen redes de centros de apoyo mutuo).
- Una mayor autonomía escolar no se asocia necesariamente con diferencias acusadas de rendimiento entre centros, siempre y cuando los gobiernos den a las escuelas con peor rendimiento la ayuda necesaria para mejorar. De hecho, entre los países con mejores resultados en PISA están los que tienen mayor autonomía en sus escuelas. Puede decirse que lo deseable es un modelo de sistema escolar flexible, que concede alto nivel de responsabilidad a los centros, a la vez que garantiza su sujeción al cumplimiento de los estándares (objetivos) mediante un sistema de evaluación externa basada en resultados y una intervención (ayuda) intensiva en función de los problemas de mayor calado.
- Los aspectos clave de una agenda que persiga la calidad del profesorado docente incluirán una mayor atención a los criterios de selección, tanto en el acceso a la formación inicial como al puesto de

trabajo (perfil profesional docente claro, bien estructurado y ampliamente aceptado), una valoración permanente de la carrera docente para identificar áreas de mejora, un reconocimiento y una recompensa de la enseñanza eficaz, y la garantía de que los profesores dispongan de los recursos y de la ayuda que necesitan para centrarse en hacer bien su tarea. Asimismo un sistema de formación más flexible podría proporcionar más rutas de acceso a la profesión (desde grados o posgrados, reconocimiento de competencias a profesionales que han trabajado como docentes, jornada docente reducida y compartida con formación para quienes se incorporan desde otras profesiones, etc.).

Por su parte, A. Tiana, en *Calidad, equidad e integración educativa* (2007), basándose en las dimensiones de la igualdad definidas por Amartya Sen (1999: 368-269)³, identifica tres dimensiones de la equidad en educación:

- *Igualdad de recursos*: políticas de compensación de la *desigualdad de capacidades* mediante la redistribución de recursos externos (dotación presupuestaria y escolar, duración de los estudios, calidad del entorno educativo).
- *Igualdad de oportunidades*: políticas de compensación de la *desigualdad de circunstancias* (origen social, lugar de residencia) mediante la redistribución de recursos (sistema de becas, por ejemplo).
- *Igualdad de resultados*: eliminar en la escuela los obstáculos que impiden la igualdad, por ejemplo no persiguiendo unos resultados idénticos, pero sí determinando unas competencias básicas que deben ser desarrolladas por todo el alumnado.

Para este autor, en el período de enseñanza obligatoria debe asegurarse la igualdad de recursos y de resultados, mientras que la

³ Este enfoque multidimensional deriva del planteamiento formulado por Amartya Sen en *Nuevo examen de la desigualdad* (1999), donde argumenta que, puesto que no es posible lograr la igualdad en todo, hay que plantearse en qué aspectos debe existir igualdad.

igualdad de oportunidades (tal y como la define) es más importante en los posobligatorios, donde hay que eliminar los obstáculos que impidan la elección personal de los alumnos.

Tiana señala que, pese a ser un tema aún controvertido, las políticas de equidad y de calidad suelen estar estrechamente relacionadas, aunque exista tensión entre ambos conceptos. Para ilustrar su planteamiento (pp. 270 y ss.) recurre a algunas conclusiones de los estudios PISA de la OCDE, que son de máximo interés a la hora de valorar los indicadores sobre el grado de equidad de un sistema educativo:

- No existe apenas correlación entre los resultados escolares y el grado de equidad de los diferentes sistemas educativos, pues se aprecia un amplio espectro de situaciones:
 - Alta equidad y altos resultados.
 - Alta equidad y bajos resultados.
 - Baja equidad y altos resultados.
 - Baja equidad y bajos resultados.

Ello demuestra que el empeño por conseguir la equidad no necesariamente actúa en contra de la calidad, y viceversa.

- Hay rasgos del sistema educativo que dificultan la equidad. Por ejemplo, la separación temprana de los alumnos (a los diez, once o doce años) en distintas ramas o vías escolares, así como la concentración de alumnado en desventaja por capacidad o circunstancias en una parte de la red escolar, son medidas que llevan aparejadas bajos índices de equidad.
- Hay correlación entre el nivel social, económico y cultural del alumnado y sus resultados, aunque el grado y tipo de relación varían mucho entre países, lo que demuestra la necesidad de las políticas sociales, además de las educativas.
- La escolarización temprana prolongada (educación infantil de al menos tres años) y la diferenciación educativa (en ramas académicas) lo más tardía posible favorecen claramente la equidad.

Finalmente, y a partir de estos resultados de PISA, Tiana proporciona una serie de recomendaciones u orientaciones políticas:

1. Ofrecer una educación de calidad para unos pocos, y mediocre para los demás, equivale a rebajar la calidad general del sistema educativo y por tanto el nivel cultural de la población.
2. La escolarización temprana es especialmente importante para el alumnado en desventaja.
3. El fenómeno de la desventaja educativa no es sencillo ni tiene una única causa. Es resultado de complejas interacciones entre el hogar y el contexto que exige políticas integrales. Los países que han avanzado en esa dirección consiguen mejores resultados que los que segmentan las políticas.
4. Como demuestra la investigación, junto a los factores socio-culturales el “factor escuela” es esencial; el alumnado rinde más en un entorno favorable. Por ello, las desigualdades de base de los estudiantes han de ser compensadas por medio de recursos, sobre todo humanos: buenos profesores, un ambiente escolar de calidad, etc. El trabajo del profesorado es uno de los factores determinantes de una educación de calidad. Para Tiana, las políticas de mejora deberían confiar más en este instrumento que en los cambios organizativos o presupuestarios, e incentivar (también económicamente) la actuación del profesorado que trabaje en medios desfavorecidos.
5. En las políticas por la igualdad, la compensación o la atención a la diversidad debe procurarse no marcar negativamente ni a los centros ni a los alumnos.
6. En la sociedad actual es inaceptable el mantenimiento del analfabetismo, no sólo el tradicional, sino también el funcional. Para acometer la nueva alfabetización, es preciso establecer unas competencias básicas que deben alcanzar todos los ciudadanos independientemente de su edad o situación.

Para concluir, el autor (p. 275) realiza una consideración de la mayor importancia para la evaluación de la equidad, más aún si se

acomete en un estudio internacional comparado: “La equidad en educación debería plantearse como un objetivo tendencial. No estamos hablando de características que los sistemas educativos tienen o no en términos absolutos, sino que se combinan en distintas proporciones. Por ello, después de estimar qué grado de equidad y de calidad o eficiencia tiene nuestro sistema educativo, debemos determinar cuáles son los objetivos prioritarios y qué pasos debemos ir dando gradualmente hacia su consecución”.

III.2. *Antecedentes del estudio de la equidad educativa en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal*

La revisión general del estudio de la equidad en educación que acabamos de presentar no estaría completa sin una revisión adicional sobre el estudio del tema en las regiones y países incluidos en esta investigación. A continuación exponemos los resultados de la revisión llevada a cabo por los distintos equipos de investigación en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO EN GUATEMALA

En la revisión realizada acerca de los estudios e investigaciones disponibles sobre las políticas públicas y la equidad educativa en Guatemala, aunque el equipo de investigación —M^a Jesús Vitón y Óscar Avendaño— no ha encontrado ninguna publicación con el enfoque teórico y metodológico del presente trabajo, sí han localizado algunos informes que han sido muy significativos para su elaboración y para la comprensión de las desigualdades en el sistema educativo del país. Son los siguientes:

- CEPAL (2006): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ministerio de Educación (2007): *Informe de Resultados del Programa Nacional de Evaluación de Rendimiento Escolar (PRONERE)*, Ciudad de Guatemala, MINEDUC.

- MINUGUA-Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (2002): *La educación: una condición para la paz*, Ciudad de Guatemala, MINUGUA.
- PNUD (2001, 2002, 2003, 2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Nueva York, PNUD.
- Porta Pallais, E. y Laguna, J. R. (2007): *Estudio sobre la equidad de la Educación en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, USAID.
- Procuraduría de los Derechos Humanos (2006): *El Derecho a la Educación*, Ciudad de Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos.

El estudio de USAID, así como el informe sobre el derecho a la educación de la Procuraduría de Derechos Humanos, ofrecen de manera muy sintética (en no más de treinta páginas en ambos casos) una aproximación a la realidad de inequidad educativa, limitada a las oportunidades de acceder a la escolaridad primaria y a los fenómenos que amenazan la permanencia y conclusión de la misma. Aunque ambos estudios proporcionan un estímulo al debate de la equidad educativa en el país, no acometen un análisis contextualizado y en profundidad.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO EN HONDURAS

El equipo de investigación —Armando Euceda, Martha Leticia Quintanilla y Leonarda del Carmen Andino— no ha encontrado en su revisión ninguna investigación acerca de las políticas públicas y la equidad educativa que haya utilizado un enfoque metodológico similar al utilizado en el presente estudio, pero sí documentos que han resultado de gran utilidad para la comprensión de la situación de equidad educativa en el país:

- Castillo, C. (2003): *La Equidad en el Sistema Educativo de Honduras*, Tegucigalpa, Honduras, 30 pp.
- FONAC (2000): *Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional*, Tegucigalpa, Honduras, 67 pp.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2006): *Trigésima Segunda Encuesta Permanente de Hogares, septiembre de 2006*, Instituto Nacional de Estadísticas, Tegucigalpa, Honduras.
- Paes de Barro, R.; De Carvalho, M. y Franco, S. (2006): *Pobreza rural en Honduras: magnitud y determinantes*, Tegucigalpa, Alin Editora, 327 pp.
- PNUD (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras. 2006. Hacia la expansión de la ciudadanía*, Tegucigalpa, Honduras, 258 pp.
- PREAL/FEREMA (2002): *La Educación Básica en Honduras. Avances, limitaciones y desafíos*, Tegucigalpa, Honduras, 43 pp. Ofrece un buen resumen descriptivo sobre el estado de la educación básica en Honduras.

Por otra parte, se observa que los documentos que mayor influencia han tenido en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas en el país son los siguientes:

- Secretaría de Educación de Honduras (1994): *Escuela Morazánica. Convergencia hacia el nuevo modelo educativo*, Tegucigalpa, Honduras, 31 pp.
- Secretaría de Educación de Honduras (2004): *Plan Estratégico del Sector Educación 2005-2015*, Tegucigalpa, Honduras (versión digital).
- Secretaría de Educación de Honduras (2005): *Currículo Nacional Básico*. Tegucigalpa, Honduras, 68 pp.
- Secretaría de Educación de Honduras y GTZ (1997): *Estudio Sectorial – Plan Decenal*, Tegucigalpa, Honduras, 300 pp.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO EN MARRUECOS

El equipo de investigadores —Amapola Alama y Brahim Chedati— ha identificado, junto a los textos oficiales de la Reforma Educativa 2000-2009 en curso, varias publicaciones significativas, tanto nacionales —producidas por la Administración, organizaciones de la sociedad civil o investigadores independientes, realizadas con o sin

financiación de la cooperación internacional— como internacionales, que estudian la situación de la educación de manera global o parcial y ofrecen diagnósticos para facilitar una toma de decisión política más informada. Los autores del estudio clasifican las publicaciones más destacadas en tres categorías.

a. Publicaciones oficiales del Ministerio de Educación, que presentan y analizan las políticas existentes y sus resultados:

- En primer lugar destaca el conjunto de nueve volúmenes elaborados por la *Comisión Especial de Educación-Formación* (COSEF), a petición del Rey Mohamed VI en 1999, que recogen el amplio proceso de diagnóstico de la situación de la educación en Marruecos que ha desembocado en la elaboración de la *Carta de la Educación y la Formación*, cuaderno de bitácora de la reforma educativa que ha de producirse en este decenio (2000-2009).
- Ministerio de Educación Nacional (2005): *Marco Estratégico de Desarrollo del Sistema Educativo*, Rabat, 151 pp.
- Comisión Especial Educación-Formación (2005): *Reforma del Sistema Educativo y de Formación 1999-2004. Balance de etapa y condiciones para continuar*, Rabat, 68 pp.
- Secretariado de Estado de la Alfabetización y la Educación no Formal (2007): *Encuesta Nacional sobre el Analfabetismo, la no Escolarización y la Desescolarización en Marruecos*, Rabat, 272 pp.
- Secretaría de Estado para la Alfabetización y la Educación no Formal (2007): *Alfabetización y Educación no Formal: Balance 2005-2006*.
- Departamento de la Educación Nacional (2006): *Cuentas Nacionales de la Educación 2003-2004*, Dirección de la Estrategia, de la Estadística y de la Planificación, Ministerio de la Educación Nacional, de la Enseñanza Superior, de la Formación de los Cuadros y de la Investigación Científica, Rabat, 42 pp. Es la primera vez que se publican las cuentas nacionales, e introduce el concepto de inequidad en la repartición del gasto a nivel regional, por hábitat y alumno.

b. Estudios generales realizados por investigadores nacionales o extranjeros sobre el sistema educativo marroquí, con especial referencia a la presencia del tema de la igualdad en las políticas educativas:

- Especial mención merece la obra de Jamil Salmi sobre *La Crisis de la Enseñanza y Reproducción Social en Marruecos* (Casa Blanca, Les Éditions Maghrébines, 1985, 223 pp.). Aunque se trata de un libro publicado hace 23 años, es de gran actualidad. En uno de sus capítulos aborda “la cuestión de la igualdad de oportunidades desde el punto de vista del acceso, de la supervivencia en el sistema y de los resultados escolares” (p. 72), por lo que incluye en buena medida las tres dimensiones que analiza nuestro estudio. El libro argumenta la función deliberada de segregación social que cumple el sistema educativo y demuestra que el sistema no está en crisis, sino que su circunstancia sirve a los propósitos de un desarrollo desigual que no hace más que alimentar las disparidades sociales. Así, muestra cómo la gestión del presupuesto en educación beneficia a las clases sociales más acomodadas en detrimento de las personas en situación de pobreza.
- Hay que destacar también la obra de Mohamed Souali, *La Institucionalización del Sistema de Enseñanza en Marruecos, Evaluación de una Política Educativa* (París, L’Harmattan, 2004, 285 pp.). Aunque no aporta nada significativo al trabajo realizado por la COSEF, tiene el mérito de abordar el concepto de igualdad de oportunidades e intentar explicar las fuentes de desigualdad: “Explicar los mecanismos fundamentales generadores de oportunidades ante la educación constituye, en sí mismo, un verdadero campo de conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales” (p. 111).
- Por su parte, el estudio de Larbi Ibaaquil, *La Escuela Marroquí y la Competición Social: Estrategias y Aspiraciones* (Rabat, Edición Babil, 1996), muestra que la escuela marroquí no contribuye a la movilidad social, que depende esencialmente de la estratificación socioeconómica de las familias y de su capacidad financiera para acceder a una educación de calidad para sus hijos.

- También la obra de Pierre Vermeren, *École, élite et pouvoir au Maroc et en Tunisie au XXème siècle* (Rabat, Alizés, 2002, 582 pp.), pone de manifiesto unas políticas educativas que por un lado perpetúan las élites, y por otro intentan responder a las aspiraciones de la población, pero neutralizando las consecuencias sociales, tales como reivindicaciones democráticas.
- Por último, el estudio sobre *El Estado de la Igualdad en el Sistema Educativo en Marruecos*, realizado por la Asociación Democrática de las Mujeres de Marruecos (Rabat, 2001, 102 pp.), pone de manifiesto las grandes diferencias todavía existentes entre la escolarización de las niñas y los niños en función de su procedencia geográfica, económica y de su edad.

c. Estudios realizados por investigadores nacionales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil sobre problemas específicos de la educación marroquí que son —o deberían ser— objeto de intervención de las políticas educativas:

- Chedati, Brahim (2004): *Por una estrategia nacional de lucha contra el abandono escolar: evaluación de actividades del programa del Gobierno de Marruecos*, UNICEF, 69 pp.
- Escuela Superior de Psicología de Casablanca (2005): *Violencia en la escuela*, UNICEF, Serie Estudios e Investigación, 48 pp.

Asimismo, están en preparación algunos estudios de interés —promovidos por el Consejo Superior de Educación y la Secretaría de Estado de Alfabetización de Marruecos, la Cooperación Canadiense o UNICEF— para conocer en profundidad el sistema educativo marroquí y contribuir a la toma de decisiones políticas con mayor conocimiento de causa.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO EN SENEGAL

Los autores del estudio —Natalia Massé, Mafakha Toure y Pape Fily Ndiaye— no han encontrado investigaciones o estudios especí-

ficamente dedicados al tema. No obstante, por su rigor en el análisis de las desigualdades del sistema educativo senegalés, el equipo de investigación destaca como obras de referencia dos estudios que han sido de especial utilidad para los objetivos de este trabajo, pues garantizaban el acceso a unos datos actualizados, contrastados y a un análisis crítico con buenas dosis de distancia y objetividad.

- CREA (2004): *Análisis del sector de la educación* (enero 2004, Dakar, Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas, CREA⁴): los autores parten de la premisa de que el desarrollo del sector de la educación y la formación es un motor de crecimiento y lucha contra la pobreza (enmarcado en la puesta en marcha de la estrategia de lucha contra la pobreza, DSRP), a partir de esta premisa realizan un completo análisis del sector educativo en Senegal: contexto, evolución, principales dificultades a la escolarización, la calidad del sistema, etc., para finalmente plantearse la cuestión de cómo realizar el mejor uso posible de los recursos disponibles para conseguir unos mejores resultados educativos.
- Diagne, Abdoulaye (2007): *Informe económico y financiero 2006* (abril 2007, Dakar, Consorcio para la Investigación Económica y Social, CRES). Su autor es miembro fundador e investigador del CRES de Senegal: este informe es uno de los actuales documentos de referencia para muchos de los protagonistas implicados en el PDEF (*Programa Decenal por la Educación y la Formación*), evalúa de manera crítica los últimos años (2004-2006) con el objetivo de proponer unas políticas susceptibles de sostener un desarrollo ordenado del sector.

ALGUNOS ESTUDIOS REGIONALES DE REFERENCIA

No hemos identificado estudios regionales que aporten una revisión temática, un modelo teórico y/o una metodología específica

⁴ El CREA —Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas— es una institución privada de investigación dirigida por Abdoulaye Diagne.

para el análisis de la equidad en educación al modo en que lo hacen los estudios internacionales mencionados en la revisión. No obstante, no quisiéramos dejar de mencionar tres estudios previos de la Fundación Carolina, cuyos datos han sido de gran relevancia para contextualizar y completar este estudio de casos. En concreto:

- Vélaz de Medrano, C. (2005): *Los retos de la educación básica en América Latina*, Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.
- Vidal, L. (coord.) (2006): *Los retos de la educación básica en los países del Mediterráneo Sur*, Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.
- Oya, C. y Begué, A. (2006): *Los retos de la educación básica en África Subsahariana*, Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.

En conclusión, la escasez de estudios de enfoque sistémico sobre equidad educativa, y las limitaciones en el contenido y alcance temporal de la mayoría de los estudios realizados en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal, confirman la pertinencia de emprender estudios más actualizados y completos sobre la materia, confirmando la conveniencia del proyecto de la Fundación Carolina. No obstante, los estudios disponibles han constituido las bases de las decisiones de índole teórica y metodológica de esta investigación, que pasamos a concretar.

III.3. *Fundamentación teórica del estudio de casos*

De acuerdo con la revisión de la literatura especializada, y con las líneas estratégicas de la Cooperación Española en educación, procedemos a explicitar el significado que adoptamos con respecto a dos conceptos clave en este estudio —educación básica y equidad—, así como el marco teórico de análisis de las políticas públicas sectoriales en su contexto.

III.3.1. Concepción de la educación básica

Adoptamos el concepto derivado del *Marco de Acción de Dakar*, en el que los participantes se comprometieron a lograr, con corresponsabilidad, estos seis objetivos para el año 2015:

1. Extender y mejorar la protección y educación integral de la primera infancia.
2. Velar para que en el año 2015 todos los niños y niñas —especialmente los más desaventajados— tengan acceso a la enseñanza primaria gratuita, obligatoria y de calidad, y la finalicen.
3. Velar para que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante el acceso equitativo a una educación y capacitación adecuadas, que les permita el acceso a la vida activa.
4. Aumentar en un 50% el número de adultos alfabetizados, en particular las mujeres.
5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria para el año 2005, y lograr antes del 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación.
6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.

FUENTE: *Marco de Acción de Dakar*; “Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes” (2000), párrafo 7.

El establecimiento de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) en 2000 vino a reducir el horizonte establecido por Dakar: “La educación básica (*Educación para Todos*) se convirtió entonces en educación primaria y ésta en cuatro años de escolaridad” (*Entre-culturas*, 2005: 50). Por ello, nuestro estudio mantiene la visión sistémica recogida en Dakar, sin equiparar la educación básica con la educación primaria, y sin limitarnos a los indicadores de cumplimiento establecidos por los objetivos núm. 2 (conseguir el acceso

universal a la enseñanza primaria) y núm. 5 (suprimir las disparidades de género en la enseñanza primaria y secundaria), de la *Declaración del Milenio*. Con ello se ajusta a las pautas establecidas en el *Plan Director 2005-2008* (MAEC):

La Cooperación Española se ha caracterizado por destinar recursos al conjunto del ciclo educativo, incluida la educación superior [...] España, no obstante, actuará prioritariamente sobre la educación básica a través del fortalecimiento de los sistemas públicos de educación, orientando así sus aportaciones hacia el logro de los objetivos que se ha fijado la comunidad internacional en materia de educación. [...] Los objetivos de la comunidad internacional con respecto a la educación van más allá de la *Declaración del Milenio*, constituyendo una referencia ineludible para la Cooperación Española los objetivos establecidos en el *Marco de Acción de Dakar 2000*. Dentro de los compromisos internacionales, la prioridad... será la educación y formación básica, entendida en un sentido amplio, como los conocimientos mínimos indispensables para el desenvolvimiento de la persona en la sociedad. Por tanto, no incluye únicamente la educación primaria, sino también la educación de la primera infancia, la alfabetización y educación básica de la población adulta, la formación ocupacional y la cualificación profesional elemental y, en algunos casos, la educación secundaria. Esta prioridad se reflejará en la distribución de los recursos (MAEC, *Plan Director*: 42 y 43).

La fidelidad al *Marco de Dakar* supone que este estudio tomará en consideración dos aspectos fundamentales:

1. La equidad en el acceso, el proceso y los resultados en:
 - Educación infantil o pre-primaria (al menos de tres a seis años).
 - Educación primaria.
 - Educación secundaria obligatoria (o inferior).
 - Educación y formación profesional básica de personas jóvenes y adultas.

Se ha tenido muy en consideración aquella etapa, ciclo o modalidad en que se imparte el *primer nivel de cualificación profesional*

necesario para acceder al mercado de trabajo con una preparación que permita conservar el empleo y progresar en el desempeño de un oficio (que proporcione vías para superar la precariedad y vulnerabilidad de la persona no cualificada).

2. Atender, simultáneamente, a las acciones verticales (*eslabonamiento del acceso a las etapas básicas*) y horizontales (*mejora de la calidad dentro de las etapas*).

La importancia y urgencia de que los ciudadanos de los países en desarrollo puedan completar el ciclo educativo básico hace que éste sea objetivo prioritario de análisis en este estudio, pero no perderemos de vista la situación del conjunto de las etapas del sistema educativo. Por ello analizaremos *como indicador de equidad el eslabonamiento entre etapas* (entendido como la posibilidad de continuar estudiando por la disponibilidad de una oferta accesible, gratuita y de calidad), pues la existencia de una oferta suficiente y de calidad de las distintas etapas es un factor que favorece la permanencia en el sistema y las oportunidades educativas, aunque sin duda hay factores externos que también la condicionan.

III.3.2. Asunción de una visión multidimensional de la igualdad en educación: opción por el principio de equidad

Como se aprecia en la revisión del estado de la cuestión realizada en páginas anteriores, las interpretaciones sobre la desigualdad en educación han pasado de un enfoque unidimensional (centrado casi exclusivamente en el impacto de las desigualdades sociales) a uno multidimensional e interactivo, que considera y refuerza el valor añadido de la educación, pues parten de distintos fundamentos sociológicos y éticos.

Está ampliamente constatado que las características sociales y culturales del entorno familiar de los alumnos condicionan —que no determinan— su progreso educativo y los resultados que obtienen. En este estado de cosas, la visión multidimensional de la igual-

dad asume el hecho de que la igualdad absoluta no es posible, y la idea de equidad concentra nuestra atención en aquellas desigualdades que no son tolerables, por injustas. La controversia derivada del concepto de equidad estriba en que el centro del problema ya no se sitúa en la existencia de desigualdades, sino en las consecuencias justas o injustas que puedan derivarse de ellas (Tiana, 2007: 258).

Desde 1995 en adelante los informes de la OCDE-CERI han venido identificando un conjunto de *factores predictivos del bajo logro escolar*, que están estrechamente relacionados con la desventaja social (y por tanto con la inequidad educativa): *pobreza, pertenencia a un grupo étnico, desconocimiento del lenguaje mayoritario y negación social del propio, inmigración, viviendas precarias, tipo de escuela, lugar de residencia y ausencia de redes sociales de apoyo*. Pero afortunadamente no existe una correspondencia estricta entre las desigualdades sociales y las oportunidades educativas. Hay otros factores, como las relaciones familiares, el funcionamiento del sistema educativo y las actuaciones de cada escuela, que pueden incrementar o disminuir las desigualdades sobre las que hay que intervenir prioritariamente, como se argumenta a continuación siguiendo el estudio de Marchesi (2000).

En el caso de la *familia*, más allá de elementos muy ligados a factores socioculturales y económicos (recursos, nivel de estudios, orientación y apoyo a las tareas escolares de sus hijos o las actividades culturales que realizan juntos), hay otros, como el clima familiar y el tipo de relaciones que se mantienen con los hijos, los hábitos de trabajo, la estimulación para aprender, sus expectativas positivas hacia la educación escolar y su compromiso con la escuela, que tienen una gran repercusión en el progreso educativo de los alumnos. Desde esta perspectiva, familias con bajo nivel cultural o escolar contribuyen a que los resultados educativos de sus hijos sean más positivos de lo esperable.

En el caso del *sistema educativo*, su configuración y funcionamiento, las políticas públicas de diseño y administración de la educación tienen también una notable influencia en los niveles de equidad educativa. La oferta suficiente y verdaderamente gratuita de plazas escolares, los criterios de admisión de los alumnos en las escuelas, el diseño de un sistema educativo no excluyente y selectivo,

la propuesta de un currículo actualizado y flexible centrado en competencias básicas, la formación y motivación de los profesores y sus prácticas docentes, el apoyo a las familias, las facilidades para que los alumnos prosigan sus estudios (teniendo en cuenta renta, hábitat y sexo), los materiales disponibles en el centro y en el aula y los criterios de evaluación y promoción establecidos son políticas públicas —condicionadas a la inversión en educación— que tienen mucha relación con los índices de escolaridad, de permanencia en el sistema y con los resultados que obtiene el alumnado. Como señala Bourdieu (1998: 160), “porque conocemos las leyes de la reproducción tenemos alguna oportunidad de minimizar la acción reproductora de la institución escolar”.

Pero el reconocimiento de la decisiva influencia que tienen las políticas públicas referidas al sistema educativo en conjunto no puede conducir a olvidar la enorme incidencia y responsabilidad que tienen *cada escuela y cada profesor* para reducir las desigualdades y para no reproducirlas. Tomar decisiones adecuadas a nivel macro no supone una mejora inmediata del nivel micro. Incluso en el marco de un sistema educativo de configuración mejorable y con recursos insuficientes, encontramos escuelas que han creado un proyecto y un clima compartido de estudio y participación, en las que existen expectativas positivas en relación con las posibilidades de aprender de su alumnado, en las que se reflexiona sobre las opciones educativas, los sistemas de evaluación y los métodos pedagógicos más adecuados para conseguir involucrar y motivar a los alumnos en sus aprendizajes, y que consiguen implicar a la comunidad de referencia en su sostenimiento y actividades. Son escuelas —equipos directivos y profesores— dispuestas a combatir con decisión la repetición y el abandono escolar prematuro. Otras, por el contrario, en la misma situación no han sido capaces de unirse en torno a un proyecto, porque aceptan con cierto fatalismo los esperados porcentajes de fracaso y abandono escolar cuando afrontan la educación de un alumnado en desventaja.

Por otra parte, la escasa rentabilidad que puede tener la educación, en términos de acceso al empleo decente y a la movilidad social, es en determinados contextos un potente desincentivo para que los más pobres y excluidos permanezcan en la escuela. Si el

acceso a empleos de calidad se hace sólo mediante el capital social que permite movilizar una red de familiares, socios y amigos, que a la vez que incluye en el mercado de trabajo a los que pertenecen a esta red también excluye a los que están fuera, los avances alcanzados en el ámbito de la equidad educativa pueden verse socavados. Por otra parte, si existe un desajuste entre las necesidades en recursos humanos de los sectores de la economía que generan empleos y la formación que brinda el sistema educativo, el retorno social que puede ofrecer la educación también puede verse reducido. Es por lo tanto esencial que toda política de equidad educativa se complemente con políticas de igualdad en otros sectores clave como el empleo, para que la educación no reproduzca las desigualdades presentes en la sociedad.

En éstas funciona el pesimismo pedagógico de la “profecía autocumplida”, y entre sus maestros predomina la creencia de que la política educativa es mera burocracia, que aumenta su trabajo pero no mejora su prestigio profesional y sus condiciones laborales.

En función de que se incluyan todas o algunas de estas consideraciones, la equidad es un concepto que tiene distintas acepciones o dimensiones, según se aprecia en los estudios sobre el tema, en los documentos de las conferencias internacionales y en la propia normativa de los países.

El análisis del estado de la cuestión nos lleva a concluir que *la evaluación de la equidad en educación no puede hacerse de manera descontextualizada, y sin optar por un modelo teórico que permita seleccionar aquellos indicadores en función de los que se valora la situación de un determinado sistema educativo de manera integral y sistemática* y compararlo con otros. Por ello, según el valor que adopten los indicadores en el modelo, evaluaremos las políticas públicas llevadas a cabo.

En el estudio hemos optado por el modelo que define la equidad como concurrencia de la igualdad de oportunidades en tres planos o dimensiones:

- *Igualdad de oportunidades en el acceso a la escolaridad* (educación accesible por oferta suficiente, gratuita, cercana, etc.).
- *Igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo*, que implica una estructura del sistema y una provisión de los servi-

cios educativos (currículo, recursos, metodología de enseñanza, etc.), en los niveles y etapas obligatorias, similar para todos en contenido y calidad, pero con medidas que sirvan para atender a la diversidad de necesidades educativas y a las dificultades de las escuelas.

- *Igualdad de oportunidades de obtener buenos resultados (internos y externos)*. Implica conseguir, independientemente de la diversidad del alumnado (renta, extracción sociocultural, género, etc.):

Similares resultados de aprendizaje: finalización, promoción y titulación.

Similares beneficios: continuidad de los estudios, inserción laboral, movilidad y participación social.

Como se concluye de la revisión sobre el concepto de equidad, plantear la igualdad de oportunidades en los *resultados de la educación* es en realidad un debate sobre cuáles son los conocimientos básicos que el sistema debe garantizar a todos, a lo que actualmente muchos sistemas educativos responden con la formulación de unas *competencias básicas* que, más allá de los objetivos y contenidos establecidos en el currículo, constituyen el capital cultural básico sin el que ningún alumno debe abandonar el sistema educativo, o que es preciso proporcionar a las personas jóvenes y adultas a través del sistema educativo no formal.

Pese a la importancia de contar con medidas de este indicador, en este estudio no son directamente medidos *los resultados escolares (resultados internos)* de la educación y formación básicas, por dos razones. En primer lugar, porque no todos los países han participado en evaluaciones internacionales de rendimiento, o no han participado en las mismas evaluaciones, por lo que los resultados no están disponibles o no son comparables. Y, en segundo lugar, porque la aplicación de pruebas de rendimiento específicas a una muestra representativa del alumnado excede las posibilidades de este estudio. En consecuencia, valoraremos la igualdad de oportunidades en los resultados internos del sistema, en función de:

- Las tasas de idoneidad (con la edad escolar del nivel), de finalización de cada etapa, de promoción de una etapa a otra y de titulación. Muy especialmente, en términos de finalización del ciclo básico o etapa de educación obligatoria en cada país, pero en todo caso considerando la finalización de la secundaria básica o primer nivel de cualificación profesional. No obstante, también se considerarán las tasas de sobriedad, repetición y deserción en el ciclo básico, como indicadores de la ineficiencia interna del sistema.
- La existencia de políticas curriculares que se propongan la enseñanza y el aprendizaje de un conjunto de “competencias básicas” al final del período obligatorio, así como para la educación de personas jóvenes y adultas analfabetas o sin cualificación básica. Estas políticas, que aplican el principio de equidad a los aprendizajes, deben ir más allá de la mera formulación vacía de competencias en un documento oficial.

Con relación a los *beneficios de la educación (resultados externos)*, siguiendo a Amartya Sen (1999), trataremos de estimar el impacto global que tienen la educación y formación básicas, no sólo en la cualificación para el empleo (que genera *capital humano* para el desarrollo económico del país) sino también en la mejora de la *capacidad humana*, valorando el potencial de la educación para afectar al bienestar de las personas, sus posibilidades de acción (de leer, argumentar, comunicar, elegir con mayor información, ser tenida en cuenta más seriamente por otros, etc.) y de influir en el cambio social. Sin duda son resultados difíciles de evaluar directamente, por lo que se han seleccionado indicadores que indirectamente dan cuenta —en el medio y largo plazo— de estos beneficios de la educación.

En consecuencia, *las relaciones entre equidad y calidad de la educación son un eje esencial a considerar en el modelo teórico de análisis*, pues sólo la educación de calidad es capaz de promover la igualdad de oportunidades en los procesos y en los resultados. El grado de equidad de un sistema educativo es muy insatisfactorio si mantiene una red de escuelas de baja calidad educativa destinadas a los

“pobres”, pues no se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a aprender, a desarrollarse y a insertarse como ciudadano/a en la sociedad en la que viven.

Este estudio entiende la *calidad de la educación* como la capacidad del sistema para lograr el aprendizaje en el alumnado, para contribuir a que quieran y puedan seguir aprendiendo (que finalicen al menos el ciclo básico), que accedan a un empleo que les permita salir de la pobreza y la exclusión social, y para mejorar su disposición para participar y hacer uso de bienes y servicios; en definitiva, para disfrutar de sus derechos. En consecuencia, en el contexto de cada país objeto de estudio, nos proponemos identificar y analizar con especial atención:

- *El tipo y cantidad de educación necesarios para salir de la exclusión social.*
- *Aquella etapa, ciclo o modalidad en que se imparta el primer nivel de cualificación profesional necesario para acceder al mercado de trabajo con una preparación que permita conservar el empleo, progresar en el desempeño de un oficio (que permita superar la precariedad y vulnerabilidad de la persona no cualificada) y, por ello, salir del círculo de exclusión social.*

III.3.3. El análisis de la política educativa

Desde un enfoque de la educación como derecho es obligado el análisis de la incidencia de las políticas públicas. La ordenación, financiación y administración de la educación son factores esenciales para favorecer o limitar la equidad, por lo que la unidad de análisis empleada en este estudio es el sistema público de educación formal y no formal, para lo que necesariamente habrán de considerarse las características, funciones y dimensión del sector privado.

Por otra parte, una de las finalidades del estudio es contribuir al diálogo político entre la Cooperación Española y los países socios, puesto que, en consecuencia con el enfoque de derecho, los documentos de la planificación de la cooperación en educación y

los tratados y convenios internacionales y regionales suscritos por el Gobierno de España, establecen que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) sectorial se destinará en los próximos años prioritariamente a contribuir a que los gobiernos de los países en desarrollo puedan cumplir con su responsabilidad de garantizar el derecho a una educación básica, gratuita y de calidad para todas las personas, sin desestimar la importancia que la sociedad civil puede tener en la provisión de educación básica y en la demanda de calidad.

LA AUSENCIA DE EDUCACIÓN ES POBREZA: CONSECUENCIAS POLÍTICAS

Numerosos estudios han constatado que las reformas educativas y el aumento de la inversión en educación, aun habiendo producido avances, no han tenido los resultados esperados en la reducción de la inequidad y de la pobreza en muchos países en desarrollo. La explicación se establece en torno al manejo que se hace de dos ejes que pensionan las políticas públicas que pretenden mejorar la equidad:

- Equidad social *versus* equidad educativa.
- Políticas universales *versus* políticas focalizadas.

Está ampliamente demostrado que combatir la pobreza y la exclusión social (de las que la ausencia de educación es a la vez origen y consecuencia) precisa un enfoque multi o intersectorial en el que la política educativa esté integrada en un plan de lucha contra la pobreza y en políticas de desarrollo que contemplen medidas en el ámbito de los sectores sociales básicos (la salud, el empleo, la vivienda, etc.). Para tener mayor capacidad de incidencia y de cambio en países con bajos índices de desarrollo humano, o con amplios sectores de la población que no acceden a los derechos prestacionales, hay que apostar por políticas públicas integrales que afronten las condiciones sociolaborales, el nivel educativo y la situación de las familias, y que incluyan un “sistema de objetivos” sobre atención integral a la infancia.

Asimismo, muchos estudios demuestran con insistencia que las políticas educativas exclusivamente “focalizadas” en las personas en desventaja, monosectoriales o centradas sólo en el sistema escolar, con escaso énfasis en la calidad educativa y centradas en la oferta —olvidando incidir en la demanda de educación, es decir, sin considerar las limitaciones, necesidades y expectativas de las familias, del tejido productivo y de la sociedad en general—, pueden ser algunas de las posibles causas de la ineficiencia de las reformas educativas y del aumento de la inversión en educación.

Es necesaria otra *política educativa* que ataque las desigualdades en todos los frentes: apoyo a la familia (becas, participación y educación), puesta en marcha de programas educativos integrales para evitar las tasas de desescolarización, escolarización tardía, repetición (que llevan a la sobre-edad) y abandono prematuro, y que fortalezcan las escuelas públicas y a los docentes que atienden a los alumnos con mayor riesgo de fracaso escolar. Más que formular políticas desde la perspectiva de las deficiencias sociales y culturales, de las carencias, se trata de proveer derechos y atender a las diferentes necesidades.

Sin este tipo de políticas de mayor impacto en la equidad social, como señala Marchesi (2000: 138), una escuela aislada —y casi la mayoría de las escuelas— no puede enfrentarse con garantías de éxito a las desigualdades estructurales. Las políticas educativas que no analicen estas limitaciones iniciales ni las aborden con proyectos adecuados podrán ser técnicamente correctas, pero contribuirán poco a reducir las desigualdades existentes.

Pese a las dificultades que entraña, este estudio de casos profundizará en el análisis de las políticas educativas en el marco de las políticas sociales en cada país, analizando su incidencia en los objetivos de equidad: reducir las diferencias entre la escuela privada y la pública, entre la población más rica y más pobre, entre los sexos, y entre la ciudad y el medio rural, lo que exige una política decididamente orientada a la progresiva y eficiente distribución del gasto social para reducir la desigualdad estructural. A nivel macro, un indicador de esta situación es, sin duda, la integración de la política educativa en un plan más amplio para la reducción de la pobreza y la inequidad.

Generalmente, las políticas que se han puesto en marcha en los países en desarrollo persiguen cinco objetivos⁵:

1. Aumentar las condiciones de *educabilidad* de la infancia más desfavorecida a través de programas de alimentación escolar, becas e incentivos familiares.
2. Ampliar la cobertura en las distintas etapas del sistema educativo, ampliando y diversificando la oferta.
3. Mejorar los resultados, mediante programas contra la repetición y la deserción.
4. Mejorar la calidad de la educación a través de medidas para:
 - Aumentar los recursos y los logros educativos en determinadas escuelas.
 - Cambiar la gestión de las escuelas y el sistema de rendición de cuentas.
 - Formar y desarrollar profesionalmente a los docentes.
5. Reconocer las diferencias atendiendo a la diversidad (aunque hay que decir que esto se ha limitado casi exclusivamente a dar respuesta a la diversidad cultural, mediante programas de educación intercultural bilingüe generalizados o focalizados).

Caillods y Jacinto (2006: 27) identifican los tres tipos de estrategias utilizadas con más frecuencia por los países en desarrollo para el logro de estos objetivos:

- a) Provisión de recursos a las familias o a las escuelas: becas, planes de salud o alimentación escolar; dotación de equipamiento didáctico, bibliotecas o computadoras, mejora de las infraestructuras o, simplemente, asignación de fondos.
- b) Acciones curriculares, pedagógicas o didácticas: ampliación del acceso a preescolar, materiales didácticos, formación

⁵ Caillods y Jacinto (2006) identifican estos mismos objetivos en las reformas de los sistemas educativos latinoamericanos en la última década.

docente, metodologías para el trabajo en aulas multigrado o con sobre-edad.

- c) Medidas para promover la descentralización y la participación de la comunidad en la gestión del centro escolar.

En relación con la última estrategia, algunos países promueven planes y proyectos centrados en que las escuelas —especialmente aquellas con peores resultados y mayores dificultades— se transformen en organizaciones que promuevan relaciones estables de confianza y cooperación entre las personas y con la comunidad, para sacar adelante proyectos comunes. Se trata de generar lo que Durnston (1999) denomina *capital social comunitario*, que ha promovido importantes avances en situaciones adversas de partida. En el sector educativo son políticas centradas en poner en movimiento a los centros, afianzando las relaciones entre sus miembros y con el entorno, estableciendo mecanismos de formación y cooperación para mejorar la calidad educativa y cumplir los indicadores y metas consensuadas en un proyecto educativo de centro. Esta manera de entender la transformación de la institución educativa y sus posibilidades de cambio está relacionada con la propuesta que Peter Senge desarrolla sobre las *instituciones que aprenden* (Calvo *et al.*, 2006), así como con la idea de sustituir el asistencialismo por el empoderamiento y el protagonismo de la población excluida.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, este estudio parte de un análisis del contexto de cada país (que incluye un análisis de los indicadores económicos, laborales, sociales, culturales y educativos, así como de las políticas en los sectores de la salud y el empleo) y atenderá a la existencia y contenido de dos tipos de actuaciones:

1. *Políticas educativas universales*, destinadas a toda la población de una determinada edad, modalidad o etapa educativa.
2. *Políticas educativas focalizadas*, específicamente orientadas a mejorar las oportunidades de los grupos excluidos o en riesgo, enmarcadas en políticas sociales más amplias.

Este análisis es importante en tanto que, como hemos apuntado, los resultados de las políticas focalizadas se han mostrado muy irregulares, dependiendo de una multiplicidad de variables contextuales, pero también de enfoque: el número de escuelas (o municipios y regiones) sobre las que se aplican dichas políticas, los criterios de selección de esas escuelas o territorios, focalización transitoria frente a permanente, manejo del riesgo de consolidación de circuitos dobles de distinta calidad y de estigmatización de niños y escuelas y universalización progresiva de políticas focalizadas exitosas a la oferta regular del sistema, entre otras (Caillods y Jacinto, 2006).

En todo caso, en países con grandes brechas de equidad social y educativa (donde ni siquiera están garantizados nueve años de escolaridad para todas las personas), como es el caso de los cuatro países incluidos en el estudio, la necesidad de combinar ambos enfoques parece probada de antemano. Lo que constituye un factor esencial a considerar es si las políticas definen a los beneficiarios en función de sus carencias, o lo hacen a partir de la restauración de sus derechos, como debe ser para no estigmatizar y mantener indefinidamente los circuitos escolares paralelos y, con ello, la inequidad.

De acuerdo con estas consideraciones previas, son objeto de análisis en este estudio:

- Las políticas de distribución de la riqueza (gasto social equitativo).
- Los recursos destinados a educación.
- El contenido, alcance, orientación y estrategias de las reformas educativas de la última década (sin olvidar, en su caso, otros antecedentes significativos).
- Las políticas públicas *específicamente* orientadas a la equidad (a proporcionar educación básica de calidad para todas las personas y a compensar las desigualdades de los grupos excluidos o en riesgo, mediante la actuación positiva).
- La evaluación de la educación (aspectos relativos a la promoción entre etapas, la evaluación de centros y del sistema educativo), así como la participación en estudios regionales o internacionales de rendimiento.

- Las políticas relativas a las funciones y nexos de la educación formal y no formal, reglada y no reglada.
- El papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas públicas en educación básica del país.

Afrontamos su estudio mediante:

- Análisis de los presupuestos generales del Estado (especialmente en el capítulo destinado a educación y a otros relacionados con los servicios sociales básicos). Se valorará la “calidad del gasto público” (en qué medida se destina a mejorar la educación pública y llega a beneficiar al alumno), su evolución (creciente-decreciente) en los últimos cinco años y su comparación con el gasto privado.
- Análisis de normas legales de distinto rango (desde una *Ley general de educación* a aquellas que la desarrollan e inciden directamente en el currículo, la organización, dotación y dirección de las escuelas, en la formación, selección y retribución del profesorado, la calidad de la educación, la gratuidad de la enseñanza y demás elementos fundamentales de la educación).
- En su caso, el análisis de la *Estrategia-país de lucha contra la pobreza* (DELP) y, en ese marco, el *Plan de Educación para Todos* (EFA).

Para ello, ha sido un procedimiento de especial relevancia las entrevistas con Administradores de la educación (estatal y local) y representantes de organizaciones de la sociedad civil (de profesores y familias, fundamentalmente), con organismos multilaterales presentes en el país, miembros de la Oficina Técnica de la Cooperación Española u otros significativos que permitan contrastar la información documental. En todos los casos, la información y las estadísticas oficiales se contrastaron con las publicadas por los organismos multilaterales o regionales, así como con observadores o actores clave de la educación en el país (representantes de organizaciones de la sociedad civil, gestores escolares, profesorado, padres, investigadores y expertos u otros significativos en cada caso).

Por último, conviene señalar que junto al objetivo de estimar la influencia de las políticas públicas en el grado de equidad de la realidad educativa de cada país estudiado, el modelo teórico diseñado se propone contribuir a *identificar prioridades de actuación* política, a partir de la aplicación del análisis DAFO (de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades) a las conclusiones extraídas en cada caso.

IV. DISEÑO, MODELO TEÓRICO Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

Antes de explicitar las decisiones adoptadas al respecto, es importante recordar algunos extremos. El estudio que presentamos en esta obra no puede compararse, ni en recursos ni en alcance, a los estudios internacionales cuyo marco teórico y metodológico nos han servido de referencia. Más allá de las razones obvias, hay algunas especialmente significativas:

- En los países estudiados (Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal) la disponibilidad de información o estadísticas contrastadas para los indicadores de equidad que nos proponemos analizar es limitada. Entre las limitaciones, está el hecho de que algunos no han participado en estudios internacionales de rendimiento, por lo que no contamos con medidas estandarizadas para valorar y comparar la equidad en los resultados internos entre regiones o entre colectivos.
- Dichos países no han sido objeto de análisis en ninguno de los estudios internacionales que nos han servido de referencia (EGREES, 2005; OCDE, 2006 y UNESCO, 2007), lo que habría permitido concentrar estos estudios en su dimensión cualitativa, en sus conclusiones.
- Pese a ello, no hemos renunciado a incluir en el modelo aquellos indicadores que la literatura muestra como más significativos en relación con la equidad, para cuyo análisis se ha recurrido a la triangulación de fuentes de información que permitan identificar, con el máximo rigor posible, tendencias de interés que demandarán contrastes posteriores.

IV.1. *Diseño del estudio*

De acuerdo a los objetivos de investigación, el diseño responde al de un *Estudio de Casos Múltiple de Enfoque Evaluativo con Propósitos de Comparación* (Guba y Lincoln, 1981: 375; Gomm, Hammersley y Foster, 2000).

Se trata de una *investigación evaluativa* (en tanto que se pretende analizar y valorar la incidencia de las políticas públicas en la equidad educativa) de *enfoque global* (pues contempla las dimensiones de contexto, *inputs*, proceso y resultados), que a su vez está planteada desde la metodología de “*estudio de casos múltiple*”, que orienta la investigación a la comprensión en profundidad de una realidad singular (las políticas y la equidad de la educación en unos determinados países), que se propone un análisis comparado de los casos con el fin de extraer algunas conclusiones válidas, no sólo para los países implicados, sino también para otros países de las regiones de referencia que comparten características fundamentales de contexto.

El *estudio de casos múltiple* es una de las modalidades de investigación que se ha aplicado con éxito en diversas ciencias sociales (Sociología, Ciencias Políticas, Antropología, Psicología, etc.), y pretende examinar una realidad específica y compararla con otras para alumbrar un problema general. Desde la Conferencia de Evaluadores celebrada en Cambridge en 1972, se considera el término “estudio de casos” como un *umbrella term* (un término paraguas) que se define ampliamente como “un conjunto de métodos y técnicas de investigación centradas en el estudio en profundidad de un ejemplo o caso” (Pérez Serrano, 1994: 90), definición con la que en principio se identifica este estudio, aunque debemos concretar algunos extremos. Esta metodología se interesa más por el análisis, la interpretación y la comprensión que por la explicación mediante contraste de hipótesis, siendo también pertinente en aquellos objetivos y objetos de estudio que no permiten dicho contraste y donde el propósito (como señalan Guba y Lincoln, 1981) es descubrir las propiedades de la clase a la cual pertenece el caso o casos estudiados.

En definitiva, consiste en el análisis sistemático, descriptivo, intensivo y holístico de una entidad singular, caracterizado por su intención de “comprender la realidad” buscando los principales factores que la configuran como es, aunque también participa de los objetivos generales de toda indagación rigurosa o científica: describir, comprender (encontrar la significación de los datos por la posición que ocupan en el campo situacional), explicar (sin causalidad) para, a partir de aquí, poder informar sobre las tendencias que muestra con insistencia esa realidad, contribuir a la toma de decisiones y estudiar mejor otras realidades semejantes o esa misma realidad (Gomm, Hammersley y Foster, 2000).

Desde un punto de vista epistemológico, la lógica inductiva que subyace al estudio de casos adolece de debilidades innegables en su capacidad de generalización y predicción. Por ello, en este estudio se parte de un marco teórico sólidamente construido a partir de la evidencia teórica y empírica disponible, que nos aleja intencionadamente del método meramente heurístico utilizado en muchos estudios de caso. Eso sí, para no entrar en contradicción con este método, el marco teórico utilizado como hipótesis de trabajo ha estado sujeto a reajustes a medida que avanzaba el estudio en los países.

De acuerdo al diseño, el estudio tiene por objeto algunos países concretos, que han de ser suficientemente representativos desde el punto de vista de los problemas de equidad en educación en la región de referencia (constituir “casos”), y los resultados del mismo han de tener un carácter de generalidad suficiente para que las conclusiones y recomendaciones tengan cierto grado de validez en otros contextos nacionales de similares características. Sus resultados, por ello, pueden contribuir a acometer posteriores estudios de ésta u otra naturaleza que confirmen o desestimen las tendencias y conclusiones identificadas en éste.

Desde la perspectiva evaluativa, el diseño se estructura en torno a las dimensiones propuestas por Stufflebeam y Shinkfield (1985 y 1996) en su *modelo de evaluación global CIPP* (Contexto-Entrada-Proceso-Producto), que por otra parte son coherentes —aunque desde diferente perspectiva— con las dimensiones del modelo teórico de la equidad adoptado en este estudio, como se observará en páginas siguientes (véase cuadro 2).

Con este diseño estudiaremos las relaciones entre determinadas políticas públicas y la equidad educativa, sometiéndolas a un análisis detallado de sus indicadores principales y de su interacción en el contexto, utilizando como herramienta de trabajo un “modelo teórico tentativo” (detallado en las páginas siguientes) utilizado como hipótesis de trabajo que se va contrastando y ajustando durante el estudio.

Por último, la situación del sistema educativo de cada país se analiza en su contexto económico, político, social y cultural, pues aunque hay aspectos ya consensuados sobre las políticas educativas eficaces y equitativas, no puede afirmarse que haya políticas educativas universalmente válidas, ni dentro de los países, ni en una misma región.

POBLACIÓN OBJETO DE ESTUDIO

El estudio se propone conocer la situación de los países en cuanto a equidad educativa, considerando por tanto al conjunto de la población, pero se hace especial referencia a las principales variables significativas desde el punto de vista de la equidad educativa: *nivel de renta y nivel educativo familiar, género, hábitat, etnia y desventajas ligadas a la discapacidad*. Dependiendo del caso-país, se han considerado también otros grupos vulnerables, como la población afectada por enfermedades (VIH y otras pandemias). En consecuencia, junto a la política educativa general, se han analizado aquellas orientadas a la intervención positiva dirigida a las poblaciones vulnerables. Tratándose de un estudio exploratorio de corte cualitativo, y con recursos limitados, no se ha trabajado con muestras representativas de los colectivos implicados (administradores, docentes, alumnado, etc.), pues no se buscan tanto conclusiones probabilísticas como explorar e identificar relaciones y tendencias entre indicadores a partir de una recogida sistemática de información, esto es, del análisis documental de la normativa y de las estadísticas disponibles, las entrevistas en profundidad y los grupos de discusión.

IV.2. *El modelo teórico de análisis de las políticas públicas y la equidad en educación*

En el marco de los objetivos del estudio, para diseñar el modelo teórico de análisis hemos considerado las aportaciones de estudios previos y otras obras de referencia sobre la equidad de los sistemas educativos (EGREES, 2005; OCDE, 2006; UNESCO, 2007; Marchesi, 2000; Tiana, 2007).

Del estudio realizado por el EGREES (2005) hemos adoptado algunos elementos relevantes:

Los principios de la justicia en educación que orientan la selección de los indicadores de equidad del sistema educativo. En concreto, los siguientes:

- Las desigualdades educativas relevantes para la mayoría de los recursos o servicios educativos distribuidos en el contexto del sistema escolar pueden ser agrupadas en tres categorías principales: diferencias entre individuos, desigualdades entre grupos (por clase, género, hábitat, etc.) y la proporción de individuos que se consideran por debajo del umbral mínimo de logros y equidad educativa.
- Las diferencias de las personas más importantes a considerar son aquellas de las que la persona no puede escapar, como el origen social y nacional, el sexo o la discapacidad de nacimiento, y también el hábitat (rural-urbano) en países con alto índice de pobreza, y por tanto con pocos grados de libertad de elección.
- Entre los beneficios distribuidos por el sistema educativo, debemos concentrarnos en aquellos cuya justa distribución es más importante para la persona o para la vida democrática del país (el gasto público en educación, los aprendizajes y cualificaciones, la empleabilidad, la extensión de la escolarización).
- Es importante no medir solamente las desigualdades en los resultados de la educación, sino también las desigualdades situadas en el contexto del sistema educativo, y las que se dan en el

propio proceso de enseñanza (por ejemplo, por las bajas expectativas de los docentes hacia algunos colectivos de alumnos, etc.).

- Los indicadores deben estar referidos no sólo a las desigualdades educativas (inequidad interna), sino también a los efectos sociales o políticos de esas desigualdades (inequidad externa).

Asimismo, y de acuerdo con estos principios, *al seleccionar los indicadores de equidad hemos utilizado los dos ejes que proporciona el modelo de EGREES (ob. cit.: 25):*

- *Eje vertical (unidad de análisis):* que considera el contexto de las desigualdades en educación (indicadores educativos en relación con factores de contexto social, económico, cultura, geográfico), las desigualdades en el proceso educativo en las escuelas (cantidad y calidad de educación recibida), las desigualdades en los resultados del sistema educativo (competencias, trayectorias académicas), y los efectos sociales y políticos de las desigualdades en educación (movilidad educativa y social, beneficios de la educación para las personas o colectivos más desaventajados).
- *Eje horizontal (criterios de justicia):* por el que se analizan desigualdades entre individuos, desigualdades entre categorías o colectivos (por género, origen socioeconómico, nacionalidad, profesión y ocupación de los padres, etc.), desigualdades entre individuos o grupos que, al margen de cualquier situación, están en un nivel completamente injusto de equidad educativa (por debajo del nivel mínimo aceptable, comparable al umbral de la pobreza en el ámbito económico).

Del estudio de la OCDE (2006) hemos adoptado la perspectiva metodológica de Revisión Temática, y de ella, los siguientes aspectos:

- Analizar la contribución de las diferentes fases o etapas de la educación en la equidad/inequidad a lo largo del ciclo vital, teniendo en especial consideración los factores socioeconómicos, étnicos, regionales y de género.
- Incluir análisis nacionales y comparación entre países.

- El insumo más importante del estudio procede de la participación de expertos (investigadores, administradores y profesionales) de cada país.
- Las dimensiones y aspectos de la equidad analizados.
- La *revisión temática* a partir de varias líneas de trabajo:
 - a. El *Informe Analítico de la Equidad*, elaborado por cada país participante. En él se describen el contexto y la situación actual en equidad, un perfil de la equidad educativa, se examinan las causas y explicaciones, y se explora la efectividad de las políticas vigentes y las potenciales soluciones políticas a los problemas. Cada informe se apoya en datos estadísticos disponibles sobre un grupo específico de indicadores (de participación, rendimiento escolar e inserción en el mercado laboral, por etnia, región, estatus socioeconómico y género), así como, si están disponibles, los datos obtenidos en su participación en estudios internacionales, regionales y nacionales.
 - b. Aunque en nuestro caso no se han realizado visitas de expertos a cada país como en el estudio de la OCDE, el trabajo de los expertos nacionales ha estado coordinado y supervisado, tanto por un investigador externo (español en este caso) con gran experiencia en el terreno y conocimiento del país como por la directora general del estudio.
 - c. Los principales resultados de los países son analizados e integrados en un *Informe Final Comparado*.

Del estudio de UNESCO (2007), inspirado en el modelo de Berne y Stiefel (1984), hemos adoptado algunos elementos relevantes, aunque por limitaciones derivadas de la ausencia de ciertas estadísticas se han excluido otros. En concreto:

- La inclusión de una *perspectiva del contexto* sociocultural, económico y político de la educación de los países estudiados.
- La *revisión de las políticas públicas* que intentan promover la equidad en el acceso a la educación, los recursos humanos y financieros y los resultados de la educación, que incluye legislación e informes políticos, así como investigaciones relativas a

la equidad y a las políticas públicas. En nuestro caso la revisión ha sido más exhaustiva, abarcando además la última década.

- *La unidad de análisis no han sido “las regiones geográficas y administrativas” en todos los casos*, aunque sí lo han sido siempre que la información estaba desagregada y disponible por indicadores de equidad. En nuestro caso, como señalábamos, la unidad de análisis se corresponde más al modelo de EGREES (su eje vertical, que analiza diferencias entre personas y colectivos), pero añadiendo también el hábitat (rural/urbano) considerado en el conjunto del país, como unidad transversal de análisis en todo el estudio.
- *Hemos adoptado el mismo objeto de estudio*, en tanto que analizamos las categorías (en nuestro caso denominadas dimensiones y subdimensiones) de indicadores que deberían mostrar una distribución equitativa y, en ellas, algunos de los indicadores del modelo UNESCO (que se corresponden a lo que en el estudio de EGREES es el eje vertical o unidad de análisis): de acceso/progreso (tasas de matrícula, participación, promoción, repetición), recursos (gasto por alumno, metodología de enseñanza, nivel educativo, experiencia y titulación del profesorado), y resultados a corto plazo (competencias básicas, tasas de titulación, etc.) y a largo plazo (inserción laboral, satisfacción personal, etc.). En nuestro modelo, sin embargo, se incluye un mayor número de indicadores en cada dimensión.
- *Asumimos los mismos principios de equidad* (basados, implícitamente, en algunos de los principios de justicia formulados en el estudio de EGREES):
 - a. *Equidad horizontal*: por el que la equidad es la ausencia de diferencias entre regiones.
 - b. *Equidad vertical*: estrechamente relacionado con el anterior, parte del supuesto de que no todos los estudiantes parten con el mismo bagaje y que la provisión de más recursos a los más desaventajados (alumnos o regiones) es una medida de equidad. Como UNESCO, consideramos que el análisis de la equidad vertical no debe aplicarse en el caso del acceso, el progreso y los resultados (sólo en los

recursos), porque no debería haber diferencias entre regiones en este tipo de medidas.

- c. *Y la igualdad de oportunidades en educación*, aunque como en el caso de UNESCO también la asimilamos a la equidad vertical, no realizando análisis específicos.
- Mientras que el análisis empírico de UNESCO se centra en tres *objetos específicos de la equidad* (una medida de acceso: tasas de matrícula, y dos de recursos asignados a educación: gasto por alumno y ratio regional profesorado-alumnado), los objetivos de nuestro estudio demandan la incorporación de un mayor número de indicadores.
 - Finalmente, las *medidas empíricas de la equidad* empleadas por UNESCO para evaluar en qué medida un sistema educativo es horizontal o verticalmente equitativo (y compararlo con otros) difieren parcialmente en nuestro caso pues, como señalamos, de acuerdo a los objetivos del estudio no utilizaremos “la región” como unidad fundamental de análisis (y sí el hábitat, el género, la etnia y el nivel de renta, siempre que los datos están disponibles). En todo caso, también tratamos de responder a las siguientes cuestiones básicas:
 - a. ¿Hay poca o ninguna variación en la dispersión de los indicadores de equidad entre las regiones?
 - b. ¿Tienden a tener las regiones más ricas mayor y mejor acceso y recursos que las regiones pobres?
 - c. ¿Las regiones con más área urbana tienden a tener mayores y mejores accesos y recursos que las regiones con más área rural?

Siendo un estudio de enorme representatividad, valor metodológico y oportunidad política, en el informe de UNESCO apreciamos algunas limitaciones que hemos tratado de soslayar en nuestro estudio de casos:

- Su revisión de la evolución del estudio de la equidad es desigual, o no tan completa como cabría esperar, y no valora las ventajas de unos u otros modelos, aunque explica detalladamente el modelo teórico por el que opta.

- Desde nuestra perspectiva, para que un sistema sea equitativo y mejore la igualdad de oportunidades de la infancia y la juventud, también han de ser objeto de una educación de calidad con equidad las personas adultas, especialmente la población analfabeta y, dentro de ella, las mujeres, a las que también asiste el derecho a la educación básica (en el estudio de UNESCO no se analiza la situación de esta población).

Por último, hemos tenido muy en consideración las aportaciones de A. Marchesi y E. Martín (1998) para la definición de las dimensiones de la equidad en educación; el sistema de indicadores propuesto por A. Marchesi (2000) y sus consideraciones para el análisis y la interpretación; los rasgos de las políticas públicas que han demostrado mayor eficiencia en la calidad de la educación con equidad en los Estudios PISA, identificados por A. Schleicher (2005); las orientaciones para diseñar políticas educativas promotoras de la equidad ofrecidas por A. Tiana (2007); así como las aportaciones de F. Caillods y C. Jacinto (2006) acerca de los riesgos y oportunidades de las políticas educativas focalizadas.

DECISIONES ADOPTADAS

En función de las aportaciones y consideraciones que se acaban de exponer, el marco analítico general aplicado por los investigadores en todos los países estudiados (Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal) se ha construido sobre cuatro pilares, estrechamente interrelacionados:

1. Principios de la justicia en educación que orientan la selección de los indicadores de equidad del sistema educativo.
2. Un determinado modelo de revisión y análisis de las políticas públicas en educación.
3. Un modelo teórico y metodológico de la equidad con tres dimensiones: igualdad de oportunidades en el acceso, el tratamiento y los resultados internos y externos del sistema.

4. Las cuatro dimensiones de toda investigación evaluativa de corte global: contexto, *inputs*, procesos y resultados.

Estos principios y modelos teóricos y metodológicos de referencia han guiado la selección de los indicadores más relevantes, y nos han ayudado a establecer relaciones entre ellos y a valorar si los cambios que se producen en algunos indicadores afectan a otros en consonancia o no con las conjeturas y expectativas previstas.

De acuerdo a los supuestos básicos del modelo, las preguntas básicas a las que se propone responder este estudio son:

- ¿Cuál es la magnitud de las desigualdades en el sistema educativo?
- El sistema educativo, ¿amplía o reduce las desigualdades del contexto?
- ¿En qué medida la diferente asignación de los recursos (las diferentes medidas adoptadas o el gasto en educación por regiones, escuelas o colectivos) beneficia a los desaventajados y promueve la movilidad social?

El marco analítico contemplará las dimensiones, subdimensiones e indicadores que, en un contexto determinado (geográfico, económico, sociocultural y político), nos permitan analizar y valorar el grado de equidad de la educación y la formación básicas. Fue diseñado a partir de la información obtenida en la revisión de la literatura sobre el tema, tanto general como referida a las regiones y países estudiados, y ha sido empleado como metodología y “hoja de ruta” por los respectivos equipos de investigación en los países. Su función responde a la necesidad de contar con una guía para la recogida y análisis de información relevante, así como para disponer de un marco interpretativo de los resultados del estudio. Como consecuencia del proceso de trabajo, el marco teórico y la metodología han sido también objeto de evaluación.

Como en todo sistema coherente y estructurado de indicadores de desigualdad educativa, se han tenido en cuenta las diferencias en los recursos previos disponibles en el sistema educativo, las desi-

gualdades sociales y culturales existentes, los aspectos del funcionamiento del sistema educativo más directamente vinculados con la equidad y los resultados que obtienen los alumnos. La elección de estos indicadores se ha regido por cuatro criterios principales (Marchesi, 2000):

- *Relevancia* de los datos para poner de manifiesto con mayor claridad las desigualdades existentes.
- *Amplitud* para recoger información del mayor número de ámbitos posible.
- *Potencia informativa* del indicador elegido frente a otras alternativas.
- *Parsimonia* para evitar la redundancia de la información.

Cada uno de los indicadores debe tener en cuenta la distribución de las oportunidades de acceso, de los recursos, procesos y resultados según la dimensión territorial (área urbana y rural), la dimensión sociocultural y económica (nivel educativo y renta), el género, la dimensión cultural (etnia) y el tipo de centro (incidencia en los centros públicos frente a los privados).

La hipótesis de trabajo es que un sistema de indicadores de estas características ayudará a comprender el origen de las desigualdades en la educación y a identificar estrategias de intervención adecuadas que, de acuerdo con este modelo, no pueden ser exclusivamente educativas, por lo que la existencia o no de políticas integrales para promover la inclusión han de ser consideradas. En este estudio se ha considerado este enfoque multisectorial a partir del análisis de los indicadores de contexto.

En consecuencia, el diseño del estudio se estructura en tres grandes bloques o dimensiones, estrechamente relacionadas entre sí (cuadro 2). Las dos primeras nos permitirán disponer del marco interpretativo adecuado para analizar la situación del sistema educativo del país en relación con la equidad (tercera dimensión).

De acuerdo con los objetivos del estudio, cada equipo de investigación ha trabajado con el *propósito adicional* de valorar la utilidad y potencia de este modelo teórico y metodológico, de ajustar aquellas dimensiones, subdimensiones o indicadores que lo requi-

CUADRO 2. *Diseño del estudio de casos sobre equidad en educación y formación básicas y políticas públicas*

<i>Dimensión</i>	<i>Función en el estudio</i>
I. Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural del país (<i>contexto</i>).....	Marco interpretativo
II. Políticas públicas en educación y formación básicas	
III. Equidad del sistema en el acceso, procesos y resultados de la educación y formación básicas	Objeto principal de estudio

rieran, y reflejarlo en el informe final. A continuación se expone, en el siguiente anexo, en detalle el nuevo marco teórico y metodológico resultante del proceso de diseño que acabamos de justificar.

ANEXO

I. ASPECTOS CLAVE DEL CONTEXTO GEOGRÁFICO, DEMOGRÁFICO, ECONÓMICO Y SOCIOCULTURAL DEL PAÍS

- a. *Extensión*
- b. *Población* (habitantes; densidad; tasas por edades; esperanza de vida; población indígena-proporción, perfil sociocultural, distribución geográfica y diversidad lingüística; tasa de población rural/urbana; migraciones)
- c. *Indicadores básicos de la economía del país:*
 - PIB *per cápita*
 - Monto de la deuda externa (con España en su caso)
- d. *Índice de pobreza y de distribución de la riqueza (Coeficiente Gini)*
- e. *Empleo*
 - Características básicas del mercado laboral
 - Tasas de desempleo (destacar la situación de jóvenes, mujeres, indígenas)
 - Trabajo infantil. Índice de Desarrollo Humano (IDH)
 - Existencia e influencia de movimientos migratorios
- f. *Indicadores de salud pública* (gasto público en salud; tasas de desnutrición y mortalidad infantil)
- g. *Índice de potenciación de género (IPG-PNUD)*
- h. *Índice de Desarrollo Humano (IDH)*
- i. *Indicadores generales de la economía del país, incluyendo:*
 - PIB *per cápita*
 - Monto de la deuda externa (con España en su caso)
- j. *Indicadores sobre educación* (tasas por edad, género, etnia y población rural):
 - Índice de Nivel Educativo (INE-PNUD)

- Índice-PNUD (grado de alfabetización del país y grado de desarrollo de la EPT [IDE-UNESCO])
- Tasas de alfabetización de los mayores de 15 años
 - (INE-PNUD)
 - Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE-UNESCO)
- Esperanza de vida escolar
- Nivel de estudios de la población activa:
 - Tasas de enseñanza. Relación entre el PNB y la escolaridad
 - Promedio de la población, empleo juvenil y movilidad social
- Enseñanza pública y privada por etapas.

Haremos algunas precisiones relativas al *contexto social*. Hay que tener en cuenta que, en los países en desarrollo estudiados, las diferencias sociales (brechas de equidad) son muy profundas y su incidencia en el progreso educativo es especialmente relevante. En consecuencia, no podríamos abordar las desigualdades en la educación sin analizar la inequidad social.

Asimismo, una parte importante de las desigualdades educativas se genera en el *entorno educativo inmediato (familiar y escolar)*, lo que nos remite también al contexto. El nivel de estudios de los padres (especialmente de las madres), y sus expectativas hacia la educación tienen una enorme repercusión en los años que van a estar escolarizados y, en definitiva, en su progreso educativo. Otros aspectos igualmente importantes, como el compromiso de los padres en la educación de sus hijos e hijas, no son fáciles de medir, por lo que no se han contemplado en este estudio. Otro de los factores de inequidad del contexto educativo, directamente relacionado con las políticas públicas, es la posible *brecha entre la red pública y privada de escuelas*, especialmente en países como los estudiados, donde las escuelas públicas son las que están accesibles para los pobres y proveen menos educación y de baja calidad, mientras que las privadas ofrecen una educación costosa pero que permite salir de la exclusión. Por ello hemos considerado en el contexto indicadores sobre *enseñanza pública y privada*:

- *Tasas de participación, por etapas.*
- *Tendencias (crecimiento relativo).*
- *Perfil de la enseñanza privada (titularidad, alumnado).*

Por último, entre los indicadores de contexto hay otro grupo especialmente significativo: los *indicadores sobre el nivel educativo de la población*, especialmente:

- *Tasas de alfabetización (analfabetismo) por edades.*
- *Nivel de estudios de la población activa.*
- *Relación entre el PNB y la escolaridad promedio de la población, empleo juvenil y movilidad social.*

El nivel de estudios de la población es un factor importante para valorar las desigualdades culturales y su influencia en la educación. La desagregación de este dato por nivel de ingreso y por género permite comprender con mayor amplitud la distribución de las desigualdades formativas, el contexto en el que se desenvuelve la vida escolar del alumnado, favoreciendo la definición de predicciones a medio y largo plazo.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

Junto al análisis de los aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico, sociocultural y educativo del país, la finalidad del estudio demanda un marco interpretativo más amplio, en el que se contemplen las políticas públicas en educación y formación básicas. En un estudio sobre políticas públicas y equidad, junto a la descripción del marco normativo que refleja la situación actual, es preciso analizar la evolución de esas políticas a lo largo de un período de tiempo, para poder establecer relaciones entre éstas y los resultados (internos y externos) del sistema. En este caso el período considerado en la última década (1997-2007), sin perjuicio de la inclusión de aquellos hitos históricos (como por ejemplo los procesos de descolonización) que nos permitan una mejor comprensión de la situación.

La amplitud de esta dimensión demanda una operativización de sus componentes, que comienza por seleccionar un conjunto de aspectos o subdimensiones.

**Subdimensiones de análisis de las políticas públicas
en educación y formación básicas**

1. Recursos destinados a educación.
2. Últimas reformas educativas (período máximo diez últimos años).
3. Evaluación de la educación.
4. Educación formal y no formal: funciones y nexos.
5. Políticas públicas *específicamente orientadas a la equidad* (a proporcionar educación básica de calidad para todas las personas y compensar las desigualdades de los grupos excluidos o en riesgo).
6. Recursos destinados a educación.
7. Últimas reformas educativas (última década).
8. Evaluación de la educación.
9. Educación formal y no formal: funciones y nexos.
10. Políticas públicas *específicamente orientadas a la equidad* (a proporcionar educación básica de calidad para todas las personas y compensar las desigualdades de los grupos excluidos o en riesgo).
11. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas públicas en educación y formación básicas.

Siguiendo este proceso de concreción, fueron seleccionados los indicadores que, en el marco del modelo teórico, se consideran más significativos para evaluar cada una de estas subdimensiones de la política pública, y que pasamos a exponer.

II.1. *Recursos destinados a educación y formación básicas: cantidad y calidad del gasto público en educación*

Los recursos destinados a la educación condicionan sin duda el funcionamiento del sistema educativo. Son datos estrechamente relacionados con el acceso, la calidad de la enseñanza y la finalización del período básico:

- Gasto público en educación:
 - o Porcentaje del PIB asignado a educación.
 - o Gasto “por alumno” en las diferentes etapas educativas, y “gasto en el alumno” o lo que le llega realmente excluidos los gastos de gestión y administración, etc.

- o Gasto público total en educación como porcentaje del PIB.
- o Gasto público en educación como porcentaje del gasto total en educación.
- o Gasto público por etapas como porcentaje del PIB.
- o Gasto público por etapas como porcentaje del gasto público total en educación.
- o Gasto por alumno (como porcentaje del PNB) en las diferentes etapas educativas.
- o Gasto público en alfabetización como porcentaje del gasto público total en educación.
- o Gasto privado en educación.
- o Gasto en las escuelas (desagregar públicas y privadas): infraestructuras, condiciones de salubridad, número de computadores en las escuelas, existencia de bibliotecas escolares.
- o Ratio profesor/alumnos.

Se valorará la tendencia a aumentar/disminuir. Se comparará con el *gasto privado*: su naturaleza, dimensión y tendencias.

Se han seleccionado aquellos indicadores más estrechamente relacionados con la equidad educativa. Entre ellos, la literatura considera especialmente significativos: el gasto público en educación y la calidad de ese gasto (si va dirigido a la enseñanza pública/privada, al ciclo básico o a la enseñanza universitaria, etc.) y el salario de los profesores.

II.2. *Últimas reformas educativas relativas al ciclo básico*

La evolución de las políticas en educación suele plasmarse en cambios y reformas de mayor o menor extensión y profundidad. En estas reformas o cambios, no sólo es importante el objeto (la estructura del sistema, el currículo, etc.), sino también el alcance de la reforma (total o parcial), así como el modelo y la estrategia de definición, aplicación y generalización de las mismas. Por ello, hemos considerado relevante analizar los siguientes elementos en esta subdimensión de las políticas públicas:

- Tipos de reformas (general del sistema o parcial) y contenido.
- Fecha y causas de la/s reforma/s.
- Modelo. Participación de expertos, de la comunidad escolar y de la sociedad civil en el diseño y desarrollo de las reformas.
- Destinatarios: enseñanza pública/privada.

- Situación actual del sistema educativo derivada de las últimas reformas educativas:
 - o Estructura del sistema (con especial referencia al grado de *comprehensividad* de la enseñanza obligatoria: sistema común o con itinerarios o vías más o menos valoradas socialmente).
 - o Currículo: actualización, flexibilidad y estructura. Competencias básicas.
 - o Grado de descentralización del sistema educativo (tendencias).
 - o Autonomía y control de las escuelas.
 - o Organización y gobierno de los centros.
 - o Elección de centro (por parte de las familias vs. selección explícita o tácita del alumnado por parte de los centros).
 - o Programas o medidas específicas de atención a la diversidad en la escuela.
 - o La cuestión docente: formación inicial y permanente, selección/acceso, condiciones sociolaborales, estabilidad.
 - o Evaluación de los aprendizajes en la escuela (modelos, funciones en el aprendizaje, promoción y titulación).

II.3. *Evaluación de la educación y la formación básicas*

En este caso se trata de tener una medida de en qué grado el sistema educativo ha asumido una cultura de la evaluación como medio más efectivo para mejorar las políticas, en función de los resultados de la evaluación del rendimiento del alumnado, de las escuelas y del sistema en su conjunto.

Asimismo, la disponibilidad de esta información en los países es lo que podría facilitar unas medidas empíricas de la equidad más ajustadas a los estudios internacionales que nos sirven de referencia (por ejemplo, mediante la comparación de los resultados en función de las variables significativas relativas a los grupos o regiones). Por ello, analizaremos la información disponible relativa a:

- La evaluación del sistema educativo y de los centros: modelos (interna, externa), responsables, periodicidad, criterios de evaluación y mecanismos.
- La participación del país en estudios regionales, subregionales y/o internacionales de rendimiento educativo del alumnado.

II.4. *Educación formal y no formal/reglada y no reglada: funciones y nexos*

Junto al importante papel que en todos los países tiene el sistema de educación no formal para hacer realidad el principio de educación a lo largo de la vida, en los países en desarrollo es un sector básico para la reducción del analfabetismo de personas adultas, para ofrecer educación a los alumnos desescolarizados (permitiendo su reincorporación al sistema formal) y cualificación profesional básica a jóvenes y adultos que no tuvieron la oportunidad de la escolarización, muy especialmente a los pobres, las mujeres y los habitantes del medio rural. En definitiva, suple en muchos casos la insuficiente intervención del Estado, asumiendo parte de sus responsabilidades. Por ello, serán objeto de análisis los indicadores disponibles sobre:

- Las funciones de la educación *no formal y/o no reglada* en el conjunto de la educación y de la cualificación profesional básica del país.
- Los nexos con la educación formal y reglada.

II.5. *Políticas públicas específicamente orientadas a la equidad*

Como hemos visto en la revisión realizada, la forma en que los investigadores y los administradores de la educación tratan y definen la equidad, y la existencia de políticas de distribución desigual de los recursos por colectivos y/o regiones en función de principios de justicia (EGREES, 2005; UNESCO, 2007), constituyen unos ejes de análisis sin los que no es posible valorar la equidad o inequidad de un sistema educativo. Por otra parte, la ineficacia de los instrumentos de la ayuda oficial al desarrollo en educación para lograr las metas de la agenda internacional (ODM) ha llevado a priorizar la participación y el compromiso de los propios países en desarrollo en el diseño de políticas para la mejora de la calidad con equidad. Por ello, en nuestro modelo se analizará la información disponible en los países sobre los siguientes indicadores:

- Tratamiento de la equidad como meta y como problema: conceptualización de “equidad” en la normativa y entre los administradores (¿se plantean las tres dimensiones de igualdad en el acceso, procesos y resultados?), presencia del tema en el debate político y social.

- Existencia de una *Estrategia de Lucha Contra la Pobreza* (DELP): ¿enfoque multisectorial y multidimensional, o focalizado en los excluidos?
- Existencia de un *Plan Nacional de Educación Para Todos* (PNEPT) en el marco de dicha estrategia. ¿Enfoque multisectorial y multidimensional, o focalizado en los excluidos?
- Existencia de una política nacional, regional y local que establezca niveles mínimos de inversión en educación (en acceso y calidad). Expectativas de rendimiento.

II.6. *Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas sobre equidad en educación del país*

Como es bien conocido, el logro de la universalización de la enseñanza básica de calidad con equidad no es posible sin la concurrencia y compromiso de una multiplicidad de actores, especialmente en los países en desarrollo. En consecuencia, nuestro modelo teórico no estaría completo sin contemplar indicadores que den cuenta de esta situación en cada país:

- Papel de los actores nacionales en las políticas sobre equidad en educación del país: Estado, Administración regional y local, organizaciones de la sociedad civil, familias, iglesias, etc.
- Papel de los Donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo sectorial: cantidad, instrumentos, impacto y absorción de la ayuda sectorial.

III. ANÁLISIS DE LA EQUIDAD: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO, LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

Sin desconsiderar el conjunto del sistema (que abarca desde la educación infantil a la superior), en este estudio el análisis en profundidad del grado de equidad se llevará a cabo en el ciclo básico, por entender que es la prioridad desde el enfoque de la educación como derecho, y porque en aquellos países en los que los recursos no llegan a todo es preciso establecer prioridades. Las etapas objeto de análisis en profundidad son:

- Educación pre-primaria (ciclo 3-6 años).
- Educación primaria.
- Educación secundaria obligatoria (o inferior) y la etapa o ciclo en que se proporciona la formación profesional básica.
- Educación básica de personas jóvenes y adultas.

En este marco, se prestará *especial atención a aquella etapa, ciclo o modalidad en que se imparta el primer nivel de cualificación profesional necesario para acceder al mercado de trabajo con una cualificación profesional básica que permita salir de la exclusión*. Dependiendo del país puede tratarse de la secundaria inferior o de modalidades no formales —incluso no regladas— vinculadas a la formación ocupacional o la educación de personas jóvenes y adultas.

Como hemos venido justificando, se analizarán las tres dimensiones de la equidad en educación:

- *Igualdad de oportunidades en el acceso.*
- *Igualdad de oportunidades en el tratamiento y los procesos.*
- *Igualdad de oportunidades en los resultados (internos) y beneficios (externos) de la educación.*

La principal función de los indicadores agrupados en estas dimensiones será ofrecer una información sintética y relevante sobre un aspecto significativo de la realidad, constituyendo un termómetro que nos permita detectar los problemas, comprenderlos y acometerlos. La elección de los indicadores no ha sido una tarea sencilla. En este sentido, Marchesi (2000) advierte que “si el objetivo es ofrecer una representación lo más completa posible de una realidad, es necesario construir un sistema de indicadores que establezca las relaciones que existen entre cada uno de ellos para lo que es necesario algún tipo de teoría o modelo educativo. El problema es que todavía no existen modelos integrados que expliquen la totalidad de los procesos educativos. Además, hay que tener en cuenta que la elección de los indicadores depende del concepto de educación que se mantenga, por lo que su elaboración no es solamente un problema técnico, sino que refleja también una determinada opción de valor. No cabe duda de que en aquellos conceptos con mayor carga ideológica, como la calidad y la equidad, el mayor peso de unos valores en detrimento de otros va a tener una significativa influencia en la elección de los indicadores”. A lo largo de las páginas anteriores hemos tratado de justificar las decisiones adoptadas, tanto en las cuestiones de valor (los principios que inspiran el modelo) como en los aspectos conceptuales y metodológicos.

Para este autor, existe también un riesgo de reduccionismo en la selección de los indicadores por las dificultades que entraña su medición. El peligro está en que al final los indicadores seleccionados sean los más fácilmente mensurables y no los que mejor reflejen la realidad educativa. En todo caso, la interpretación de los indicadores debe hacerse con prudencia y en su contexto, teniendo en cuenta los que están presentes y los que todavía, aun siendo relevantes, no han podido ser incorporados, y de acuerdo con las finalidades y valores de la institución educativa, pues “los indicadores no hablan por sí mismos”.

En la incorporación de un amplio conjunto de indicadores al diseño de este estudio (algunos de ellos difíciles de medir y valorar) hemos tenido presentes estas consideraciones y mantenido la cautela tanto sobre su selección como frente a una posible interpretación abusiva de los mismos. Será tras la aplicación del modelo cuando podamos extraer lecciones más ajustadas sobre la pertinencia o irrelevancia de los indicadores, y de la función que se les ha asignado en el modelo.

A continuación detallamos los indicadores incluidos para analizar las distintas dimensiones de la equidad en las etapas del ciclo básico (educación infantil, primaria, secundaria inferior, formación profesional básica y educación de personas jóvenes y adultas).

III.1. *Igualdad de oportunidades en el acceso a la educación*

Se analizarán, por etapas, los siguientes indicadores de igualdad en el acceso:

- Gratuidad y obligatoriedad.
- Oferta educativa (analizando cobertura por etapas y sistema de provisión público/privado).
- Participación en educación: tasas netas de escolaridad y tasas de escolarización por etapas.
- Gratuidad de la enseñanza obligatoria.
- Becas y ayudas al estudio.
- Educación intercultural y bilingüe. Lengua materna y lengua de alfabetización (la lengua como barrera de acceso a los aprendizajes y la socialización).
- Condicionantes de la demanda de educación (influencia de los costes directos, indirectos, coste-oportunidad; de la accesibilidad de las escuelas; del eslabonamiento entre etapas; de la calidad y utilidad percibidas).

- Condiciones para aprender: considerando información disponible sobre la salud y alimentación del alumnado, el trabajo infantil, el cansancio por largos desplazamientos a la escuela, u otras significativas en cada país.
- Educación formal y no formal: funciones y nexos para facilitar acceso a la educación básica.

III.2. *Igualdad de oportunidades ante el tratamiento educativo*

En este caso se analizan:

- *Cantidad de educación ofrecida/recibida* (por etapas básicas, en escuelas públicas y privadas, rurales y urbanas):
 - o Duración de la enseñanza obligatoria.
 - o Tiempo de instrucción al día.
 - o Días de instrucción al año.
 - o Absentismo docente.
- *Calidad de la educación recibida* (por etapas básicas, en escuelas públicas y privadas, rurales y urbanas). De acuerdo a distintas fuentes consultadas, se incluyen como factores e indicadores clave de calidad:
 - o Los estándares educativos establecidos: el currículo.
 - Elementos del currículo.
 - Actualización.
 - Grado de descentralización y flexibilidad.
 - Contextualización: adecuación a la cultura, el idioma, a las necesidades básicas de aprendizaje.
 - Evaluación en función de estándares establecidos.
 - o La responsabilidad compartida en educación (autonomía de las escuelas, apoyo de la Administración y participación de la comunidad).
 - o El profesorado:
 - Titulación/formación.
 - Acceso a la docencia.

Condición docente (salarios, estabilidad en el empleo, desarrollo profesional).

Tiempo de trabajo del profesorado en la escuela.

Absentismo.

Motivación.

- o La existencia y tipo de *medidas de atención a la diversidad* en la escuela, tanto ordinarias como extraordinarias. Se entenderán en la línea que define C. Coll (2004): “La respuesta a la diversidad que es capaz de ofrecer una institución educativa o, lo que es lo mismo, su capacidad para ofrecer a los estudiantes las ayudas que éstos necesitan para aprender, es el resultado de la puesta en práctica de un conjunto de recursos curriculares, pedagógicos, didácticos y organizativos. Ningún recurso, ninguna medida ofrecen, por sí solos, la garantía de una adecuada respuesta a la diversidad”.
- o Los recursos y materiales escolares: suficiencia, acceso y adecuación al currículo.

III.3. *Igualdad de oportunidades en el resultado y beneficios de la educación*

Esta última dimensión de la equidad es considerada en sus dos subdimensiones: resultados internos (escolares) y externos (beneficios sociales) de la educación. En ellas se analizarán los siguientes indicadores:

- *Resultados escolares o eficiencia interna* (desagregados por grupos significativos).
 - o Tasas de idoneidad (edad escolar en el nivel).
 - o Tasas de finalización de cada etapa.
 - o Tasas de promoción de primaria a secundaria.
 - o Tasas de titulación (escolaridad básica obligatoria, secundaria técnica o profesional, otras).
 - o Continuidad en secundaria superior y postsecundaria.
 - o Tasas de repetición, sobre-edad y deserción por etapas (desagregadas por grupos significativos: edad, sexo, etnia, hábitat, nivel sociocultural y económico de la familia).
 - o Evaluación de los aprendizajes y requisitos de promoción de nivel y etapa.

- *Resultados sociales (desagregados por grupos significativos) o eficiencia externa del sistema educativo:*
 - o Tasas de alfabetización de la población de 15-24 años.
 - o Inserción de los jóvenes en el empleo.
 - o Calidad del empleo (tasas de subempleo visible e invisible/de empleo cualificado; magnitud del sector no formal).
- Educación y mercado laboral: relación del empleo con la educación básica (ratios de empleo/desempleo por niveles de estudios).
- Educación y movilidad social (años y tipo de educación que promueven la superación de la pobreza absoluta y relativa).
- Actitudes y expectativas:
 - o Expectativas de las familias y confianza en la utilidad de la educación escolar para mejorar la vida de sus hijos/as.
 - o Aspiraciones de los jóvenes en materia de educación/empleo.

IV.3. Metodología

La metodología empleada está definida por varios ejes:

- El modelo teórico definido en páginas anteriores.
- Las prescripciones de un diseño de *Estudio de Casos Múltiple* con función evaluativa.
- La realización de un estudio de campo en cada país.
- La realización de un análisis comparado de la incidencia de políticas públicas en la equidad.

En este marco, los equipos de investigación han adecuado a las necesidades del contexto de trabajo las técnicas e instrumentos recomendados por la dirección del estudio en este marco metodológico, que procedemos a exponer.

IV.3.1. Fuentes y técnicas de recogida de información

Siendo el diseño de corte etnográfico, la metodología de estudio es principalmente cualitativa sin perjuicio de la utilización, con fines evaluativos, de datos estadísticos procedentes de fuentes secundarias. Una característica fundamental de la metodología del *estudio de casos* (aunque tenga en este caso propósitos evaluativos) es su intención comprensiva, para lo que se emplean técnicas de recogida de información como el análisis de contenido (de documentos), los grupos de discusión representativos, la observación directa y la entrevista en profundidad, entre otros. Siempre se contrasta la información en varias fuentes (triangulación), y se busca de dónde se parte y hacia dónde se avanza (o retrocede) a la vista de los datos y las opiniones de actores significativos.

Los imprescindibles datos, estadísticas y normas legales de cada país se pondrán al servicio de la descripción, análisis e interpretación de la situación del país en relación con los indicadores de equidad educativa y políticas públicas seleccionados, y así serán recogidos,

analizados e interpretados durante y después de los respectivos trabajos de campo en los países. El trabajo, desde un modelo teórico bien definido, esperamos que nos permita superar el alcance de un estudio meramente exploratorio-descriptivo.

Cada equipo de investigación ha recurrido a diversas técnicas y fuentes para recabar y luego contrastar la información relevante. El objetivo es conseguir la máxima fiabilidad y validez de las informaciones que es posible en un estudio de esta naturaleza, a través de la “triangulación” de fuentes, técnicas e instrumentos de recogida y análisis de la información. Para ello, los equipos contaron con una matriz recomendada de técnicas y fuentes en función de las dimensiones e indicadores del marco analítico (véase el cuadro 3 y la tabla 8).

Como podrá observarse en los estudios de los países, se ha tenido especial cuidado con incluir en las muestras estudiadas (generalmente incidentales pero persiguiendo la representatividad o, al menos, la significatividad sustantiva) el perfil de las poblaciones significativas objeto de estudio: niñas y mujeres, personas en situación de pobreza (por índice de nivel de renta), población indígena y del medio rural, y alumnado con necesidades educativas especiales. Asimismo, se ha recogido información suficiente para permitir el contraste entre escuela pública-escuela privada.

Los respectivos equipos de trabajo han recurrido a diversas técnicas y fuentes para recabar la información relevante. Como hemos venido señalando, el análisis de la información y de las estadísticas oficiales se ha contrastado con lo publicado por los organismos regionales y multilaterales, así como con observadores o actores clave de la educación en el país (representantes de organizaciones de la sociedad civil, del empresariado, gestores escolares, profesorado, padres, investigadores y expertos u otros significativos en cada caso).

En la tabla 8 se reflejan las orientaciones que han seguido los equipos-país para abordar la relación entre las dimensiones del estudio y las técnicas y fuentes de información. Aunque todos los equipos de investigación debían tomarlas en consideración, el estudio en cada país ha requerido de contrastes distintos, ya que los sistemas estadísticos no son igualmente fiables, o la información no

CUADRO 3. *Recogida de información*

<i>Técnicas</i>	<i>Fuentes</i>
Análisis de documentos	<ul style="list-style-type: none"> • Informes e indicadores de organismos multilaterales (ONU, OCDE, OEI, etc.), regionales y nacionales (bases de datos, censos y encuestas de hogares, entre otros). • Normativa legal. • Otros relevantes al tema.
Entrevistas a expertos clave (estructuradas) o entrevistas en profundidad (abiertas)	Administradores de la educación, profesorado, representantes de organizaciones de la sociedad civil —ONG, organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones de padres o profesores—, en su caso miembros de la Oficina Técnica de la Cooperación Española u otros significativos.
Grupos de discusión	Profesores y profesoras, familias, alumnos y alumnas.
Observación directa	Visitas a escuelas significativas o a otras instituciones.

está igualmente disponible y elaborada en todos los casos. Es el contraste de la información y las valoraciones de los principales actores o destinatarios (directos e indirectos) del sistema educativo (alumnos, familias, profesores, gestores escolares, empleadores...) lo que constituye una aportación fundamental de la metodología de este “estudio de casos múltiple”.

TABLA 8. *Marco común para la recogida y contraste de información*

<i>Dimensiones e indicadores</i>		<i>Fuentes de información y contraste recomendadas</i>
I.	Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural del país	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas, censos e informes nacionales. • Ministerios de Educación, Trabajo y Sanidad. • Informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales. • Organizaciones de la sociedad civil (análisis de informes y entrevistas). • Otras relevantes al tema.
II.	Políticas públicas en educación y formación básicas	
	II.1. Recursos destinados a educación	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas, censos e informes nacionales. • Ministerios de Educación, Trabajo y Sanidad. • Informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales. • <i>Entrevistas con personas clave</i>: administradores de la educación, representantes de organizaciones de la sociedad civil —ONG, organizaciones empresariales, sindicatos, asociaciones de padres o profesores—, en su caso miembros de la Oficina Técnica de la Cooperación Española, u otros significativos.
	II.2. Últimas reformas educativas (período máximo diez últimos años)	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango: desde la <i>Ley nacional</i> a las normas que verdaderamente rigen las escuelas).

TABLA 8. (Continuación)

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Fuentes de información y contraste recomendadas</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con representantes: <ul style="list-style-type: none"> * De la Administración educativa nacional y/o local (Ministerio de Educación u otras). * Asociaciones de profesores y padres. * Sindicatos de profesores. • <i>Grupos de discusión y entrevistas</i> con profesores y gestores. • Análisis de informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales. • Visitas a una muestra de escuelas significativas: públicas/privadas; urbanas/rurales; entornos más favorecidos/más en desventaja; con más tasas de éxito/fracaso escolar. Entrevista con sus directivos, profesores, alumnos (en secundaria o formación profesional).
<p>II.3. Evaluación de la educación y la formación básicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango: desde la Ley nacional a las normas que verdaderamente rigen las escuelas). • Entrevistas con representantes: <ul style="list-style-type: none"> * De la Administración educativa nacional y/o local. * De los equipos directivos escolares. • Análisis de informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE,

TABLA 8. (Continuación)

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Fuentes de información y contraste recomendadas</i>
	<p>Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de estudios internacionales de rendimiento en los que han participado los países (PISA u otros).
<p>II.4. Educación formal y no formal/reglada y no reglada: funciones y nexos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango: desde la <i>Ley nacional</i> a las normas que verdaderamente rigen las escuelas). • Entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada. • Análisis de informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales. • Visitas a una muestra de centros significativos en educación no formal y no reglada (de educación de personas adultas y secundaria o formación profesional). • Grupos de discusión si fuera preciso.
<p>II.5. Políticas públicas específicas orientadas a la equidad (a proporcionar educación básica de calidad para todas las personas y</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango: desde la <i>Ley nacional</i> a las normas que verdaderamente rigen las escuelas). • Entrevistas en profundidad y grupos de discusión con representantes de:

TABLA 8. (Continuación)

	<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Fuentes de información y contraste recomendadas</i>
	compensar las desigualdades de los grupos excluidos o en riesgo)	<ul style="list-style-type: none"> * La Administración educativa (nacional y/o local). * Asociaciones de profesores y padres. * Organizaciones de la sociedad civil. • Análisis de informes nacionales, de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales.
	II.6. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas públicas en educación básica del país	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango). • Entrevistas en profundidad con representantes de: <ul style="list-style-type: none"> * La Administración educativa (nacional y/o local). * Asociaciones de profesores y padres. * Organizaciones de la sociedad civil. * Agencias y oficinas de la Cooperación (Española u otras presentes en el país). • Análisis de Informes de los Donantes, de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...).
III. Análisis de la equidad	III.1. Igualdad en el acceso	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango: desde la <i>Ley nacional</i> a las normas que verdaderamente rigen las escuelas). • Entrevistas con representantes de: <ul style="list-style-type: none"> * La Administración educativa nacional y/o local.

TABLA 8. (Continuación)

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Fuentes de información y contraste recomendadas</i>
	<ul style="list-style-type: none"> * Asociaciones de profesores y padres y otras organizaciones de la sociedad civil relevantes. • Entrevistas y grupo de discusión con una muestra de profesores. • Análisis de informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales. • Visitas a una muestra de escuelas significativas: públicas/privadas; urbanas/rurales; entornos más favorecidos/más en desventaja; con más tasas de éxito/fracaso escolar. Entrevista con sus directivos, profesores, alumnos (éstos de secundaria, formación profesional y educación de personas adultas).
<p>III.2. Igualdad en los procesos educativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de la normativa legal (de distinto rango: desde la <i>Ley nacional</i> a las normas que verdaderamente rigen las escuelas). • Entrevistas con representantes de: <ul style="list-style-type: none"> * La Administración educativa nacional y/o local. * Asociaciones de profesores y padres y otras organizaciones de la sociedad civil relevantes. • Grupos de discusión con profesores. • Análisis de informes de organismos multilaterales (agencias

TABLA 8. (Continuación)

<i>Dimensiones e indicadores</i>	<i>Fuentes de información y contraste recomendadas</i>
	<p>de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Visitas a una muestra de escuelas significativas: públicas/privadas; urbanas/rurales; entornos más favorecidos/más en desventaja; con más tasas de éxito/fracaso escolar. Entrevista con sus directivos, profesores/as y alumnos/as (éstos en secundaria o formación profesional).
<p>III.3. Igualdad en los resultados del alumnado e impacto social</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con representantes de: <ul style="list-style-type: none"> * La Administración educativa nacional y/o local. * Asociaciones de profesores y padres y otras organizaciones de la sociedad civil relevantes al tema. * Empleadores (sectores productivos predominantes, pequeñas y medianas empresas). * Investigadores nacionales especializados en el tema. • Grupos de discusión con profesores, padres, alumnos y alumnas de secundaria, y empleadores. • Análisis de informes de organismos multilaterales (agencias de Naciones Unidas, OCDE, Banco Mundial...), regionales (africanos, latinoamericanos o magrebíes en su caso) y nacionales.

IV.3.2. El trabajo de campo

El informe del estudio en cada país recoge pormenorizadamente las características del trabajo de campo llevado a cabo. Como se verá, siempre en el marco teórico y metodológico común, cada equipo de investigación ha elaborado instrumentos (registros, cuestionarios y guiones de observación y entrevista) para recoger la máxima y más relevante información posible del conjunto de indicadores (durante las visitas, entrevistas, grupos de discusión y análisis de documentos), de forma que no hubiera que repetirlos (muchas veces se han realizado en lugares distantes y poco accesibles) y se hiciera un uso eficiente del tiempo y los recursos.

En cualquier caso, cada estudio-país debía contar necesariamente con información procedente de muestras representativas (aunque no siempre desde la perspectiva probabilística) de aquellos actores del sistema que permitan calibrar la realidad educativa del país. En concreto de:

- Administradores de la educación (nacional, regional y/o local).
- Directores y docentes.
- Familias.
- Alumnos y alumnas (se presta especial atención a la presencia de la opinión de las mujeres) *de secundaria, formación profesional/ocupacional y educación de personas adultas*.
- Organizaciones de la sociedad civil.
- Empleadores.
- Organismos multilaterales o países socios (donantes de AOD en educación).

Cuando un equipo de investigación se ha encontrado con dificultades para acceder a determinada información (por sistemas estadísticos deficitarios, administradores poco accesibles, información poco fiable), se ha recurrido a fuentes indirectas (de organismos regionales y multilaterales, la Cooperación Española, etc.) que, en todo caso, a lo largo del estudio habrán servido de contraste.

Por último, hay que reseñar que no todas las dimensiones (e indicadores) del estudio han sido objeto del trabajo de campo. Los indicadores de contexto tienen un carácter más descriptivo, por lo que la técnica fundamental ha sido el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Son las políticas públicas (Dimensión II) y la equidad (Dimensión III) elementos en los que el trabajo de campo ha tenido más profundidad, contrastando la información estadística disponible a través de entrevistas, grupos de discusión y observación directa.

SEGUNDA PARTE

LOS ESTUDIOS DE CASOS: GUATEMALA, HONDURAS, MARRUECOS Y SENEGAL

M^a JESÚS VITÓN, ARMANDO EUCEDA, AMAPOLA ALAMA Y NATALIA MASSÉ

A continuación se presentan consecutivamente los cuatro estudios de casos sobre Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal, elaborados por los respectivos equipos de investigación. Pese a que el trabajo de campo ha tenido en cada caso sus propias peculiaridades, que serán debidamente mencionadas, los cuatro estudios responden a un diseño, marco analítico y metodología comunes, lo que favorece la visibilidad de las semejanzas y diferencias, y por tanto el análisis comparado de la incidencia de políticas, además de permitir valorar la funcionalidad y limitaciones de la propia metodología de estudio.

1. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN GUATEMALA

MARÍA JESÚS VITÓN (COORD.) Y ÓSCAR AVENDAÑO ARENAS

I. INTRODUCCIÓN

Los análisis que aportan diferentes organismos nacionales, regionales e internacionales ¹ muestran el conjunto de desigualdades que gravitan sobre la sociedad guatemalteca y que, de manera significativa, se concretan y reproducen en el sistema educativo. Los datos aportados por los estudios mencionados ponen de manifiesto la necesidad de plantear acciones y reflexiones que tengan como objetivo común la mejora de la equidad en educación. Por lo tanto, debe continuar el debate social y político que ya existe en Guatemala en este campo, concienciando e implicando a todo el país y sus socios internacionales para conseguir que la educación básica se convierta en una prioridad política real y se produzca una reducción acelerada de las desigualdades en el sistema educativo guatemalteco.

Sólo desde un pacto político y social es posible dirigirse hacia la equidad. La igualdad no debe ser únicamente un principio educativo, sino un derecho garantizado por un Estado que dedique, gestione y administre los recursos para este fin. De esta manera, el derecho

¹ Especialmente CEPAL (2006), IPE-UNESCO (2004 al 2007), OEA (2003 y 2005), UNICEF (2006) y PNUD (2001-2003 y 2005), el estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de la Equidad de la Educación (2007), datos de los anuarios del Ministerio de Educación y de la Secretaría de Estado para la Planificación (SEGEPLAN) de Guatemala y, finalmente, los informes de MINUGUA y la Procuraduría de Derechos Humanos (2006).

a la educación en igualdad y con calidad para todos y todas será más realista.

Esta garantía por parte del Estado implica que, desde un marco más amplio de políticas sociales, el tratamiento que reciba la gestión de la educación no será el de mera política compensatoria, sino para el desarrollo.

Desde esta perspectiva, el modelo de análisis de este estudio pretende aproximarse a la realidad educativa de Guatemala, profundizando en distintas dimensiones de su sistema educativo para comprender mejor la compleja dinámica entre el desafío que supone hoy el logro de la equidad educativa y el conjunto de medidas e intervenciones políticas que se están llevando a cabo en el país en la última década.

La equidad debe dejar de ser una declaración de intenciones para pasar a ser un principio de actuación que dé al conjunto de la población guatemalteca no sólo la posibilidad real de acceder a la escolaridad en primaria, sino también el derecho a un ciclo completo de educación básica en igualdad de condiciones y sin discriminaciones.

REVISIÓN DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN GUATEMALA

En la revisión realizada sobre estudios e investigaciones sobre políticas públicas y la equidad educativa en Guatemala, como se cita en la introducción, aunque no hemos encontrado ninguna publicación con el enfoque teórico y metodológico del presente trabajo, han sido muy significativos para su elaboración, y para la comprensión de las desigualdades en el sistema educativo del país, los siguientes informes:

- CEPAL (2006): *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ministerio de Educación (2007): *Informe de Resultados del Programa Nacional de Evaluación de Rendimiento Escolar (PRONERE)*, Ciudad de Guatemala, MINEDUC.

- MINUGUA-Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (2002): *La educación: una condición para la paz*, Ciudad de Guatemala, MINUGUA.
- PNUD (2001, 2002, 2003, 2005): *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Nueva York, PNUD.
- Procuraduría de los Derechos Humanos (2006): *El Derecho a la Educación*, Ciudad de Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos.
- Porta Pallais, E. y Laguna, J. R. (2007): *Estudio sobre la equidad de la Educación en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, USAID.

Este último informe (USAID) ha sido realizado en el marco del proyecto “Diálogo para la inversión social en Guatemala” de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su título promete una aproximación integral al tema, pero sin embargo se limita a analizar la situación en educación primaria, y no se enmarca en el contexto sociohistórico actual que permitiría profundizar en la comprensión de la inequidad educativa. En consecuencia, tampoco aborda las interrelaciones de la pobreza con la inequidad educativa, ni establece relaciones con las políticas públicas, ya que pone más énfasis en el aspecto financiero. En relación a la metodología, el estudio tiene un enfoque eminentemente cuantitativo, apoyándose en datos y análisis de las estadísticas.

Este último estudio, así como el informe del derecho a la educación de la Procuraduría de Derechos Humanos, ofrecen de manera muy sintética una aproximación a la realidad de la inequidad educativa, focalizada en las oportunidades de acceder a la escolaridad primaria y en los fenómenos que amenazan la permanencia y conclusión de la misma. Estos mismos documentos evidencian la inequidad profunda de la población rural e indígena, y sugieren revisiones para la inversión eficiente en educación. Si bien ambos estudios proporcionan un estímulo al debate de la equidad educativa en el país, son aportes que necesitan un análisis de mayor profundidad y amplitud.

La revisión ha proporcionado información de interés, pero no la necesaria y suficiente para estudiar las políticas públicas y la equidad de la educación en el país. Por ello, refuerza la necesidad de acometer este estudio, que parte de una concepción multidimensional de la equidad en educación y su relación con las políticas públicas y las iniciativas de la sociedad civil. Analiza sus diferentes dimensiones (con subdimensiones e indicadores), las pone en relación con el contexto, e incorpora un enfoque cualitativo que permite, desde la opinión de los diferentes actores sociales y educativos, una aproximación más profunda a la realidad del sistema educativo, así como a las repercusiones sociales y económicas para el desarrollo de la infancia y del propio país.

En este sentido, el presente estudio puede contribuir a desarrollar una comprensión más integral de la compleja noción de equidad y de su interrelación con los distintos aspectos y elementos del contexto y la política educativa en Guatemala.

II. METODOLOGÍA

En el marco general del diseño expuesto en la primera parte de esta obra, en el estudio de caso de Guatemala se ha utilizado un conjunto de técnicas e instrumentos para la recogida y contraste de información relevante sobre las distintas dimensiones e indicadores presentes en este estudio. A continuación ofrecemos una síntesis de la misma (por dimensiones y subdimensiones) con el objetivo de explicitar las fuentes que respaldan los resultados y el alcance de este estudio de caso (cuadro 1).

CUADRO 1. *Recogida y contraste de información (18 personas entrevistadas y 10 grupos focales de trabajo repartidos en cuatro áreas del país: Chichicastenango-Quiché, Salamá-Baja Verapaz, Morales-Izabal y la ciudad de Guatemala)*

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
<p>I. Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural del país</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Censo 2002; Encuesta nacional sobre ingresos y gastos familiares de 1999 (Enigfam); Encuesta nacional sobre condiciones de vida de 2006 (Encovi); Encuesta nacional de empleo e ingresos de 2002 (ENEI); Encuesta sobre condiciones de vida familiar (EFRAIM); Estadísticas del Ministerio de Trabajo (2004). — Anuarios 2000, 2003, 2004 y 2005 del Ministerio de Educación. — Informes de organismos multilaterales: programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2001, 2002, 2003 y 2005), Banco Mundial (2003) y UNICEF (2006); Informes regionales de la Organización de Estados Americanos OEA (2005) e Informes nacionales de MINUGUA (2002) y Misiones de verificación de Naciones Unidas y de la Procuraduría de Derechos Humanos (2006). — Análisis de informes de la Organización Internacional para las Migraciones (2001 y 2002). — Estadísticas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
<p>II. Políticas públicas en educación y formación básicas</p>	<p>II.1. Recursos destinados a educación</p> <p>— <i>Entrevistas en profundidad</i> a expertos del sector educativo guatemalteco, en calidad de administradores y/o especialistas en el tejido educativo y social del país: Federico Salazar, licenciado y profesor de la Universidad Rafael Landívar; la licenciada Concepción Ajmac de Lambrecht, secretaria ejecutiva del Instituto para el Desarrollo Económico y Social de América Central (IDE-SAC); licenciado Samuel Fadul, consultor en el sector de educación en la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), director del equipo contratado por el PNUD y el Ministerio de Educación para impulsar el PRONADE en varios departamentos del país; licenciado Marlon Barrios, docente de la Universidad Rafael Landívar;</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>Rafael Landivar, docente de la Universidad, trabaja en la URL con el grupo encargado de proyectos de las sedes regionales; licenciado Máximo Letona de la Universidad S. Carlos y consultor en Educación; doctor Adrián Zapata, politólogo y consultor; licenciado Alfonso Bauer Paíz, profesor de la U. San Carlos de Guatemala; ex ministro de Educación, licenciado González Orellana; licenciado José María Andrés, director del Instituto Guatemalteco de Educación Radiofónica; licenciado Celso Chaclán, actual tercer viceministro del Ministerio de Educación de Guatemala; licenciada Hortensia Del Cid, ex miembro de SIMAC en la década de los años noventa, institución impulsora de la reforma educativa en el ciclo de educación primaria y básica, asesora de la Secretaría de la Mujer, ex asesora del Ministerio de Trabajo, oficina de la Mujer Trabajadora, ex coordinadora del departamento de educación de la Confederación de la Unión Sindical de Guatemala; Vitalino Similox, doctor en Sociología (Madrid); reverendo presbiterio Kakchikel de Chimaltenango, Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación; Francisco Cabrera, ex candidato vicepresidencial de la República de Guatemala; Colectivo Educación para Todos y Todas, PRODESSA; doctor Bernardo Morales, ex miembro de la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa Visión Educación 2025, decano de la Facultad de Educación de la Universidad Galileo, ex director de la Escuela de Ciencias de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ex director de la Escuela de Profesores de Enseñanza Media de la Universidad de San Carlos; y a los profesores y líderes comunitarios Armando H., Paola M. y Juan David J. (profesores de educación primaria, secundaria y universitaria, respectivamente).</p>
II.2. Últimas reformas educativas	— Análisis de la normativa legal: Ley nacional de Educación; Decreto legislativo 12-91 199; Ley de Promoción Educativa contra la Discrimi-

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
(diez últimos años)	<p>nación 8-2002; Acuerdos Gubernativos 726-95, 165-96, 457-96, 526-2003, 31-2001 y los Acuerdos Ministeriales 1178, 2001, 1745, 7 dic. 2000.</p> <p>— Entrevistas con representantes de la Administración educativa nacional y departamental: Federico Salazar; licenciado Rafael Landivar; licenciada Concepción Ajmac de Lambrecht; licenciado Samuel Fadul; licenciado Marlon Barrios; licenciado Máximo Letona; doctor Adrián Zapata; licenciado Alfonso Bauer Paíz; licenciado González Orellana; licenciado José María Andrés; licenciado Celso Chaclán; licenciada Hortensia Del Cid; doctor Vitalino Similox; reverendo presbiterio Kakchikel de Chimaltenango; Francisco Cabrera; doctor Bernardo Morales y a los profesores y líderes comunitarios Armando H., Paola M. y Juan David J.</p> <p>— Análisis de Informes de los organismos multilaterales UNESCO y MINUGUA. Agencias de Naciones Unidas, OCDE y Banco Mundial.</p> <p>— Visitas a una muestra de siete centros educativos de carácter urbano y rural, y entrevistas con sus respectivos directores, a 36 profesores, a 32 padres y madres de familia y a 74 alumnos (en educación secundaria) en cuatro áreas del país: Chichicastenango-Quiché, Salamá-Baja Verapaz, Morales-Izabal y la ciudad de Guatemala.</p>
II.3. Evaluación de la educación	<p>— Análisis de la normativa legal: Ley nacional de Educación; Decreto legislativo 12-91, 1991; Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación 8-2002; Acuerdos Gubernativos 726-95, 165-96, 457-96, 526-2003, 31-2001 y los Acuerdos Ministeriales 1178, 2001, 1745, 7 dic. 2000.</p> <p>— Entrevistas con representantes de la Administración educativa nacional y/o local, así como con expertos educativos y directivos escolares: Federico Salazar; licenciado Rafael Landivar; licenciada Concepción Ajmac de Lambrecht; licenciado Samuel Fadul; licenciado Marlon Ba-</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>rrios; licenciado Máximo Letona; doctor Adrián Zapata; licenciado Alfonso Bauer Paíz; licenciado González Orellana; licenciado José María Andrés; licenciado Celso Chaclán; licenciada Hortensia Del Cid; doctor Vitalino Similox; reverendo presbiterio Kakchikel de Chimaltenango; señor Francisco Cabrera; doctor Bernardo Morales; y los profesores y líderes comunitarios Armando H., Paola M. y Juan David J.</p> <p>— Análisis del Informe Nacional del PRONERE (Programa Nacional de Evaluación Educativa) del Ministerio de Educación.</p>
<p>II.4. Educación formal y no formal/ reglada y no reglada: funciones y nexos</p>	<p>— Análisis de la normativa de la Ley nacional Decreto legislativo 12-91 1991; Ley de Promoción Educativa contra la discriminación 8-2002; Acuerdos Gubernativos 726-95, 165-96, 457-96, 526-2003, 31-2001 y los Acuerdos Ministeriales 1178, 2001, 1745, 7 dic. 2000.</p> <p>— Entrevistas y encuestas con administradores, expertos, especialistas del tejido educativo y social del país: Federico Salazar; licenciado Rafael Landivar; licenciada Concepción Ajmac de Lambrecht; licenciado Samuel Fadul; licenciado Marlon Barrios; licenciado Máximo Letona; doctor Adrián Zapata; licenciado Alfonso Bauer Paíz; licenciado González Orellana; licenciado José María Andrés; licenciado Celso Chaclán; licenciada Hortensia Del Cid; doctor Vitalino Similox; reverendo presbiterio Kakchikel de Chimaltenango; Francisco Cabrera; doctor Bernardo Morales y los profesores y líderes comunitarios Armando H., Paola M. y Juan David J.</p> <p>— Visitas a una muestra de siete centros educativos de carácter urbano y rural; y entrevistas con sus respectivos directores, a 36 profesores, a 32 padres y madres de familia y a 74 alumnos (en educación secundaria) en cuatro áreas del país: Chichicastenango-Quiché, Salamá-Baja Verapaz, Morales-Izabal y la ciudad de Guatemala.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
<p>II.5. Políticas públicas específicamente orientadas a la equidad (a proporcionar educación básica de calidad para todas las personas y compensar las desigualdades de los grupos excluidos o en riesgo)</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: Ley nacional de Educación, Decreto legislativo 12-91 199; Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación 8-2002; Acuerdos Gubernativos 726-95, 165-96, 457-96, 526-2003, 31-2001 y los Acuerdos Ministeriales 1178, 2001, 1745, 7 dic. 2000.</p> <p>— Entrevistas con administradores, expertos, especialistas del tejido educativo y social del país: Federico Salazar; licenciado Rafael Landivar; licenciada Concepción Ajmac de Lambrecht; licenciado Samuel Fadul; licenciado Marlon Barrios; licenciado Máximo Letona; doctor Adrián Zapata; licenciado Alfonso Bauer Paíz; licenciado González Orellana; licenciado José María Andrés; licenciado Celso Chaclán; licenciada Hortensia Del Cid; doctor Vitalino Similox; reverendo presbiterio Kakchikel de Chimaltenango; Francisco Cabrera; doctor Bernardo Morales y los profesores y líderes comunitarios Armando H., Paola M. y Juan David J.</p> <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: Informes del Programa de Desarrollo Humano (2001, 2002, 2003 y 2005) del PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Panorama Social de América Latina de CEPAL (2006), El panorama educativo de las Américas (2002) de OEA/ OREAL-UNESCO, el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos 2007 de UNESCO. El derecho a la educación (2006), la Procuraduría de Derechos Humanos (2006) y los informes de Verificación de los Acuerdos de Paz (2002), Misión de Naciones Unidas para Guatemala-MINUGUA (2002).</p>
<p>II.6. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales)</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: Ley de Consejos de Desarrollo, Ley de Municipalidades</p> <p>— Entrevistas con administradores, expertos, especialistas del tejido educativo y social del país: Federico Salazar; licenciado Rafael Landivar; licenciada Concepción Ajmac de Lambrecht; licenciado Samuel Fadul; licenciado Marlon Barrios;</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>		<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	en las políticas públicas en educación básica del país	<p>licenciado Máximo Letona; doctor Adrián Zapata; licenciado Alfonso Bauer Paíz; licenciado González Orellana; licenciado José María Andrés; licenciado Celso Chaclán; licenciada Hortensia Del Cid; doctor Vitalino Similox; reverendo presbiterio Kakchikel de Chimaltenango; Francisco Cabrera; doctor Bernardo Morales y los profesores y líderes comunitarios Armando H., Paola M. y Juan David J.</p> <p>— Análisis de Informes de los donantes y de organismos multilaterales: La pobreza en Guatemala (2003), Banco Mundial y Pobreza y Desarrollo Indígena (1998); Banco Interamericano de Desarrollo-BID, Población y Desarrollo (2001), CEPAL.</p>
III. Análisis de la equidad	III.1. Igualdad en el acceso	<p>— Análisis de la normativa legal: Ley nacional de Educación, Decreto legislativo 12-91 199; Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación 8-2002; Acuerdos Gubernativos 726-95, 165-96, 457-96, 526-2003, 31-2001 y los Acuerdos Ministeriales 1178, 2001, 1745, 7 dic. 2000.</p> <p>— Entrevistas con representantes de la administración educativa nacional, departamental y local, y con profesores y padres, y entidades de desarrollo no gubernamental.</p> <p>— Entrevistas y grupo de discusión a diez grupos focales de trabajo repartidos en cuatro áreas del país. Estos focos de trabajo han permitido recoger la representatividad del país en términos de diferencias geográficas, socioeconómicas, socioculturales y étnicas, socioeducativas y de rendimiento académico (teniendo en cuenta los últimos análisis del estudio del MINEDUC). Las cuatro áreas diferenciadas son: Salamá (Baja Verapaz-región central), Chichicastenango (Quiché-región occidental), Morales (Izabal-región oriental) y la capital del país. En cada área se trabajó en diferentes grupos de discusión con los padres de familia, profesores, autoridades educativas locales y departamentales, con alumnas y alumnos.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>a. Los grupos de discusión de padres de familia fueron integrados por representantes de las Juntas directivas de padres de familia de centros educativos, tanto de cooperativas como privados y oficiales.</p> <p>b. Los grupos de discusión de profesores y autoridades locales y departamentales de educación se constituyeron con maestros y maestras de diferentes centros, y también con representantes de la municipalidad y de las subse-des de las Direcciones Departamentales de Educación y de la subse-de de supervisión departamental del MINEDUC.</p> <p>c. Los grupos de alumnos y alumnas se constituyeron con representantes de diferentes centros educativos, tanto privados como públicos, de los Institutos con orientación profesional y los Institutos técnicos ocupacionales (PENEM).</p> <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: Informes del Programa de Desarrollo Humano (2001, 2002, 2003 y 2005) del PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Panorama Social de América Latina, de CEPAL (2006), El panorama educativo de las Américas (2002) de OEA/OREAL-UNESCO, el Informe de Seguimiento de la Educación para Todos 2007 de UNESCO. El derecho a la educación (2006), la Procuraduría de Derechos Humanos (2006) y los informes de Verificación de los Acuerdos de Paz (2002), Misión de Naciones Unidas para Guatemala-MINUGUA-2002.</p> <p>— Visita a una muestra de siete centros educativos de carácter urbano y rural; y entrevistas con sus respectivos directores, a 36 profesores, a 32 padres y madres de familia y a 74 alumnos (en educación secundaria) en cuatro áreas del país: Chichicastenango-Quiché, Salamá-Baja Verapaz, Morales-Izabal y la ciudad de Guatemala.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
III.2. Igualdad en los procesos educativos	<p>— Análisis de la normativa legal: Ley nacional de Educación, Decreto legislativo 12-91 199; Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación 8-2002; Acuerdos Gubernativos 726-95, 165-96, 457-96, 526-2003, 31-2001 y los Acuerdos Ministeriales 1178, 2001, 1745, 7 dic. 2000.</p> <p>— Entrevistas con representantes de la administración educativa nacional y departamental, así como con asociaciones de profesores y padres y otras organizaciones relevantes de la sociedad civil.</p> <p>— Entrevistas y grupo de discusión a diez grupos focales de trabajo repartidos en cuatro áreas del país. Estos focos de trabajo han permitido recoger la representatividad del país en términos de diferencias geográficas, socioeconómicas, socioculturales y étnicas, socioeducativas y de rendimiento académico (teniendo en cuenta los últimos análisis del estudio del MINEDUC). Las cuatro áreas diferenciadas son: Salamá (Baja Verapaz-región central), Chichicastenango (Quiché-región occidental), Morales (Izabal-región oriental) y la capital del país. En cada área se trabajó en diferentes grupos de discusión con los padres de familia, profesores, autoridades educativas locales y departamentales y alumnas y alumnos. Los grupos de discusión se constituyeron de la misma forma para la igualdad en el acceso.</p> <p>— Análisis de Informes nacionales.</p> <p>— Visitas a una muestra de siete centros educativos de carácter urbano y rural; y entrevistas con sus respectivos directores, a 36 profesores, a 32 padres y madres de familia y a 74 alumnos (en educación secundaria) en cuatro áreas del país: Chichicastenango-Quiché, Salamá-Baja Verapaz y Morales-Izabal y la ciudad de Guatemala.</p>
III.3. Igualdad en los resultados	— Entrevistas con representantes de la administración educativa nacional, departamental y local.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>del alumnado e impacto social</p> <p>— Grupos de discusión con profesores, padres, alumnos y alumnas, y empleadores. Diez grupos focales de trabajo repartidos en cuatro áreas del país. Estos focos de trabajo han permitido recoger la representatividad del país en términos de diferencias geográficas, socioeconómicas, socio-culturales y étnicas, socioeducativas y de rendimiento académico (teniendo en cuenta los últimos análisis del estudio del MINEDUC). Las cuatro áreas diferenciadas son: Salamá (Baja Verapaz-región central), Chichicastenango (Quiché-región occidental), Morales (Izabal-región oriental) y la capital del país. En cada área se trabajó en diferentes grupos de discusión con los padres de familia, profesores, autoridades educativas locales y departamentales y alumnas y alumnos.</p> <p>a. Los grupos de discusión de padres de familia (misma composición que en igualdad en el acceso).</p> <p>b. Los grupos de discusión de profesores y autoridades locales y departamentales de Educación (misma composición que en igualdad en el acceso).</p> <p>c. Los grupos de alumnos y alumnas se constituyeron con representantes de diferentes centros educativos, tanto privados como públicos, de los Institutos con orientación profesional y los Institutos técnicos ocupacionales (PENEM). Empleadores de pequeñas y medianas empresas. Técnicos educativos de entidades educativas formales y no formales de educación, e investigadores nacionales especializados en el tema.</p> <p>— Análisis de Informes: Informe Educación para Todos (2007), UNESCO, Panorama Educativo (2005), OEA, e informes nacionales 2005 del Ministerio de Educación, Informe sobre Educación (2006), Procuraduría de Derechos Humanos y Proyecto Diálogo para la Inversión Social de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (2007).</p>

III. MARCO INTERPRETATIVO: CONTEXTO Y POLÍTICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

III.1. *Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico, sociocultural y educativo de Guatemala*

Guatemala² tiene una superficie de 108.889 km², divididos en 22 departamentos que, a su vez, se subdividen en 301 municipios. La población es de 12.987.829 millones de habitantes, de la cual un 60,3% vive en la zona rural y se distribuye en 19.000 pequeñas comunidades, muy dispersas, de menos de 2.000 habitantes cada una. El 42% es menor de 14 años, y el 65% menor de 30 años. La esperanza de vida es de 68,9 años.



² Una fuente fundamental de información es la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI, 2006).

La densidad de población es de 95 habitantes por km², y la capital concentra a 2.800.000 h. Además, el 42% de la población es indígena, siendo el español el idioma oficial (hablado por el 60% de la población), y estando reconocidas otras 22 lenguas, la gran mayoría de origen maya. Se estima que el 80% de las mujeres que viven en el área rural son mayas y poseen un nivel muy alto de monolingüismo y analfabetismo.

La renta *per cápita* es de 16.247,1 quetzales³ (2.046\$), y la deuda externa supone un 14,2% del PIB⁴. La población activa del país, de acuerdo con los datos del PNUD (2005), es de 5.000.000 de personas (el 44,4% de la población). En este sentido, los últimos índices de desarrollo humano (tabla 1) indican que son los sectores rural e indígena los que tienen menores niveles de desarrollo.

TABLA 1. *Índice de Desarrollo Humano de Guatemala según hábitat y etnia (2003)*

Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,672
Urbano	0,747
Rural	0,610
Indígena	0,578
No indígena	0,724

FUENTE: Elaboración propia con datos de PNUD (2005).

El índice de participación infantil en el empleo, entre los 10 y 14 años, es de un 31,4%, práctica que ha crecido con el tiempo. Si en 1998 representaba un 20,3% de la PEA, en 2002 llegaba al 33,3%, con un incremento considerable de incorporación de las niñas al trabajo, pasando de un 11,3 a un 24,3%, según el Informe de Desarrollo Humano (2003).

A la luz de estos datos es visible la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población infantil, con niveles de desnutri-

³ Su equivalencia es de 1 dólar por 7,94 quetzales.

⁴ Según PNUD (2005).

ción crónica situados en un 50% en el área rural, que sube hasta el 69% si se trata de población indígena (UNICEF, 2006). Estos condicionantes son causantes de absentismo y fracaso escolar⁵.

Según el Informe de UNESCO (2007), el 60,2% de la población vive en situación de pobreza, siendo el *Coefficiente Gini* de distribución de ingresos de un 0,543. Según el *Informe de Desarrollo Humano* (2005), el 20% de la población más rica posee el 64% de la riqueza nacional y la pobreza extrema alcanza al 21% de la población. Esta situación provoca que la tasa de desnutrición crónica sea del 49,6% en los niños menores de 5 años, siendo el país de América Latina con peores cifras en este indicador. El 48,6% de los niños sufre neumonía, y el 17,9% de las enfermedades son causadas por agua o alimentos.

Según la *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida* (ENCOVI, 2006), de los 6.625.892 pobres, 3.678.436 son indígenas. Éstos, que son el 74% de la población nacional, representan el 67,2% de los pobres de la población total, de los cuales 1.342.701 son pobres extremos. Es así, tal y como se nos indica en la tabla 2, que los niveles de concentración de la pobreza en general están en los departamentos con mayor población indígena: Suroccidente, Noroccidente y Norte. Desde este punto de vista se mantienen las tendencias señaladas en la anterior encuesta de condiciones de vida de la población (ENCOVI, 2000), excepto en el Noroccidente, donde se incrementa levemente la tendencia de pobreza y la tendencia a emigrar.

TABLA 2. *Distribución regional de la pobreza general (2006) (%)*

Regiones	Sur-occidente	Nor-occidente	Norte	Central	Nor-orient	Sur-orient	Metro-politana	Petén
Porcentaje de pobreza general	28,1	20,0	13,5	10,1	8,6	8,5	7,3	3,8

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, INE. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI (2006).

⁵ Situación que analiza el informe del *Programa Mundial de Alimentos* (2006), significativamente titulado *Hambre y Aprendizaje*.

El informe de la CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006*, señala que Guatemala es uno de los países con una base muy ancha de la relativa “juventud” de los patrones etarios y que va a tender a mantenerse hacia el 2020, sobre todo entre la población indígena. Y desde este fenómeno indica la atención preferencial que han de tener los programas de desarrollo para contribuir a corregir las desigualdades, que se asientan sobre inequidades estructurales que pesan en las poblaciones indígenas jóvenes.

Teniendo en cuenta estos análisis, la encuesta sobre condiciones de vida (ENCOVI, 2006) nos permite analizar la situación económica y laboral y su relación con la educación. A este respecto, en la tabla 3 recogemos los datos del empleo en relación a diversas características significativas.

TABLA 3. *Características del mercado de empleo en relación a variables sociales y educativas para la población de 10 años⁶ y más de edad (2006)*

<i>Variables. Características seleccionadas</i>	<i>Población ocupada</i>	<i>Desempleados</i>	<i>Tasa de desempleo abierto</i>	<i>Tasa de subempleo visible</i>
Sexo				
Hombre	61,9	50,5	1,5	14,9
Mujer	38,1	49,5	2,4	16,1
Área				
Urbana	51,7	75,3	2,6	15,8
Rural.....	48,3	24,7	0,9	14,9
Grupo étnico				
Indígena	39,3	17,3	0,8	12,2
No indígena.....	60,7	82,7	2,5	17,4

⁶ La OIT, en su convención 138, establece en 15 años la edad mínima para entrar en las estadísticas de empleo. Sin embargo, también concluye que en última instancia los países podrán establecer legislación propia al respecto.

TABLA 3. (Continuación)

<i>Características del mercado de empleo en relación a variables sociales y educativas para la población de 10 años y más de edad (2006)</i>				
<i>Variables. Características seleccionadas</i>	<i>Población ocupada</i>	<i>Desempleados</i>	<i>Tasa de desempleo abierto</i>	<i>Tasa de subempleo visible</i>
Alfabetismo				
Alfabeta	78,9	94,0	2,2	16,0
Analfabeta	21,1	6,0	0,5	13,0
Posición ocupacional				
Empleados	36,9	—	—	—
Jornaleros.....	8,9	—	—	—
Domésticos(as)	3,2	—	—	—
Empleadores	3,5	—	—	—
Independientes	28,6	—	—	—
No remunerados.....	18,8	—	—	—
Actividad económica				
Agricultura	33,2	—	—	—
Industria	22,8	—	—	—
Comercio y servicios	44,0	—	—	—
Sector económico				
Informal	71,2	—	—	—
Formal	28,8	—	—	—
Pobreza				
Pobre extremo	12,4	4,1	0,6	13,3
Pobre no extremo.....	33,3	30,8	1,7	15,9
No pobre	54,3	65,1	2,2	15,5

FUENTE: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI (2006).

La población ocupada, según ENCOVI 2006, representa un 61,9% de hombres y un 38,1 de mujeres. La mayoría de esta población se corresponde con empleados y trabajadores independientes, seguida de población no remunerada, siendo la más pequeña la que corresponde a los empleadores y domésticos. Es también importante destacar que es en el sector económico informal donde se encuentra

el mayor porcentaje de población ocupada, ascendiendo al 71,2%. El 45,7% de la población ocupada se encuentra en situación de pobreza. Por otra parte, los sectores que más absorben población ocupada son comercio y servicios, seguidos de la agricultura. Es importante diferenciar que mientras en la actividad de comercio y servicios el 25,1% de la población es pobre, en la agricultura esta proporción alcanza el 74,4%, tal y como demuestra la tabla 4.

TABLA 4. *Actividad y sector por categoría de pobreza. Mercado laboral (2006) (%)*

	<i>Actividad económica</i>			<i>Sector económico</i>	
	<i>Agricultura</i>	<i>Industria</i>	<i>Comercio y servicios</i>	<i>Informal</i>	<i>Formal</i>
Pobres	74,4	43,6	25,1	55	22,9
No pobres	25,6	56,4	74,9	45	77,1

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI (2006).

Es interesante señalar que las tasas de subempleo visible llegan al 29,2% en el caso de la población pobre. Por otra parte, resaltar que solamente el 3,5% son empleadores (véase la tabla 3), y el 90% de ellos son no pobres (tabla 5). Teniendo en cuenta esta tendencia y los datos de la tabla 5, la población jornalera y no remunerada acumula el 79,9 y el 63,7, respectivamente, de la población pobre. Por el contrario, de los empleados sólo el 30% son pobres.

TABLA 5. *Población ocupada por categoría de pobreza (2006) (%)*

	<i>Posición ocupacional</i>				
	<i>Jornaleros</i>	<i>No remunerados</i>	<i>Independientes</i>	<i>Empleados</i>	<i>Empleadores</i>
Pobre	79,9	63,7	48,4	30	10
No Pobre.....	20,1	36,3	51,6	70	90

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI (2006).

Esta realidad evidencia profundas desigualdades ⁷, y también está vinculada al fenómeno de la migración estacional interna desde las zonas indígenas rurales pobres a las zonas de grandes fincas productivas: unas 700.000 personas al año ⁸. Como respuesta a los elevados índices de pobreza, la emigración al extranjero es abundante y las remesas transferidas a Guatemala alcanzaron un total de 3.610 millones en 2006 ⁹, según datos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del BID, encabezando las cifras de Centroamérica ¹⁰.

TABLA 6. *Población residente en el extranjero según nivel de escolaridad (2005)*

Total personas residentes en el extranjero	Nivel de escolaridad									NS/NR
	Ninguno	Primaria		S. Básica		S. Diversificada		Estudios Superiores		
		IN	COM	IN	COM	IN	COM	IN	COM	
1.049.349	4,4	25,2	28,2	6,2	14,2	4,2	15,4	0,9	0,6	0,6

Abreviaturas: S: Secundaria; IN: incompleta; COM: completa.

FUENTE: Elaboración propia con datos de PNUD (2005).

⁷ Para Guatemala la línea de pobreza utilizada corresponde a un ingreso de 4.318 quetzales al año. Sin embargo, según CEPAL, para que una familia salga de la pobreza al menos se deberían tener ingresos superiores a 2,5 veces la línea de pobreza, lo que equivaldría a un ingreso mínimo de 899,6 quetzales mensuales. Este ingreso mínimo ofrece condiciones de bienestar muy limitadas sólo válidas para mantener fuera de la pobreza a una familia de dos miembros.

⁸ El 70% procede del Departamento del Quiché y el 10% del de Baja Verapaz, departamentos mayoritariamente indígenas.

⁹ En el año 1990 ascendía a 127,8 millones y en 1999 aumentó a 438,6 millones de dólares. Estos datos permiten observar la tendencia creciente que alcanza el fenómeno en el país.

¹⁰ Ingresos por remesas familiares: 3.610 millones de dólares (año 2006, hogares que reciben remesas del extranjero: 773.899; urbano: 44,8% y rural: 55,2%).

Asimismo, observamos cómo es la población con estudios primarios (ya sea primaria completa, un 28,2%, o incompleta, un 25,2%) y con niveles de secundaria (ya sea secundaria básica con un 14,2 y secundaria superior diversificada¹¹ con un 15,4%), la que mayoritariamente ha emigrado al extranjero, como nos lo manifiesta la tabla 6.

EDUCACIÓN Y EMPLEO

Todos estos hechos tienen también una clara vinculación con la situación educativa y los niveles de escolarización que presentamos en las tablas 7 y 8.

La tabla 7 muestra el nivel educativo alcanzado por las personas ocupadas según su condición de pobreza; refleja que la mayor parte de la población activa no pobre (un 41%) tiene sólo el nivel de estudios primarios, y que se reduce al 34,4% (suma de datos de secundaria básica y superior) si miramos a los niveles de educación secundaria. Pero si la lectura la hacemos fijándonos en la población activa en condición de pobreza, sólo existe un 8,7% con el nivel educativo de secundaria.

Los datos de esta tabla 7 muestran también que sólo un 11% de la población activa tiene estudios superiores, pero de ellos sólo el 0,1% pertenece a la población pobre. Por último, interpretando los datos de esta tabla 7 y cruzándolos con datos de las anteriores tablas y otros datos que nos aporta el informe ENCOVI 2006, podemos afirmar que una elevada proporción de la población activa (48,9%) no posee ningún tipo de estudios, dedicándose la mayor parte de ella a la agricultura ubicada en el área rural. Aquellas personas que viven en el ámbito rural y poseen un nivel superior de estudios trabajan, sobre todo, en el sector servicios.

¹¹ Para facilitar la comparación entre todos los estudios de caso se ha unificado la terminología. Por ello, de aquí en adelante nos referiremos a educación secundaria básica y superior que en el sistema educativo guatemalteco corresponde a educación secundaria básica y educación secundaria diversificada.

TABLA 7. *Nivel educativo de las personas ocupadas por categoría de pobreza (2006) (%)*

<i>Nivel educativo</i>	<i>Categoría de pobreza</i>	
	<i>En pobreza</i>	<i>Sin pobreza</i>
Ninguno.....	36,1	12,8
Pre-primaria	0,5	0,2
Primaria.....	54,5	41,2
Secundaria básica	5,9	14,2
Secundaria superior	2,8	20,2
Estudios Superiores	0,1	10,9
Postgrado.....	0,0	0,7

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI (2006).

Por el contrario, en el ámbito urbano, la población se distribuye del siguiente modo: quienes tienen estudios primarios se concentran en el comercio (23,7%), y los que han conseguido el nivel de secundaria (37,7%) o estudios superiores desempeñan su labor en el sector servicios (61,5%).

Considerando los datos de los niveles de escolarización que nos aporta la encuesta sobre condiciones de vida (ENCOVI, 2006) se evidencia una correlación inversa entre nivel de estudios y pobreza (tabla 8). Mientras en los no pobres los niveles de secundaria completa ascienden al 91,5 de la población, en el caso de la población pobre sólo llegan al 8,5%. La mayoría de las personas que han superado la pobreza tiene en algunos casos al menos estudios primarios, y en muchos secundaria o estudios superiores. Sin embargo, la mayoría de las personas pobres o no tiene estudios, o tan sólo la primaria incompleta o completa.

Teniendo en cuenta este comportamiento, el informe de la CEPAL (2006), *Panorama social de América Latina 2006*, nos indica que al examinar la importancia de la educación en el bienestar económico es clave considerar el perfil de ingreso laboral.

En este sentido se constata una brecha salarial según el nivel educativo. Según este estudio se evidencian pronunciadas diferencias salariales por área de residencia y género. En consecuencia,

TABLA 8. Nivel de escolaridad por condición de pobreza (2006)

Nivel de escolaridad	Condición de pobreza	
	En pobreza	Sin pobreza
Ninguno.....	71,6	28,4
Primaria incompleta.....	55,2	44,8
Primaria completa	39,0	61,0
Secundaria incompleta.....	22,5	77,5
Secundaria completa	8,5	91,5
Superior incompleta	1,1	98,9
Superior completa	0,4	99,6

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, INE. *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida*, ENCOVI (2006).

señala que las mujeres guatemaltecas del área rural son una población objetivo claramente identificable hacia la cual, en principio por un tema de equidad, se deberían focalizar intervenciones educativas. Por otro lado, indica que el mercado laboral guatemalteco está premiando con mayores ingresos a aquellos trabajadores que hagan uso de las nuevas tecnologías de la información, así como a las jóvenes que satisfagan la gran demanda de la industria textil (maquilas). Todo ello lleva a subrayar la necesidad de responder con un mayor nivel educativo, si se quiere ingresar en el mercado laboral y, en esta medida, superar la línea de pobreza (ingresos anuales superiores a 6.574 quetzales¹² según ENCOVI, 2006).

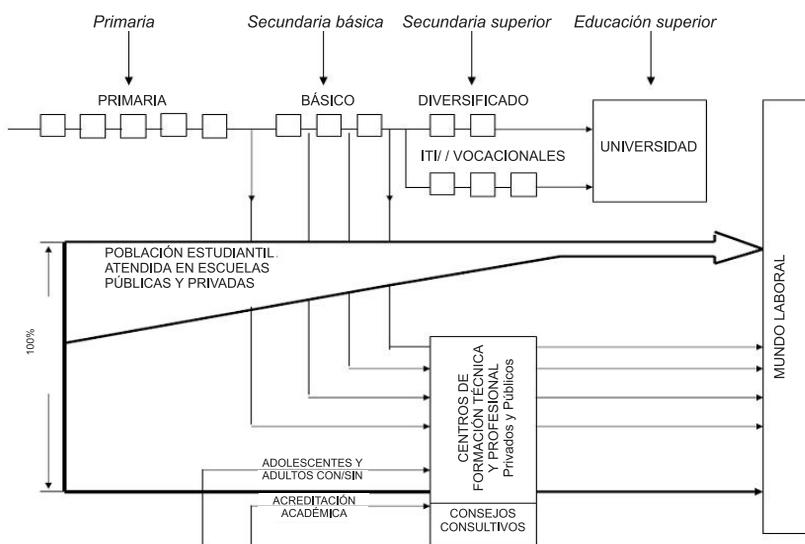
En esta misma línea, el Informe de CEPAL 2006 señala la importancia de que la población joven tenga acceso al menos al ciclo diversificado de la educación secundaria. Teniendo en cuenta que sólo el 8,5% de la población pobre tiene este nivel de escolaridad, se puede considerar que es éste el gran desafío del cambio educativo que tiene la política educativa si se quiere conseguir un sistema más equitativo, y en esta medida y términos responder a la demanda del mercado de trabajo, y poder lograr el desarrollo de la mayor parte de la población del país.

¹² 1 quetzal = 0,087 €. Serían 572 €.

INDICADORES DE LA EDUCACIÓN

El sistema educativo guatemalteco actual tiene la siguiente estructura:

GRÁFICO 1. Estructura del sistema educativo¹³



FUENTE: Elaboración de Ing. Óscar Avendaño Arenas.

Como en todos los países, pero con algunas particularidades destacables, el sistema educativo está conformado en dos grandes sectores: la educación formal y la educación no formal (denominada extraescolar).

¹³ Los ciclos que figuran en cursiva en la parte superior del esquema corresponden a la denominación que se utiliza a continuación para fines de comparación y homogeneidad con los demás capítulos del estudio.

La *educación formal* comprende varios niveles y modalidades, extendiéndose desde los 3 hasta los 18 años. Tiene tres niveles educativos:

1. *Nivel pre-primario* (3-6 años), que posee dos modalidades:
 - a. Bilingüe, dirigida a la población indígena.
 - b. Párvulos, para la población no indígena.

2. *Nivel primario* (7-12 años). Se desarrolla en seis años consecutivos, de 1º a 6º. Desde los años noventa se divide en dos ciclos:
 - a. CEF (Ciclo de Educación Fundamental), 1º a 3º grado.
 - b. CEC (Ciclo de Educación Complementaria), de 4º a 6º grado.

3. *Nivel secundario*, dividido en dos ciclos:
 - a. Educación básica (13-15 años), de tres cursos.
En función de los planes de estudio existen modalidades educativas diversas, aunque todos conducen a la consecución de la misma titulación. Las diferentes modalidades dependen del contenido del programa, por lo que encontramos:
 - El denominado *Básico Tradicional*, que prepara para continuar la educación diversificada.
 - El *Básico con Orientación Ocupacional*, que se cursa en los institutos experimentales (PENEM).

 - b. Educación diversificada (16-18 años), tiene programas con una duración que oscila entre 2 y 3 años. Comprende la formación de bachilleres, maestros, técnicos, peritos y otros. Existen más de 40 modalidades de formación diversificada y cada centro tiene autorización ministerial para ofertar su propio plan de estudios.

La educación no formal contempla:

- *Educación primaria de adultos* (4 años). Se realiza en cuatro años consecutivos y en jornada nocturna.
- *Primaria acelerada* (3 años). Es una modalidad pensada especialmente para los niños trabajadores, se desarrolla de forma intensiva en tres años y se adecua a horarios nocturnos y/o de fin de semana.
- *Secundaria básica:*
 - En el programa de Telesecundaria.
 - Con Educación Radiofónica.

Hay distintos tipos de escuelas en función de su titularidad y financiación (véase la tabla 9).

TABLA 9. *Tipología de escuelas (2000)*

<i>Titularidad</i>	<i>Total</i>	<i>Área urbana</i>	<i>Área rural</i>	<i>Financiación</i>
Pública.....	2.096.056	645.615	1.450.441	Pública
Privada.....	608.461	534.079	74.382	Privada y pública (mixta)
Municipal.....	5.126	1.976	3.150	Mixta
Cooperativa.	82.804	52.957	29.847	Mixta
Total.....	2.792.447	1.234.627	1.557.820	—

FUENTE: Elaboración propia con datos de ENCOVI (2000).

Cada centro tiene su propio acuerdo ministerial para su funcionamiento, y los planes de estudio obedecen a una norma general muy básica —que se reduce a regular el nombre de las asignaturas— por lo que el contenido y la forma de enseñanza dependen de cada docente. Cuando coincide que las asignaturas tienen el mismo contenido y forma de enseñanza en diferentes centros, se debe exclusivamente a una buena promoción de los libros de texto, que son utilizados por los maestros de asignaturas similares. Una situación muy parecida se da en las universidades.

Los padres tienen el derecho de elegir el tipo de centro que consideren más conveniente para sus hijos, según el artículo 40 de la Ley de Educación, aunque la libertad real está muy mermada por la oferta y los recursos familiares.

NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

Como introducción señalaremos la evolución de algunos indicadores básicos. El Informe de Desarrollo Humano 2005 señala que el índice de educación, para el año 2003, es de 0,66 en Guatemala, siendo el promedio de América Latina de 0,87.

Por otra parte, según el índice de desarrollo de la EPT (UNESCO, 2007), Guatemala ha alcanzado un 0,8, y la Organización de Estados Americanos (2005) sitúa en 71,6 la tasa bruta esperada de conclusión de educación primaria. El promedio de años de escolarización (permanencia en la escuela) es de 5,4, pero llega sólo a 3,2 años cuando se trata de población femenina en el área rural.

Tanto la tasa de alfabetización del país, que se sitúa en un 69,1%, como el nivel de escolarización son bajos en general. Como muestra la tabla 10, el promedio general de escolaridad de la población es de sólo 5,4 cursos, siendo la población indígena rural la peor situada, con 3,2 grados cursados. La situación más favorable es para la población urbana no indígena, donde un 8,9% ha cursado 7,9 grados.

Respecto a las diferencias de género, sólo hay un 3,2% de alumnas indígenas escolarizadas con un promedio de 5,4 grados cursados,

TABLA 10. *Niveles de escolaridad en el país (2002)*

	<i>Promedio general de la población</i>	<i>P. indígena</i>	<i>P. no indígena</i>
Total	5,4 grados	3,8 grados	6,5
Rural	4,0 grados	3,2 grados	4,8
Urbano	7,9 grados	5,6 grados	8,9

FUENTE: Elaboración propia con datos del Censo 2002.

frente a un 4,4% de alumnos indígenas. Las diferencias entre mujeres y hombres no indígenas son menores, pues hay un 6,4% de mujeres y un 6,6% de hombres escolarizados con un promedio de 5,4 cursos.

La distribución del alumnado por etapas educativas y en las diferentes modalidades de centros se recoge en la tabla 11.

Como vemos, el mayor número de alumnos se concentra en primaria, cerca de 2 millones, de los que casi el 70% vive en el área rural. La mayoría de los alumnos de este nivel educativo están matriculados en centros públicos (87%), y el 12% en privados, mientras los centros municipales sólo acogen menos de un 1% de la matrícula.

En educación secundaria media (12 a 15 años) son los centros privados quienes escolarizan mayor número de alumnos, el 47% de los matriculados en este nivel. Por su parte, los centros públicos dispensan educación casi al 30% y las cooperativas al 23%. La tendencia cambia en las áreas rurales, donde son las cooperativas quienes concentran la mayor parte de la matrícula (46,7%), seguidas de los centros públicos (32,4%) y privados (20,7%).

La educación media diversificada (16-18 años) también es cubierta en mayor medida por los centros privados (el 75,5%), llegando los centros públicos a cubrir sólo el 22,4%.

Por último, 27.349 personas cursan la modalidad de educación primaria para adultos, de los que un 55% está matriculado en centros públicos urbanos, aunque los centros privados en esta zona también atienden a una alta proporción de alumnos, aproximadamente un 39%. El área rural es la que menos personas atiende en esta modalidad, sólo a 1.202 alumnos (el 4%), siendo la población menos alfabetizada.

Teniendo en cuenta los niveles de pobreza y de pobreza extrema existentes, con especial incidencia en el área rural y para con la población indígena, es importante que valorando las tendencias del mercado de trabajo y los niveles educativos del país, como medida para lograr su desarrollo social y económico, se considere implementar y fortalecer el acceso a la educación secundaria diversificada, como nos indica CEPAL (2006), adecuándola a las demandas del actual mercado económico. Pues es a partir de este nivel donde, con la inserción en el mercado laboral, se consigue superar la línea

TABLA 11. *Tasas de participación por nivel de escolaridad, según titularidad (privada/pública) y hábitat (2000)*

<i>Etapa</i>	<i>Centro</i>	<i>Total</i>	<i>Á. urbana</i>	<i>Á. rural</i>
Pre-primaria.....	Público	90.723	6.432	84.291
	Privado	3.029	1.236	1.793
	Municipal	73	32	41
	Total	93.825	7.700	86.125
Primaria (7-12)	Público	1.661.457	438.332	1.223.125
	Privado	245.189	197.007	48.182
	Municipal	2.743	188	2.555
	Total	1.909.389	635.527	1.273.862
Secundaria nivel básico (12-15).....	Público	100.770	80.169	20.601
	Privado	161.852	148.658	13.149
	Municipal	455	356	99
	Cooperativas ¹⁴	79.956	50.317	29.639
	Total	343.003	279.500	63.533
Secundaria nivel diversifi- cado (16-18)	Público	36.036	34.725	1.311
	Privado	121.457	116.769	4.688
	Municipal	510	510	0
	Cooperativa	2.848	2.640	208
	Total	160.851	154.644	6.207
Primaria de adultos.....	Público	15.728	15.130	598
	Privado	10.979	10.495	484
	Municipal	642	522	120
	Total	27.349	26.147	1.202

FUENTE: Elaboración propia utilizando datos de ENCOVI (2000).

¹⁴ Los institutos por cooperativa están regulados por el decreto legislativo 17-95 del Congreso de la República. Establece que son entidades no lucrativas, y tienen un conjunto de mecanismos para permitir una participación del Estado a través del Ministerio de Educación, de las autoridades municipales, de los padres de familia y del sector privado. Se crean principalmente para el área rural. El ministerio otorga una subvención económica al año, los padres de familia pagan una cuota de inscripción mensual y las municipalidades aportan otra cantidad anual por grado o sección. De esta manera su financiación es tripartita. Su finalidad es facilitar el acceso a la educación y la ampliación de cobertura.

de pobreza. Esto supone mucho más que garantizar la universalización de la educación primaria señalada como meta del Milenio, meta que todavía Guatemala no ha alcanzado, pues no la garantiza para el conjunto de su población.

III.2. *Políticas públicas en educación y formación básica*

III.2.1. El concepto de educación básica en Guatemala

Aunque generalmente la normativa se adecua a los objetivos y agendas internacionales sobre educación básica (EPT), la realidad guatemalteca se distancia bastante (cuadro 2).

CUADRO 2. *Comparación del concepto de educación básica en el Marco de Dakar y en Guatemala*

<i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Guatemala</i>
<p>La educación básica es aquella que satisface las “necesidades básicas de aprendizaje” de todas las personas, y por ello incluye tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas) como los conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (<i>Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (EPT), Jomtien, 1990</i>).</p> <p>Por ello, desde la Conferencia de Jomtien se planteó como objetivos el acceso generalizado a la educación primaria o a cualquier nivel educativo considerado “básico” para la inclusión social y laboral, en el ámbito geográfico de referencia, y la extensión del derecho a la “educación básica” y a la capacitación a toda la población: infantil, joven y adulta.</p>	<p>En la normativa legal vigente, por educación y formación básicas se entiende la escolarización de 7 a 15 años, lo que corresponde a cursar el nivel de educación primaria (7-12 años) y el nivel de educación secundaria básica (12-15 años). No obstante, a efectos reales se considera educación básica sólo la escolarización en el nivel primario (7-12 años).</p>

CUADRO 2. (Continuación)

<i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Guatemala</i>
<p>Etapas recomendadas: Educación Infantil (al menos cursar algún año entre los 3-6 años en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, promoción del éxito en la primaria, emancipación de las madres). Educación Primaria (6-12 años). Educación Secundaria Básica (o alguna modalidad de educación formal posterior a la primaria que cualifique para el acceso al empleo con una mínima capacitación). Alfabetización de personas jóvenes y adultas analfabetas, o que no han tenido la oportunidad —por diversas razones— de desarrollar en el sistema formal las competencias básicas para su desarrollo e inserción social y laboral.</p>	<p>Es significativo el hecho de que la esperanza de vida escolar en el país no supere los 7,9 grados (5,6 para la población indígena). Sin embargo, para que se produzca el desarrollo personal suficiente para la inserción social y laboral de un ciudadano o ciudadana guatemalteco sería deseable y necesario finalizar al menos la Educación Secundaria Básica, lo que supone nueve años de formación continuada¹⁵.</p>

III.2.2. Políticas públicas y equidad del sistema educativo guatemalteco

Señalaremos a continuación los aspectos más relevantes de cada una de las dimensiones de la política pública en educación y formación básicas analizadas en este estudio. Aunque se han contemplado aquellos hitos históricos imprescindibles para comprender la evolución en este ámbito, el estudio hace especial referencia a las políticas de la última década.

¹⁵ Son significativas las palabras de un experto guatemalteco encuestado, cuando el equipo de investigación le pregunta qué es la educación con equidad: “*Equidad se refiere a que todos los niños y los jóvenes en edad escolar, sin distinción de condición económica o de otra índole, reciban el mismo nivel y calidad educativa independientemente que sean del área rural o urbana, sean hombres o mujeres, ricos o pobres o de cualquier raza o religión. Es decir que no se pueda hablar de una educación o escuela de primera, segunda o tercera categoría*” (Samuel Fadul).

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS: CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

Gasto público

En 2006 el porcentaje de PIB invertido en educación fue de un 2,6, siendo el total invertido en educación de aproximadamente 5.200 millones de quetzales. Por etapas, la mayor proporción se asigna a educación primaria (68,09%) y cerca del 7% a educación media básica. No obstante, el mayor gasto por alumno se produce en educación diversificada, un total de 3.039 quetzales. La inversión en educación inicial (7,8%) y alfabetización (1,58%) es realmente baja, como también lo es en los dos niveles de secundaria. De hecho, el gasto es igual de bajo en educación infantil que en secundaria media (7,05%), dos niveles con una enorme importancia educativa, en los que, más allá de la primaria, se puede calibrar verdaderamente el esfuerzo del sistema en equidad (véase la tabla 12).

Por capítulos, destaca la escasa inversión en formación y capacitación del profesorado (1,67%). El mayor porcentaje del gasto en educación se destina a los salarios, y muy poco a infraestructuras. En los niveles pre-primario y primario se dedica una proporción considerable del gasto a apoyo educativo, pero en secundaria básica y diversificada el presupuesto se destina a gastos de Administración (tabla 12).

La educación superior es el nivel más costoso, tanto en centros públicos como privados, pero es muy superior el coste en la privada (tabla 13). Sin embargo, la educación primaria es la que resulta más económica en ambos casos, algo más cara (unos 500 quetzales) en la privada.

El gasto en educación para las familias es elevado, pues incluso en la escuela pública tienen que pagar cuotas de inscripción, material didáctico, uniformes, transporte en muchos casos. A fin de favorecer la igualdad en el acceso, ha de contemplarse un conjunto de medidas de apoyo, especialmente la política de becas que, aun siendo activa, es muy insuficiente. La mayoría de las becas (tabla 14) son ayudas para alimentación escolar (1.815.018) y la bolsa

TABLA 12. Presupuesto MINEDUC 2006 (en quetzales)

Concepto	Nivel	Total	%	Número de alumnos	Gasto por alumno	Nº centros educativos oficiales	Cantidad alumnos por centro
		5.217.510.830					
Escolarización	Educ. pre-primaria	406.901.186	7,80	366.554	1.110,07	8.410	44
	Educ. primaria	3.924.449.621	68,09	2.252.483	1.742,27	15.254	148
	Educ. secundaria básica ...	367.695.079	7,05	259.640	1.416,17	212	1.225
	Educ. secun. diversificada.	196.872.340	3,77	64.786 ¹⁶	3.038,81	47	1.378
Formación y capacitación de maestros de educación primaria		87.131.895	1,67	—	—	101	—
Administración actividades administrativas centrales y Direcciones Departamentales de Educación		352.049.929	6,75	—	—	—	—
Alfabetización							
Consejo Nacional de Alfabetización		82.410.780	1,58	276.440	298,11	—	—

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Unidad de Estudio y Análisis de la Procuraduría de los Derechos Humanos y del Ministerio de Educación (2006).

¹⁶ Los datos de matrícula difieren mucho según las fuentes. En el portal de internet del MINEDUC se ofrece una matrícula de 16.081 alumnos, frente a los 64.782 que señala la Procuraduría de Derechos Humanos. Con este nuevo valor, los alumnos por centro son 16.081/47 = 342, en vez de 1.378. La cifra de 342 se acerca más a las cifras de alumnos inscritos en los centros de nivel diversificado, que fluctúan entre un mínimo de 33 y un máximo de 910.

TABLA 13. *Coste anual de la enseñanza pública y privada por niveles educativos (en quetzales) (año 2000)*

<i>Nivel Educativo</i>	<i>Educación pública</i>	<i>Educación privada</i>
Primaria	956,91	1.442,43
Secundaria básica.....	2.349,2	2.932,53
Secundaria superior	2.665,68	4.346,56
Superior.....	3.917,09	7.011,24

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2003).

escolar, de la que se benefician un total de 1.530.000 niños y niñas. Se aprecia también un esfuerzo considerable por becar a las niñas (un total de 32.030) y estimular su escolarización.

TABLA 14. *Gasto en los programas de becas escolares (2005)*

<i>Programa</i>	<i>Beneficiarios</i>
Becas de la Niña	32.030
Becas de la Paz.....	75.991
Bolsa escolar	1.530.000
Alimentación escolar	1.815.018

FUENTE: SEGEPLAN (2006).

El gasto privado en educación

Según la última información disponible sobre este indicador, el informe del PNUD (2001) (tabla 15) señala que las familias guatemaltecas invierten en la educación primaria de sus hijos un total de 1.442 qs. al año, de los que la mayor parte se destina a pagar las cuotas de inscripción (403,79) y la menor a adquirir materiales escolares (22,78). El gasto aumenta progresivamente hasta llegar a los 7.011,24 qs. en educación superior, siendo también la colegiatura el mayor coste (3.387,12) y el menor los materiales (117,45).

TABLA 15. *Gasto privado (hogares) en educación (2001)*

<i>Nivel educativo</i>	<i>Total</i>
Primaria.....	1.442,43
Secundaria básica	2.932,53
Secundaria superior	4.346,56
Superior	7.011,24

FUENTE: Elaboración propia con datos del PNUD (2001).

ÚLTIMAS REFORMAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

Descripción y valoración de las medidas políticas en educación con reflejo en la normativa

Las principales reformas educativas se presentan en el cuadro 3.

CUADRO 3. *Reformas del sistema educativo*

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas / Contenido / Puesta en práctica e impacto sobre la equidad</i>
<i>Ley de dignificación y catalogación del magisterio nacional Decreto legislativo 1485</i>	En la revolución de 1944 se lleva a cabo una política educativa transformadora que se plantea y fundamenta desde el papel central del reconocimiento al Magisterio nacional.
<i>Ley de Alfabetización 1986</i>	Dado el alto nivel de analfabetismo se promueve la Ley de Alfabetización y se crea el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA).
<i>Ley de educación nacional Decreto legislativo 12-91 1991</i>	En 1985 se aprueba la nueva Constitución política, y en ese marco se promulga en 1991 la nueva Ley de educación, importante para reconocer el carácter multicultural del país.
<i>Ley de promoción educativa contra la discriminación 8-2002</i>	En 1996 se produce la firma de los Acuerdos de Paz, en los que se reco-

CUADRO 3. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas / Contenido / Puesta en práctica e impacto sobre la equidad</i>
	noce la existencia de un país pluricultural y la importancia de atender los derechos de la población indígena desfavorecida.
<i>Acuerdo gubernativo 726-95</i> Creación de la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI)	Importante en términos de desarrollo, ampliación y consolidación del <i>Programa de Educación Bilingüe</i> , así como del fortalecimiento técnico y organizativo de la escuela bilingüe para la población mayahablante. Importante para articular el proceso de descentralización.
<i>Decreto legislativo 17-95 “Ley de Institutos por Cooperativa”</i>	Se establecen los mecanismos para favorecer el acceso a la educación media en las poblaciones rurales. Se establecen los criterios de financiación tripartita entre el Ministerio, los padres de familia y la Municipalidad local.
<i>Acuerdo gubernativo 165-96</i> Creación de las Direcciones Departamentales de Educación	Se crea un mecanismo que favorezca la atención a la educación primaria en el área rural.
<i>Acuerdo gubernativo 457-96</i> Creación del <i>Programa Nacional de Autogestión Educativa</i> PRO-NADE	Da tratamiento y articulación a los requerimientos técnicos y administrativos de la Educación Bilingüe Intercultural.
<i>Acuerdo gubernativo 526-2003</i> Creación del Viceministerio de Educación Bilingüe Intercultural <i>Acuerdo gubernativo 22-2004</i> Generalización de la Educación Bilingüe Intercultural	Proponen la generalización de la Educación Intercultural Bilingüe en el país.
<i>Acuerdo gubernativo 456-96</i> Becas para la niña del área rural en extrema pobreza	Establece medidas que permitan avanzar en el acceso y retención de las niñas en la educación primaria.

CUADRO 3. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas / Contenido / Puesta en práctica e impacto sobre la equidad</i>
<p><i>Acuerdo Gubernativo 31-2001</i> Programas de Becas Educación para la Paz (25.000 becas de 300 q.) <i>Acuerdo ministerial 39</i> Creación del programa para nivel medio-ciclo básico de telesecundaria <i>Acuerdo ministerial 1356 (1987)</i> Reglamento del rendimiento escolar y sus modificaciones <i>Resolución ministerial 1307</i></p>	<p>Facilita programas de accesibilidad al ciclo de educación secundaria básica para las poblaciones rurales más aisladas. Importante para los alumnos de nivel primario de la educación bilingüe intercultural, ya que se reconoce que serán promovidos al curso inmediato superior cuando aprueben las áreas de aprendizaje de cultura indígena, segunda lengua (comunicación y lectoescritura) y matemáticas.</p>
<p><i>Acuerdo ministerial 1178. 2001</i> <i>Pensum</i> de estudios de las carreras de Magisterio Infantil Bilingüe Intercultural <i>Acuerdo ministerial 1745-7 dic. 2000</i> Creación en todas las escuelas/establecimientos públicos del país del "Gobierno Escolar" en los niveles pre-primario, primario y de educación media</p>	<p>Promueve la formación inicial de los docentes de acuerdo con las necesidades de la población infantil monolingüe maya. Importante para concretar la participación democrática en el gobierno de los centros de los distintos miembros de la comunidad escolar.</p>
<p><i>Acuerdo Ministerial 19-2004</i> Creación de la Dirección de Calidad Educativa</p>	<p>Se propone velar por los programas y procesos educativos desde el punto de vista de la calidad de los aprendizajes.</p>
<p>Normas que establecen el currículo: <i>Acuerdo Ministerial 1961-2005</i> <i>Currículo Nacional Base para educación pre-primaria</i> <i>Acuerdo Ministerial 704-2005</i> <i>Currículo Nacional base para el Nivel de Educación Primaria</i> <i>Resolución Ministerial 11274 "A" 1987</i> Programas de estudio de Nivel Básico</p>	<p>Regula el marco curricular de la educación pre-primaria. Regula el macro currículo de educación primaria. Regula el programa de estudios del nivel básico de secundaria.</p>

Quizás, de todo el conjunto de normativas que hemos referido, las que han podido tener un mayor impacto en la equidad han sido los acuerdos gubernativos 726-95 y 22-2004 y el acuerdo ministerial 1178-2001, que inciden en la educación bilingüe, tratando de generar condiciones para dar una atención pertinente a la población indígena. Igualmente conviene destacar el acuerdo gubernativo 457-96, que plantea la creación del Programa de Autogestión educativa, o el decreto legislativo 17-95 que autoriza los Institutos por Cooperativas, ya que en ambos casos se plantean mecanismos para favorecer la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación primaria y secundaria. Por último, el acuerdo gubernativo 31-2001, en el que se plantean los programas de becas como atención para las poblaciones rurales más vulnerables.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO DE GUATEMALA DERIVADO DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS

Estructura del sistema educativo

El sistema educativo de Guatemala, conformado por dos subsistemas, formal y no formal (extraescolar), posibilita en ambos casos cursar la educación primaria y secundaria, con diferentes modalidades y programas. Esto significa que mientras en el llamado subsistema formal se desarrollan los diferentes ciclos y cursos, de las etapas de primaria y secundaria, a lo largo de doce años de escolarización, en el sistema no formal este mismo proceso se hace de manera acelerada en cinco años. Aunque esta estructura no formal está planteada para atender de manera flexible a la población infantil, juvenil y adulta del área rural y urbana marginal, en peores condiciones de acceso a la escolarización, sin embargo, por un lado, su desarrollo se ha quedado muy limitado frente a las necesidades de la realidad actual, y por otro lado representa una estructura paralela a la educación escolar. Es decir, estas dos modalidades no suponen la conformación de una estructura dinámica y realmente flexible, sino el mantenimiento de una estructura dual para dos clases de población,

manteniendo y reproduciéndose, desde la estructura educativa, la propia estructura social del país.

Currículo vigente por etapas

En 2005 se elaboraron los currículos de pre-primaria y primaria (cuadro 4), pero su aplicación no ha avanzado desde 2006. Aunque adopta una entrada por “competencias básicas”, en realidad no se aprecia una diferencia sustancial con el enfoque por objetivos. Una consecuencia de esta situación de transición es que no se ha acometido la elaboración de nuevas guías didácticas y textos, ni se ha actualizado la formación de los maestros, que son los primeros pasos para su implantación. Tampoco se ha avanzado en la elaboración de los currículos del nivel secundario.

Un problema adicional es que no existe un currículo específico para la educación bilingüe, por lo que se toman como referencia el Currículo Nacional de educación pre-primaria y el Currículo Nacional de nivel primario. Es el maestro de las escuelas bilingües quien se encarga de contextualizar el contenido a las culturas y lenguas de la región.

Como parte del planteamiento de descentralización, la normativa contempla una flexibilización del currículo. A partir de las competencias mínimas establecidas por el Ministerio, con base en estándares integrales (conocimientos, habilidades y actitudes), cada región debe elaborar lo que se llama el *meso-curriculum*, adaptado a sus particularidades y necesidades lingüísticas, socioculturales y económicas. Asimismo, bajo la coordinación del director/a y en el marco del “Proyecto Escolar”, los docentes elaboran el *micro-curriculum* basado en el contexto sociocultural y económico de la localidad y en las necesidades de los alumnos. Dicho proyecto deberá cumplir los estándares mínimos nacionales y regionales. Estos procesos de desconcentración se revitalizan con los Acuerdos de Paz.

CUADRO 4. *El currículo por etapas educativas en Guatemala*

<i>Etapas</i>	<i>Áreas o materias obligatorias y, en su caso, optativas</i>	<i>Elementos del currículo y apertura: ¿se fija por etapas, o para cada curso?</i>	<i>Flexibilidad del currículo prevista en la Ley</i>
Infantil (3-6) Acuerdo Ministerial 1961, de 2005 <i>Currículo Nacional Base para educación Pre-primaria</i>	Desarrollo de destrezas del aprendizaje Desarrollo del Lenguaje Expresión Artística Educación Física	Se fijan objetivos en términos de competencias	El MINEDUC fija un currículo mínimo, que luego es desarrollado en la región (<i>meso-currículo</i>) y en el centro (<i>micro-currículo</i>)
Primaria (7-12) Acuerdo Ministerial 704 de 2005 <i>Currículo Nacional base para el Nivel de Educación Primaria</i>	1 ^{er} ciclo: 1, 2, 3 grado: Áreas fundamentales: Comunicación y lenguaje Idioma materno, segundo idioma y tercer idioma Matemáticas Medio Social y Natural Expresión Artística Educación Física Áreas de Formación: Formación Ciudadana 2 ^o ciclo: 4 ^o , 5 ^o y 6 ^o grado, igual al 1 ^{er} ciclo y en el área de formación Formación ciudadana Productividad y desarrollo	Se fijan objetivos en términos de competencias	En los artículos 16, 17 y 18 se considera una planificación nacional, regional y local
Secundaria básica (12-15 años). Prescriben los programas de estudio recogidos en la Resolución Ministerial 1987 11274 "A" 1987	1, 2 y 3 grado: Idioma Español, Matemática, Estudios Sociales, Estudios Naturales, Inglés, Artes Industriales o Educación para el hogar, Educación Física, Educación Estética (Formación Musical y Artes plásticas) En los Institutos con Orientación Ocupacional (PENEM) 1 ^a , 2 ^o , 3 ^a . 1. Área Académica: Idioma Español, Matemáticas, Estudios	Se fijan contenidos	Currículo fijado a nivel nacional

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Etapas</i>	<i>Áreas o materias obligatorias y, en su caso, optativas</i>	<i>Elementos del currículo y apertura: ¿se fija por etapas, o para cada curso?</i>	<i>Flexibilidad del currículo prevista en la Ley</i>
	<p>Sociales, Estudios Naturales, Idioma Extranjero, Artes Plásticas, Educación Musical</p> <p>2. Área ocupacional (optativas):</p> <p>2.1. orientación comercial</p> <p>2.2. orientación industrial (carpintería, mecánica, cocina y repostería)</p>		
<p>Secundaria diversificada (16-17)</p>	<p>Bachiller en Ciencias y Letras: Idioma Español, Matemáticas, Estudios Sociales y Estudios Naturales, Idioma Extranjero, Literatura española y universal, Biología, Física, Historia del Arte Guatemalteco, Educación Física y Educación Estética</p> <p>Bachiller Industrial y Perito:</p> <p><i>Área común:</i> Matemáticas, Estudios Sociales, Inglés, Formación Física, Dibujo Técnico, Tecnología vocacional, Prácticas de Taller, Economía industrial</p> <p><i>Área diversificada:</i> Especialidad Financiero Contable Especialidad Administrativa Bachiller en Construcción Bachiller en Mercadotecnia Mecánica General Maestro en Educación Primaria</p>	<p>Se fijan contenidos</p>	<p>Currículo fijado a nivel nacional</p>

FUENTE: Elaboración propia a partir de la normativa vigente.

La cuestión docente

La formación inicial de los maestros de educación pre-primaria y primaria continúa teniendo lugar en el ciclo diversificado de secundaria. Tiene una duración de entre tres y cuatro años y se lleva a cabo en las Escuelas Normales. La Escuela Normal imparte una o varias carreras de formación del profesorado para todo tipo de centros (públicos, privados, municipales o cooperativas).

TABLA 16. *Escuelas Normales de Magisterio (nivel diversificado) por sector en el año 2004*

Sector				Total
Oficial	Privado	Municipal	Cooperativa	
86	246	1	32	369

FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación sobre escuelas normales de Bienvenido Argueta (PREAL-UNESCO, 2005).

Hay un elevado número de Escuelas Normales (369), lo que se plantea como uno de los problemas que puede afectar a la calidad en la formación docente, ya que es fruto de una expansión desordenada, y no se ajustan a un plan de estudios común y consensuado, a lo que se suma un incremento significativo de Escuelas de Magisterio del sector privado en el periodo 2000-2004 (más del 50% son privadas). No se tiene ningún estudio de la diferencia de calidad que pudiera existir entre las Escuelas Normales públicas y privadas actualmente. Pero las tendencias de crecimiento rápido, en una dinámica que favorece las privatizaciones sin mayor control del Ministerio, deja muy en tela de juicio la calidad de sus formaciones.

Según el informe *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos* o REALC/UNESCO (2007), los indicadores de la situación educativa en Guatemala, en referencia al porcentaje de matrícula en el sector privado, son: en el nivel

preescolar, 19%; del 11% en primaria y del 74% en secundaria. En lo referente a la inversión por alumno en dólares americanos/PPP* (año 2005), el mismo informe nos aporta el dato de que en primaria es de 220\$ y en secundaria de 165\$, siendo ambos los más bajos de toda América Latina (a falta de datos de Haití, Cuba y Honduras).

Tradicionalmente, desde 1944 hasta la década de los años ochenta el gremio magisterial ha contado con un prestigio y reconocimiento social, y se garantizaba en las Escuelas Normales rurales y urbanas del país una “sólida” formación. Desde finales de la década de los años ochenta, y con mayor incidencia desde finales de los años noventa hasta la actualidad, la falta de atención y adecuación a los cambios y transformaciones requeridas como parte de la educación pública está provocando que se cuestione la pertinencia y calidad de esta formación docente. Tal y como recogen las evaluaciones del MINEDUC en los años 2004 y 2005, de los estudiantes del diversificado, son los alumnos de magisterio los que obtuvieron los promedios más bajos en Lenguaje y Matemáticas. Existen grandes desafíos de calidad en áreas fundamentales de habilidades y conocimientos de los docentes en servicio, de los aspirantes a una plaza de maestro y de los maestros recién graduados, como recoge el estudio de Virgilio Aragón (2004): *Ilusiones y desencantos: situación de los docentes en Guatemala*, FLACSO.

Grado de descentralización del sistema educativo

A nivel local existen las Juntas Escolares y los Comités de Autogestión Educativa (COEDUCA). En este nivel municipal se ha intentado, con algunas limitaciones, reorganizar la supervisión educativa a través de la estructura anterior, que estaba compuesta por personal poco calificado y altamente burocratizado. Estos cambios perseguían reemplazar a los Supervisores y a los Coordinadores Técnico-Administrativos (CTA), que eran servicios contratados para eliminar las plazas presupuestadas indefinidamente. Con las Direcciones Departamentales de Educación se avanzó en la implantación de procesos incipientes de descentralización administrativa.

* Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

En el año 2000, con la entrada de una nueva Administración, se inició la organización de los 329 Consejos Municipales de Educación y de los 22 Consejos Departamentales de Educación, y se adoptaron medidas para el fortalecimiento de una Comisión Consultiva, con participación de la comunidad escolar y la sociedad civil, para legitimar y validar la reforma educativa. Esta apuesta no contó con el seguimiento necesario y esta iniciativa quedó muy debilitada en términos de su funcionamiento real, aunque formalmente está establecida.

Considerando la importancia de esta política y los esfuerzos realizados, las acciones han tenido mucho más que ver con desconcentración de ciertas funciones administrativas que con una descentralización real del sistema educativo, sin responder a un plan de conjunto. Esta situación ha desembocado en que no se logre el fortalecimiento esperado del modelo participativo en las comunidades locales. Desde esta estructura se llevaron a cabo los procesos de Diálogo y Consenso de Reforma Educativa que fueron concluidos y presentados por el MINEDUC en marzo de 2001 y que supusieron un cierto fortalecimiento de la apropiación del proceso.

*Gobierno, organización, planificación y participación escolar.
Control y autonomía de las escuelas*

Es cada centro educativo, tanto público como privado, el que elabora su reglamento interno, en el que se distinguen tres grupos de funciones: dirección, docencia (claustro) y participación de los padres. Esto se debe a que la Ley Nacional de Educación, vigente desde 1991, no cuenta con su propio reglamento por diversas razones, entre ellas la oposición de los docentes, que consideraron que se verían afectados algunos de sus intereses o logros. Está normado en el Acuerdo 1485 del MINEDUC.

El *Gobierno Escolar* ha sido experimentado en algunos centros educativos (fundamentalmente dirigidos por la Compañía de Jesús, que son centros privados, existiendo un acuerdo al respecto, Acuerdo 1745-2000); sin embargo, no es la práctica habitual en otros colegios ni centros públicos.

Con el PRONADE (Programa Nacional de Autogestión Educativa) ha proliferado en muchos centros del área rural la modalidad de administración de los centros por una Junta Directiva que involucra a padres de familia y autoridades municipales, pero sus actividades se orientan más a funciones relacionadas con el uso de las infraestructuras, la contratación de servicios alimenticios para los alumnos y la contratación de personal docente. La potestad sobre la mejora de la enseñanza, en el mejor de los casos, tratan de promoverla a través de la contratación de profesores bien preparados.

Los padres de familia se organizan en las Juntas Escolares o Comités de Padres de Familia, encargados de velar por la adecuación de la infraestructura escolar. Si existe algún tipo de problema administrativo o de otra índole se lo hacen llegar al director, y si éste no puede solucionarlo directamente, se convoca una Asamblea general de centro.

EVALUACIÓN DE LOS CENTROS Y DEL SISTEMA EDUCATIVO

Destacaremos dos evaluaciones del rendimiento escolar en primaria realizadas desde el Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE) dependiente del MINEDUC, una llevada a cabo en el año 2000, después del inicio del proceso de reforma, y otra en el año 2006. En ambos casos se muestran resultados preocupantes sobre el grado de rendimiento alcanzado por los alumnos participantes. Básicamente coinciden en los siguientes aspectos:

1. Bajo rendimiento en lectura y matemáticas: sólo en el departamento de Guatemala y en el de El Progreso se obtuvieron buenos resultados. En el caso de Sacatepéquez, Escuintla, Retalhuleu, Jutiapa, Zacapa, Quezaltenango y Sololá, resultados regulares; y en los departamentos de Totonicapán, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz los resultados fueron deficientes.
2. Grandes diferencias entre departamentos del país. Se puede considerar que estos tres grupos de resultados (buenos, regulares y deficientes), en relación al rendimiento en lectura

y matemáticas, coinciden con el nivel de pobreza y renta *per cápita* del año 2005 de dichos departamentos, así como de mayoría de población indígena rural, con menor dominio del castellano.

3. Diferencias entre distintos programas del Ministerio o realizados en coordinación con él. Los resultados más débiles se obtienen en las Escuelas de PRONADE (Programa de Auto-gestión Educativa) y las Escuelas de DIGEBI (Dirección General de Educación Bilingüe).

EDUCACIÓN NO FORMAL Y NO REGLADA: FUNCIONES Y NEXOS CON LA EDUCACIÓN FORMAL

Las enseñanzas en la modalidad formal y no formal del sistema educativo guatemalteco tienen diferente duración y contenidos, pero comparten un mismo objetivo: la obtención de un mismo diploma que certifique haber superado estudios de nivel primario, secundaria básica y/o diversificada.

Por este motivo, cinco años de estudio son suficientes para ingresar en estudios universitarios en la modalidad no formal, dado que tres cursos de primaria acelerada sustituyen a seis cursos de primaria regular, un curso de secundaria básica acelerada sustituye a tres cursos de secundaria básica regular y un curso de bachillerato por madurez sustituye a dos o tres cursos de bachillerato regular.

Se trata sin duda de una estructura que podría permitir el desarrollo de una educación incluyente si dichas modalidades contaran con el mismo nivel de calidad en los procesos educativos que desarrollan, y tuvieran adecuados recursos y partidas presupuestarias acordes con sus necesidades, y para desarrollar el conjunto de programas y proyectos de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX). Estas modalidades, pensadas para procurar igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, como no se hace desde un enfoque comprensivo, acaban teniendo un efecto selectivo. En este sentido, si nos fijamos en la calidad de los resultados de aprendizaje, la población atendida en este subprograma está en desventaja con la población escolarizada en el Sistema Formal.

III.2.3. Políticas públicas específicamente orientadas a la equidad

Analizaremos las diferentes medidas específicas orientadas a la equidad en educación, adoptadas en la última década, dividida en tres períodos:

- Período 1996-2000: *Plan de Acción de Desarrollo Social.*
- Período 2000-2004: *Plan de Educación en el marco de la Matriz Social de Política Social.*
- Período 2004-2007: *Plan Nacional de Educación. Visibilidad de la equidad como objetivo de la Administración pública.*

PERÍODO 1996-2000: PLAN DE ACCIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

En este plan se concebía la educación como un elemento esencial para la creación de empleo, aspecto que se consideraba fundamental para el logro de una mejor calidad de vida, así como para el desarrollo de actitudes promotoras del respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales del ser humano, en el que incluían el derecho al desarrollo, los valores de responsabilidad y respeto a la diversidad y por la solución pacífica de los conflictos. Como líneas de acción se incorporaron modalidades para la ampliación de cobertura (PRONADE, Programa de Autogestión de Desarrollo Educativo), se impulsó el inicio de una reforma integral del sistema educativo con carácter descentralizado, y el fortalecimiento de programas y proyectos para dar atención a la educación bilingüe intercultural. Al mismo tiempo se trató de promover el desarrollo de programas de enseñanza y capacitación que respondieran a la demanda del mercado laboral. Como dicho plan se contextualiza en el inicio de los Acuerdos de Paz, se cifraron en él grandes expectativas, pero sus efectos y resultados han sido evaluados como muy limitados (Misión de Verificación de Naciones Unidas, MINUGUA, 2002).

PERÍODO 2000-2004

El Plan de gobierno del Sector Educación se inscribe dentro de lo que se denominó la *Matriz de Política Social*. En septiembre de 2001, el gobierno da a conocer su propuesta de Estrategia de Reducción de la Pobreza, que no se trata de un plan de desarrollo, sino de acciones dirigidas a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, y se fundamenta en cuatro principios generales: a) opción preferencial por el área rural, b) gestión pública eficiente y transparente, c) descentralización, y d) participación ciudadana.

Asimismo plantea los tres ejes que regirán las acciones del gobierno a corto y medio plazo: 1) crecimiento económico con equidad, 2) inversión en capital humano, y 3) inversión en capital físico. El segundo eje se vincula específicamente con educación, y plantea aumentar la inversión pública destinada a la “formación de capital humano de los pobres”, centrando la inversión en educación pre-primaria y primaria, y adoptando tres metas para el periodo 2000-2005: incrementar la tasa neta de escolaridad pre-primaria hasta el 40%, la de primaria hasta el 88% y reducir el analfabetismo al 20%. Las principales acciones retomaban lo estipulado en el *Plan del Sector Educación (2000-2004)*, y estaban dirigidas a la ampliación de cobertura y mejora de la calidad, entrega de alimentos, útiles y textos escolares, becas para niños y niñas del área rural y campañas de alfabetización.

Estas metas y estrategias iniciadas con el gobierno anterior no fueron asumidas por el actual, con lo que se ha producido una ruptura, un cambio de estrategia, haciendo insostenible el logro de las metas planteadas.

El hecho es que desde 2004 a la actualidad, el MINEDUC ha trabajado de acuerdo a la ampliación de cobertura con el fortalecimiento de PRONADE, el mejoramiento de la calidad y la pertinencia cultural lingüística y pedagógica de la educación a través del fortalecimiento de la reforma educativa, el mejoramiento de la gestión de los recursos y la reestructuración del subsistema de la educación extraescolar orientado a la productividad y la competitividad, con ellas pretenden seguir las directrices de los Acuerdos de Paz y del

diseño de la Reforma Educativa, sin tener en cuenta los procesos en curso llevados a cabo en el anterior periodo. Estas prioridades apuntan hacia dos grandes metas: lograr universalizar el acceso y finalización de la primaria e implantar innovaciones que mejoren la calidad de la enseñanza e incidan en el desarrollo de las competencias del alumnado. De estas metas se han derivado sus cinco objetivos estratégicos, en términos de concretar la reforma educativa: primaria completa, reforma educativa en el aula, la escuela de la comunidad (participación comunitaria en Consejos de Educación y Juntas Escolares), educación en un mundo competitivo y, como quinto objetivo, orgullo de ser guatemalteco (identidad nacional desde el principio de unidad en la diversidad) (*La educación en Guatemala*, UNESCO, 2004). De estos objetivos se han derivado sus ejes de trabajo respecto a la política de identidad y la política de la cooperación con el sector empresarial y la competitividad. En el caso de la política de identidad, con el referente del orgullo de ser guatemalteco, se trataba de dar relevancia a la unidad nacional y dejar atenuado el fortalecimiento identitario de los pueblos indígenas, como analiza el grupo Chajoma (2007) en www.fundadesc.org. En el caso del fortalecimiento de la competitividad, está entendido como el uso de la tecnología de la información, la aceptación de evaluaciones de rendimiento académico y como formación de carreras cortas y alternancia de estudios teóricos y prácticos.

Para incidir en la calidad educativa se ha recurrido fundamentalmente a dos mecanismos: el fortalecimiento del programa PRO-NADE y de la formación docente (formación que no se ha fortalecido realmente).

En medio de una oferta tan insuficiente para el conjunto de una educación básica, el Ministerio ha desarrollado algunas medidas compensatorias para garantizar el acceso a la escolaridad primaria. Se trata de un conjunto de programas que pretenden apoyar a las familias para que los niños y niñas permanezcan en la escuela (especialmente en pre-primaria y primaria), mediante desayunos escolares y becas.

El área prioritaria de la estrategia contra la pobreza recoge la necesidad de apoyar en primer lugar la salud, y en segundo la cobertura de la educación primaria. Por ello, el MINEDUC ha puesto en

marcha un ambicioso proceso de reforma educativa, donde la sociedad civil tiene reconocida una participación relevante, y ambas partes se comprometen a contribuir a la consecución de las metas de cobertura con calidad. Ambos, sociedad y Estado, apoyan este proceso de Reforma y, más concretamente, el *Programa Nacional de Alfabetización* que promueve el Ministerio de Educación.

CUADRO 5. *Planes, líneas de acción y estrategias de la política educativa de Guatemala en la última década*

<i>Marco de la política educativa</i>	<i>Período</i>	<i>Objetivo / Líneas de acción / Metas</i>	<i>Estrategias y medidas puestas en marcha</i>
<i>Plan de Acción de Desarrollo Social</i>	1996-2000	<p><i>Educación inicial y primaria</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — Aumentar la cobertura del sistema escolar en los niveles de pre-primaria (80%) y primaria (95%), con énfasis en la zona rural y en la permanencia de la niña en la escuela. Aumentar en un 80% la población que acaba primaria. — Proporcionar al 100% de la población escolar de pre-primaria y primaria refracción (desayuno) escolar. — Fortalecer en los centros relaciones interétnicas e interculturales. Ampliar la cobertura del programa de educación bilingüe intercultural al 60% de las escuelas de primaria. — Promover la capacitación permanente y la mejora de la formación académica de los futuros docentes. Capacitar al 100% de los docentes de primaria, con énfasis en la formación de maestros bilingües. <i>Impulso de una reforma integral del sistema educativo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> — Proyecto PRONADE (<i>Programa Nacional de Autogestión Educativa</i>). — <i>Proyecto Becas para la niña</i> (que llega en 1999 a 48.089 quetzales). — <i>Programa de desayunos escolares.</i> <p>Se fortalece CONALFA (Comité Nacional de Alfabetización).</p> <p>Fortalecimiento de la Comisión Consultiva de la Reforma Educativa, y de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa.</p> <p>Fortalecimiento de DIGEBI (Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural).</p> <p>Proyecto de los Círculos de Calidad.</p> <p>Proyecto FOTEP (<i>Proyecto Fomento de la</i></p>

CUADRO 5. (Continuación)

<i>Marco de la política educativa</i>	<i>Período</i>	<i>Objetivo / Líneas de acción / Metas</i>	<i>Estrategias y medidas puestas en marcha</i>
		<p>— Ampliar la cobertura de educación media en un 50%.</p> <p>— Elevar la tasa de alfabetización a un 80%.</p> <p>— Fortalecimiento del presupuesto de los programas de educación no formal en un 60%.</p> <p>— Impulso y respaldo al proceso de Reforma Educativa (transformación curricular y formación y capacitación docente).</p> <p><i>En formación y capacitación para el empleo</i></p> <p>— Proporcionar una amplia gama de oportunidades en formación profesional, privilegiando esfuerzos en sectores sin cualificación y especialmente entre la población joven, llegando a 250.000 nuevos trabajadores.</p> <p>— Apoyar el programa de capacitación y empleo para 100.000 jóvenes.</p> <p>— Actualizar al 80% de los instructores involucrados en capacitación técnica y formación profesional.</p>	<p><i>Formación Técnica y profesional).</i></p> <p><i>Proyecto de apoyo a la microempresa y proyecto de promoción ocupacional.</i></p>
Balance de este período			<ul style="list-style-type: none"> • La tasa neta de escolaridad en primaria pasa del 69,1 al 84%. • La tasa de deserción en primaria desciende del 21,9 al 10,4%. • El programa de becas para niñas aumenta de 5.211 en 1996 a 71.386 en 2001, un 634%. • La tasa de incorporación a los niveles de educación secundaria, básico y diversificado, <i>desciende</i> del 13,7 al 11,7%. • En la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural se llega a atender a 77.530 estudiantes de pre-primaria, y a 122.292 en primaria, que equivale al 24,8%. • La capacitación de los maestros bilingües alcanza el 33%. • Las tasas de analfabetismo se reducen del 37 al 29,8%.

CUADRO 5. (Continuación)

<i>Marco de la política educativa</i>	<i>Período</i>	<i>Objetivo / Líneas de acción / Metas</i>	<i>Estrategias y medidas puestas en marcha</i>
<p><i>Matriz de Política Social</i></p> <p><i>Plan de Gobierno del Sector Educación</i></p>	2000-2004	<p><i>Aumento de la cobertura.</i></p> <p><i>Mejora de la calidad en el marco de la Reforma Educativa.</i> Indicadores en primaria: llegar a una promoción del 90%; bajar la tasa de repetición de curso a un 10%, y bajar la deserción a un 9%.</p> <p><i>Fortalecimiento de la Educación Bilingüe-Intercultural.</i></p> <p><i>Modernización, desconcentración y descentralización del sistema educativo.</i></p> <p>Reducción del analfabetismo en un 20%. Se inicia el Movimiento Nacional por la Alfabetización (MONALFA-Movimiento Nacional de Alfabetización).</p>	<p>Apoyo a proyectos de mejoramiento curricular de la Dirección General de Proyectos en los que destaca PAIN (<i>Programa de Atención Integral de la Niñez</i>).</p> <p>Transformación Curricular: diseño del nuevo currículo de DICADE.</p> <p><i>Programa de Desarrollo profesional del recurso humano.</i></p> <p>Ampliar cobertura de DIGEBI, en la perspectiva de la generalización de la EBI.</p> <p>Proceso de diálogo y consenso nacional sobre la Reforma Educativa; organización de 329 consejos municipales de Educación y 22 consejos departamentales de Educación.</p> <p>Organización de las Juntas Escolares.</p> <p>Apoyo a estrategias e iniciativas por radio, con apoyo de los estudiantes de las E. Normales, y de los niños escolares (<i>Educando a Papá y a Mamá</i>).</p>
Balance			<ul style="list-style-type: none"> • Aumentó la cobertura de las becas para las niñas. • Se inicia el <i>Programa de actualización docente</i> para 62.000 maestros de cuatro semestres de duración, en convenio con distintas universidades del país. Este programa se inició, pero quedó inconcluso en el segundo

CUADRO 5. (Continuación)

<i>Marco de la política educativa</i>	<i>Período</i>	<i>Objetivo / Líneas de acción / Metas</i>	<i>Estrategias y medidas puestas en marcha</i>
		<p>semestre a consecuencia del conflicto magisterial 2003. Se suspendió el programa de manera indefinida.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se forman 10.000 maestros y maestras bilingües en el dominio lectoescritor y en la metodología bilingüe. • Se recorta el presupuesto y programas de DIGEEX (Dirección General de Educación Extraescolar) que dejan de ser una prioridad nacional. • Se constata una desarticulación de acciones previamente impulsadas de descentralización. Se han logrado, pese a todo, algunos niveles de desconcentración de tareas de nivel administrativo ejecutadas por las Direcciones Departamentales de Educación. 	
<i>Plan Nacional de Educación (DH)</i>	2004-2007	<ul style="list-style-type: none"> • Universalizar la cobertura en educación primaria. • Impulso de <i>Visión Educación</i> (grupo integrado por 50 personalidades con reconocida trayectoria) desplazando a segundo plano a la Comisión Consultiva y los procesos de Reforma educativa iniciados anteriormente. • Mejora de los niveles de administración y organización; eficiente gestión descentralizada. • Mejora de la formación y perfeccionamiento docente: para incidir en la mejora de la metodología didáctica y del rendimiento escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento del PRONADE (<i>Programa Nacional Autogestión Educativa</i>). • Fortalecimiento de las Juntas Escolares. • Fortalecimiento del PRONERE (<i>Programa Nacional de Evaluación y rendimiento educativo</i>). • Política salarial de incentivos y ajustes salariales según rendimiento.
Balance			<ul style="list-style-type: none"> • Se obtienen resultados del rendimiento en las pruebas de Lenguaje y Matemáticas: sólo el 15% obtiene resultados satisfactorios en Lenguaje, y menos del 17% en Matemáticas. • Durante este período se da una pérdida importante del poder adquisitivo del sueldo base del maestro, que ha supuesto una intensificación de las tensiones entre el gremio magisterial y la gerencia del Ministerio de Educación, que a su vez ha significado un aumento de los conflictos a lo largo del curso escolar 2007, lo que supuso un retraso aproximado de dos meses en el inicio del curso escolar. • Se recortan partidas presupuestarias para textos escolares, alimentación y útiles escolares.

Hay que destacar la escasez de medidas de atención a alumnos con necesidades educativas especiales, aunque en la Ley de 1991 (capítulo III, art. 47) queda recogida la atención a la educación especial. Pero si valoramos el criterio de integración y normalización de las personas discapacitadas vemos que la oferta educativa es muy limitada para dar respuesta a todos y todas.

De acuerdo a este análisis, se observan cuatro preocupaciones constantes en el diseño de la reforma educativa de los últimos diez años:

1. Universalizar el acceso a la educación primaria (de 7 a 12 años), ampliando las posibilidades de igualdad en el acceso.
2. Elevar el grado de permanencia en la escuela primaria, superar las tasas de deserción en 3^{er} grado, finalizando el Ciclo de Educación Fundamental (CEF), especialmente en el caso de las niñas.
3. Ampliar la cobertura de escuelas de DIGEBI (Dirección General de Educación Bilingüe) para desarrollar la educación bilingüe.
4. Fortalecer la formación docente tanto inicial como en servicio.

Estas cuatro preocupaciones, a las que se ha tratado de dar respuesta de manera constante por los respectivos gobiernos, no comparten una estrategia sostenida con programas y proyectos que se han impulsado, lo que en gran parte impide un impacto de cambio en la dirección deseada. Teniendo en cuenta los cambios planteados en el marco de los Acuerdos de Paz para la Reforma Educativa, los objetivos que pueden estar más rezagados son los que tienen que ver con: 1. la consolidación de una propuesta educativa y curricular bilingüe en la educación primaria; 2. el fortalecimiento de la educación secundaria; y 3. la mejora de la calidad de la formación docente.

III.2.4. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas sobre equidad en educación en Guatemala

ACTORES NACIONALES

El gobierno de Guatemala tiene como uno de sus objetivos principales la transformación del currículo actual, para educar de acuerdo a los principios de *multiculturalidad, interculturalidad, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres y trabajo productivo*. Para ello han intervenido varios agentes, aunque no de manera muy coordinada, destacando los Consejos de Educación y los programas de entidades de la Iglesia católica (Salesianos y Fe y Alegría, principalmente). Hay múltiples iniciativas en las comunidades urbanas marginales y rurales apoyadas financieramente por iglesias, asociaciones, etc., pero carecen de una interlocución articulada y no se cuenta con ninguna sistematización que las recoja de manera ordenada para ponderar su peso en el conjunto. Se pueden destacar iniciativas de la empresa privada (como FundAzúcar) de apoyo a algunos programas específicos, preferentemente el de “Becas para la Niña”.

La consecución de este objetivo se ralentiza en parte, debido a que la Administración pública mantiene la educación como tercera prioridad política, por detrás de las de salud y poder local (descentralización), y muy cerca de los programas de Derechos Humanos¹⁷.

SOCIOS INTERNACIONALES

A diferencia de los actores nacionales, para los socios internacionales (donantes) de Guatemala (según la Fundación Soros, 2002) la educación es la prioridad, lo que se demuestra en la importancia de los fondos asignados y de las actividades desarrolladas en el país. Y aunque la necesidad de superar el bajo nivel de calidad educativa

¹⁷ Esta jerarquización aparece en un estudio sobre prioridades de actividades en políticas sociales agrupadas en diecinueve categorías programáticas, realizado por la Fundación Soros (Guatemala, 2002).

lleva a intervenir a algunas ONGD con proyectos propios al margen de las políticas educativas del país, desde el convencimiento de que el sistema no responde a las demandas y necesidades, los actores de la cooperación multilateral y bilateral se involucran en el apoyo técnico al proceso de reforma educativa en colaboración con el MINEDUC, creando mesas de coordinación y complementando las inversiones y los programas. El apoyo se concentra en el área de “Inversión en el ser humano”, otorgando “máxima prioridad al desarrollo de actuaciones conjuntas en materia educativa y de formación de recursos humanos”. En este contexto se impulsan políticas públicas que, efectivamente, resultan prioritarias:

1. Mejora de la cobertura y de la calidad del contenido de la enseñanza, y fortalecimiento institucional de los organismos públicos responsables de los servicios educativos, adecuándolos a la realidad sociocultural de Guatemala.
2. Programa de formación de maestros.
3. Apoyo a procesos flexibles de alfabetización, así como a los sistemas de educación no formal de personas adultas.
4. Apoyo a la formación profesional.

Estas actuaciones de apoyo se coordinan en la Mesa de Cooperación Oficial Multilateral. Destaca la participación de: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, UNESCO, Organización Internacional del Trabajo, Organización de Estados Americanos, Unión Europea, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Cooperación Técnica Japonesa, la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI). A esto hay que añadir la cooperación derivada de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, que vienen desarrollando en todo el subcontinente el Programa de Alfabetización Básica de Adultos, el Programa Iberoamericano de Modernización de los Administradores de la Educación (IBERMADE), y el Programa de Cooperación para el Desarrollo de Sistemas Nacionales de Evaluación de la Calidad Educativa. El conjunto de estos proyectos, que conforman, junto a otras cooperaciones, el mapa actual de los apoyos al Ministerio de Educación, se recoge en el cuadro 6.

CUADRO 6. Relación de proyectos educativos de cooperación internacional coordinada en la Unidad de Cooperación del Ministerio de Educación (UCONIME) (2007)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Cooperación Financiera	Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Sololá, Izabal, Chiquimula	Fondo para el Desarrollo de la Educación, FODE	Primaria, educación secundaria (básica y superior)	Apoyo a proyectos educativos	Población rural y marginal de la capital
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Cooperación Financiera	Nivel nacional	Diálogo político por la Inversión para Educ. EKULP III	Primaria	Microtalleres, Salvemos Primer Grado	Niños y niñas entre 6 a 12 años, área rural, y maestros, maestras, así como profesionales y técnicos del MINEDUC
		Medición de Indicadores y Resultados Educativos, MEDIR I	Todos los niveles	Integración de datos, desarrollo de instrumentos para monitoreo, agenda de investigación aplicada, capacidad metodológica, divulgación de resultados	Personal docente, niños, niñas y jóvenes estudiantes

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
		Desarrollo Docente, MEDIR II	Primaria	Integración de datos, desarrollo de instrumentos para monitoreo, agenda de investigación aplicada, capacidad metodológica, divulgación de resultados	Niños y niñas, personal docente de escuelas nacionales
	Quiché	Acceso a la Educación Bilingüe Intercultural, PAEBI	Pre-primaria bilingüe, Primaria bilingüe	Desarrollo curricular, investigación y evaluación, materiales didácticos	Estudiantes y docentes de la región del Quiché
	Progreso, Chimaltenango, Sacatepequez, Sololá, Guatemala y Quiché	Centros de Excelencia en la Capacitación de Maestros, CETT	Primaria	Capacitación a maestros(as), elaboración de material didáctico, desarrollo y aplicación de nuevas metodologías	Maestros y alumnos

Banco del Desarrollo Alemán (KfW) Préstamo	Nivel nacional	PRONADE II	Pre-primaria, primaria	Construcción de Escuelas, Administración del proyecto, consultorías	Niños y niñas, COE-DUCAs, comunidad
Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Préstamo	Nivel nacional	Mejoramiento de la educación media en Ciencias, Matemáticas y Tecnología (PROIN-TEC)	Secundaria superior	Elaboración y diseño de planes, Centros de recursos Tecnológicos CRT	Jóvenes estudiantes de las Normales del país
Banco Mundial (BM) Préstamo	Nivel nacional	Universalización de la educación básica	Primaria	Modernización institucional, ampliación de cobertura, diversidad cultural, educación con calidad	Escuelas PRONADE, Escuelas Primarias Indígenas
Brasil Cooperación Técnica	Guatemala, Escuintla, Petén, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Chiquimula	Alfabetización solidaria	Secundaria superior, alfabetización	Capacitación, asesoría, alfabetización	Jóvenes y adultos no alfabetizados
Brasil Cooperación Financiera	Sololá	Bolsa escolar en Guatemala	Primaria	Becas para estudiantes, asesoría, entrenamiento, equipo y materiales didácticos, material de consumo	50 familias de escasos recursos económicos, beneficiando a 138 niños en edad escolar (6 a 14 años)

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
Cooperación Técnica Alemana (GTZ)	Huehuetenango, las Verapaces y el Quiché	Programa de Apoyo a la Calidad Educativa, PACE	Pre-primaria y primaria	Innovaciones curriculares, gestión educativa eficiente y participativa, la calidad educativa como tema del diálogo de la sociedad civil, asesoría técnica a las escuelas de PRONADE y jóvenes emprendedores	Niños y niñas en edad escolar
Corea Cooperación Financiera	Departamentos seleccionados	Escuelas del Futuro	Nivel primario, y secundaria básica y superior	Media center, aulas tecnológicas y formación de formadores	Personal docente y alumnado de las Escuelas Normales con Centro de Informática Educativa. Escuelas de Primaria de Niños. Escuelas de PRONADE. Institutos de Telesecundaria

Finlandia Cooperación Financiera	Nivel nacional	Proyecto Multiplicador de Educación Maya Bilingüe Intercultural en Guatemala (PROEMBI)	Primaria	Personal local, apoyo administrativo, asistencia técnica internacional, equipamiento y materiales, viajes y viáticos de personal, misceláneos, formación y capacitación, reforzamiento institucional, apoyo metodológico a escuelas, costos de agencia	Niños(as) de las escuelas, 5.800 para los ULEM, 10.600 para las otras escuelas, padres y madres de familia, 11.600 para los ULEMs, 23.200 para las otras escuelas y demás miembros de las comunidades en donde opere el proyecto
Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) Cooperación Financiera		Educación en Población	Primaria, media básica	Capacitación, viajes y/o dietas, mantenimiento, varios, auditoría y evaluación, equipo y otros servicios, salarios y costos de operación, material educativo, reuniones, pasantías y viajes de estudio	Personal docente
Italia Cooperación Financiera	Nivel nacional	Cultura de Paz III	Pre-primaria, primaria, secundaria básica, secundaria superior	Transformación curricular, formación docente	Todos los sectores de la población, la juventud y la mujer

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
Japón Cooperación Técnica	Santa Rosa, Quetzaltenango, Suchitepéquez, San Marcos, Sololá, Izabal, Zapapa, Jalapa	Proyecto de Matemática Fase I	Primaria	Capacitación de maestros(as), elaboración de material didáctico	Maestros y alumnos de los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Suchitepéquez y Sololá
	Nivel nacional	Voluntarios japoneses	Todos los niveles	Consultorías	Personal docente, niños y niñas de los diferentes centros de educación
Organización de Estados Americanos (OEA) Cooperación Financiera	Izabal	Apoyo al Proceso Enseñanza-Aprendizaje en Escuelas Multigrado Primaria del Pueblo Garífuna	Primaria bilingüe	Capacitación, sensibilización, evaluación, material didáctico, educativo y fungible	Niños y niñas garífunas del nivel primario
Programa Mundial de Alimentos (PMA) Cooperación Especial	Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, So-	Alimentación en escuelas de primaria	Primaria	Capacitación, asistencia alimentaria, programas de Salud Preventiva.	Niños y niñas en edad escolar de las Escuelas Oficiales

Iolá, Chiquimula, Jalapa	Asistencia alimentaria y capacitación a niños preescolares, mujeres embarazadas y madres lactantes	Pre-primaria, primaria	Capacitación, asistencia alimentaria	Niños y niñas menores de 6 años. Mujeres embarazadas. Madres lactantes
Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, Santa Rosa, el Progreso, Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepequez, Retalhuleu, San Marcos, Huehuetenango, Quiché, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jalapa	Fortalecimiento del Sector Educativo en tres departamentos de Guatemala afectados por el Huracán Mitch PRRAC	Pre-primaria, primaria, secundaria básica y secundaria superior	Personal local, imprentistas, formación y capacitación, equipo materiales y suministros, estudios e investigaciones, equipo, asistencia técnica internacional, asistencia técnica local, auditoría y evaluación, obras, información, gastos de funcionamiento	
Alta Verapaz, Baja Verapaz e Izabal				
Unión Europea (UE) Cooperación Financiera				

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
Unión Europea (UE) Cooperación Financiera	Alta Verapaz, Baja Verapaz e Izabal	Programa de Apoyo al Sector Educativo en Guatemala PROASE	Pre-primaria, pre-primaria bilingüe, primaria, primaria bilingüe, secundaria básica y secundaria básica bilingüe	Desarrollo curricular, diseño/impresión de textos, modernización institucional, capacitación de maestros(as), participación comunitaria, comunicación social, formación de docentes, educación especial, creación de normales bilingües, alfabetización de adultos	Docentes capacitados y docentes formados. Estudiantes en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, grupos lingüísticos Q'ueqchi, Pogomchi y achi. Estudiantes en el departamento de Izabal, zona Q'ueqchi
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) Préstamo	Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, el Progreso, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Izabal, Zacapa, Chiquimula	Introducción a la informática educativa en escuelas primaria	Primaria	Administración del proyecto, imprevistos, apoyo a la educación, infraestructura de recursos tecnológicos, escalamiento, supervisión	Niños y niñas en edad escolar del nivel primario, maestros y maestras de las escuelas seleccionadas del nivel primario de 9 departamentos de la República

<p>Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Préstamo</p>	<p>Nivel nacional</p>	<p>Programa de Mejoramiento de la Calidad del Gasto Social</p>	<p>Primaria</p>	<p>Implementación de la estrategia guate solidaria. Sistema de seguimiento y evaluación de la política social. Priorización, protección y seguimiento de programas sociales</p>	<p>Estudiantes de primaria, 1.º y 2.º Grado primaria de los Municipios de Guate Solidaria.</p>
<p>Banco de Desarrollo Alemán (KfW) Préstamo</p>	<p>Nivel nacional</p>	<p>PRONADE III</p>	<p>Pre-primaria, primaria</p>	<p>Imprevistos, consultores internacionales, consultores locales, estudios e investigaciones, instalaciones iniciales, minibibliotecas, juegos educativos y textos, valija didáctica, equipamiento para unidad ejecutora, material educativo</p>	<p>Estudiantes de primaria y primaria</p>
<p>Banco de Desarrollo Alemán (KfW) Cooperación Financiera</p>	<p>Area rural de los departamentos de todo el país menos el Departamento de Guatemala</p>	<p>PRONADE IV</p>	<p>Primaria</p>	<p>Instalaciones iniciales, minibibliotecas, material educativo, expansión de PRONADE, equipamiento y capacidad</p>	<p>Alumnos de las zonas rurales marginales y COEDUCAs que forman parte del Programa</p>

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
Corea Cooperación Financiera	Nivel nacional	Fortalecimiento Institucional para la modernización del sistema de recursos humanos	Todos los niveles y Personal del MINEDUC	Compra de equipo, tecnología, capacitación	Docentes, alumnos/as y padres de familia
Corea Préstamo	Chiquimula, Retalhuleu, Santa Rosa, Sololá, Jutiapa, Chimaltenango, Sacatepéquez, Suchitepéquez, Huehuetenango, Escuintla, Quetzaltenango y Guatemala.	Carrera educativa informática en Guatemala	Todos los niveles	Instalación de rutas físicas de conexión de la red informática, instalación de un punto central y capacitación para el personal del MINEDUC	45 centros de informática educativa, 47.028 estudiantes y maestros, 500 laboratorios en escuelas con la red más fuerte. Cubriendo más de 300.000 estudiantes y maestros

<p>China / Taiwan Cooperación Financiera</p>	<p>Nivel nacional</p>	<p>Formación humana como cimiento a la educación extraescolar de Guatemala</p>	<p>Educación extraescolar</p>	<p>Joven móvil, escuela de liderazgo y valores para vivir, promotores juveniles comunitarios</p>	<p>Niños, adolescentes y adultos, del área rural marginal, maestros y maestras. Profesionales y técnicos del MINEC</p>
<p>España Préstamo</p>	<p>Nivel nacional</p>	<p>Proyecto de Modernización Integral de la Educación Media y la Educación Extraescolar</p>	<p>Todos los niveles</p>	<p>Modernización de los Institutos del PEMEN. Modernización de 8 institutos técnicos vocacionales. Equipamiento de 6 escuelas normales superiores. Educación básica extra-escolar orientada hacia la productividad y la competitividad laboral</p>	<p>Jóvenes y adultos, de los diferentes centros de educación extraescolar</p>
<p>Inglaterra Cooperación Técnica</p>	<p>Belice y Guatemala</p>	<p>Maestros itinerantes</p>	<p>Nivel profesional</p>	<p>Intercambio de experiencias y valores culturales</p>	<p>Personal docente de ambos países, que promocionarán las culturas, dentro de la zona de adyacencia</p>

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
		Intercambio de alumnos a nivel secundario	Nivel secundario	Capacitación e intercambio de idiomas oficiales entre las dos culturas	Grupos de jóvenes de Guatemala y de Belice
Japón	Quetzaltenango	Fortalecimiento de formación de especialistas bilingües interculturales	Secundaria superior	Infraestructura, equipamiento	Aproximadamente 5.000 maestros y maestras. 150.000 alumnos y alumnas, anualmente.
Japón Cooperación Especie	Comunidades rurales del país	Proyecto de Matemática Fase II	3 ^{er} a 6.º grado del nivel primario	Elaboración de materiales educativos, guías para docentes y capacitación de metodología utilizada en el aula	30 funcionarios del Ministerio de Educación de diferentes niveles, 800 maestras y maestros. 32.000 alumnas y alumnos
Cooperación Técnica	Izabal	Voluntario para Izabal	Todos los niveles	Consultorías	Personal docente. Alumnado respectivo
	Alta Verapaz	Voluntario para Alta Verapaz			

Jutiapa	Voluntario para Jutiapa				
	Chimaltenango	Voluntario para Chimaltenango "Educ. Primaria"			
	Chimaltenango	Voluntario para Chimaltenango "Nutrición"			
Altiplano del país		Mejoramiento de las escuelas primarias con participación comunitaria o la comunidad en la escuela "Escuelas Amigables"	Pre-primario y primario	Administración del Proyecto	Estudiantes de primaria y primaria y población en general
Izabal y El Quiché		Telecentros escolares para comunidades rurales de Guatemala	Secundaria básica y otra	Capacitación, selección de comunidades, tecnología, contenido y servicios	Habitantes de áreas rurales y usuarios de telesecundaria.
Organización de Estados Americanos, OEA / Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP Coop. Financiera					
UNESCO Cooperación Financiera	Planta central del Ministerio de Educación	Contribución financiera para la actualización	Personal de la unidad	Compra de equipo, tecnología,	Personal de la Unidad de Cooperación Nacio-

CUADRO 6. (Continuación)

Proyectos educativos de cooperación internacional en ejecución					
Fuente y tipo de cooperación	Área geográfica	Nombre del proyecto	Nivel educativo	Componentes	Beneficiarios
		ción del sistema de seguimiento de proyectos de UCONIME		capacitación	nal e Internacional del MINEDUC
	Área rural	Capacitación a docentes de escuelas rurales bilingües interculturales	Nivel primario	Capacitación en metodologías	Personal docente de escuelas bilingües interculturales

FUENTE: Unidad de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, UCONIME (2007).

Podemos señalar como objetivos de la cooperación en el ámbito de educación:

1. Mejora del acceso universal a la educación primaria, en consonancia con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Se apoya al MINEDUC y a sus programas en la mejora del acceso en condiciones de calidad, con el fin de reducir los índices de repetición y abandono, ya que aproximadamente el 36% de los proyectos incide en este nivel educativo escolar.
2. Contribución a la finalización efectiva de los estudios en todas las etapas, reduciendo las tasas de repetición y abandono, ya que aproximadamente el 15% de los proyectos toma en cuenta la atención al nivel de secundaria.
3. Contribución a la mejora de la calidad de la educación, pues aproximadamente el 26% de los proyectos tiene una incidencia a nivel nacional, atendiendo los componentes de desarrollo curricular, investigación educativa y mejoramiento de las metodologías.
4. Contribución a la equidad educativa. Se vela especialmente por evitar la exclusión de las niñas del proceso educativo, priorizando el apoyo a los programas de educación bilingüe e intercultural como mecanismo indispensable para la lucha contra la exclusión y el fortalecimiento de la identidad cultural. En este sentido, aproximadamente el 23% de los proyectos incide de manera específica en los departamentos con mayor población rural e indígena. Se incide en la formación inicial y continua del profesorado, buscando elevar el nivel académico y de competencias de los docentes, especialmente la formación de profesores bilingües.
5. Favorecer la continuidad y flexibilidad del sistema educativo, centrando los esfuerzos en recuperar a las personas desescolarizadas o que fueron expulsadas del sistema educativo por falta de calidad y apoyo, ya que aproximadamente podemos indicar que el 20% de los proyectos incide en la ampliación y mejora de los programas de alfabetización, fortalecimiento de la Dirección General de Educación Extraescolar y atención de becas en diferentes aspectos, funda-

mentalmente en aquellos que permiten el acceso y la permanencia de alumnos en la educación primaria. Se favorecen los procesos de ampliación de cobertura en la educación preescolar, y se fortalecen los programas directos de alfabetización y los de apoyo a la Reforma Educativa.

Aproximadamente el 17% del conjunto de estos proyectos están tipificados como “préstamo” y el 25% del conjunto como “cooperación técnica” frente al resto, un 58%, que se define como “cooperación financiera”.

CONCLUSIONES

Considerando los niveles de inequidad existentes en el sistema educativo guatemalteco, desde finales de la década de los noventa se ha prestado un creciente interés a los factores que promueven la equidad, tanto en el debate nacional sobre la educación como en el establecimiento de medidas políticas para conseguir su logro.

Se aprecian avances en la expansión de la cobertura, así como en los procesos y resultados educativos, consecuencia en gran medida de la reforma del sistema educativo emprendida en 1997. Dicha reforma ha tenido un efecto relevante en la dinamización de ciertos procesos de cambio como han sido las concepciones curriculares en la etapa de pre-primaria y primaria, y es justo reconocer que su aplicación ha ido encontrándose con serios obstáculos, tanto en términos financieros, pues se trata de transformaciones que requieren de fuertes inversiones en formación docente y en recursos didácticos pertinentes, como en desacuerdos entre los distintos actores sociales y políticos en la orientación de la Reforma Educativa y en los aspectos prioritarios y estratégicos para concretarse. Estos obstáculos han limitado el logro de metas requeridas para responder al cierre de las brechas de equidad y la consecución de más igualdad de oportunidades en términos de acceso, calidad y permanencia en un sistema educativo que garantice el derecho a la educación básica, como establece la Constitución de la República.

Entre las medidas llevadas a cabo para avanzar en esta dirección, destacaremos:

1. La transformación del currículo, que se ha concretado en la etapa de pre-primaria y primaria.
2. El fortalecimiento docente, concretado al iniciarse a programas y a procesos de profesionalización y de transformación de las Escuelas Normales rurales en Escuelas Normales bilingües-interculturales.
3. Impulsar el modelo participativo, cuyo efecto más claro es el esfuerzo de descentralización concretado en el fortalecimiento de las Direcciones Departamentales de Educación.

En la medida en que este marco de reforma se ha desarrollado, aun cuando todavía no hay una ley de Reforma Educativa, hemos de destacar algunos cambios:

1. Desde una concepción constructivista, se adopta un currículo basado en competencias.
2. Se han hecho intentos para mejorar la formación docente y consolidar el enfoque bilingüe intercultural.
3. Se han establecido disposiciones que han promulgado una normativa que ha facilitado y favorecido la descentralización, pero que no ha alcanzado los objetivos previstos. Es necesario vertebrar y desarrollar esta descentralización desde una nueva Ley educativa.

Como señala un experto muy activo en los procesos de diálogo para la Reforma Educativa: “Es muy importante definir lo que se necesita cambiar en una nueva ley que regula la Reforma Educativa, o hacer un reglamento para la Ley actual (12/91), que regule los cambios y transformaciones que se plantean y han sido discutidos a lo largo del proceso de participación y diálogo con todos los sectores” (*Acta de la V Reunión de la comisión mixta de cooperación hispano-guatemalteca para el periodo 2001-2004, Madrid, 12 y 13 de marzo de 2001*). Si bien es cierto que en estos diez años se han ido concretando cambios con cierto alcance a escala global (sobre

todo en la cobertura de primaria y los cambios curriculares en esta etapa), está pendiente la definición de una política educativa consensuada, por parte del conjunto de actores educativos y agentes sociales, que incida de manera articulada en la transformación curricular de todas las etapas, el fortalecimiento de la formación docente (tanto inicial como continua) y el fortalecimiento de la educación secundaria.

IV. ANÁLISIS DE LA EQUIDAD: ACCESOS, PROCESOS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICA EN GUATEMALA

A partir de la información más significativa recogida en el marco interpretativo, valoraremos la equidad del sistema educativo de Guatemala en las tres dimensiones definidas en el modelo teórico.

La amplitud y riqueza de la información recogida, y de la ulterior discusión de resultados realizada a lo largo de este estudio con respecto a la equidad del sistema educativo del país, nos obligan a recoger en las páginas siguientes sólo los aspectos más relevantes, animando al lector a consultar el extenso estudio disponible en los archivos de la Fundación Carolina.

IV.1. *Igualdad de oportunidades en el acceso a la educación*

Realizaremos un análisis por etapas.

IV.1.1. Educación infantil

Según las estadísticas del MINEDUC (2005), se han escolarizado 413.374 niños y niñas en las modalidades bilingüe y párvulos (para niños castellano-hablantes) de pre-primaria (tabla 15), lo que indica que todavía sigue sin atender más de la mitad de la población de cuatro a seis años, según datos del PNUD (2005).

La tasa de escolaridad en este nivel era de un 45% en 2004 (tasa neta del 20% en 1969). La tasa bruta de escolaridad pasó de un 32,8% en 1996 a un 57,6 en 2004, poniendo de relieve la incidencia del factor “sobre-edad” —entendiendo por esta expresión el desajuste entre la edad adecuada para cursar el grado y la edad real que se tiene— debido a la escolarización tardía (dándose el caso de niños y niñas con diez años en primer grado) y a la repetición de curso. La situación se agrava en comunidades indígenas y con mayor incidencia en la población femenina, siendo un 55% quien no cursa la pre-primaria.

TABLA 17. *Matrícula de alumnos en pre-primaria (2005)*

	<i>Bilingüe</i>	<i>Párvulos</i>	<i>Total</i>
Capital Ciudad de Guatemala	1.280	100.894	102.174
Departamentos.....	67.148	244.052	311.200
Total.....	68.428	344.946	413.374

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

Según el último informe del PNUD (2005), la tasa neta de escolaridad en pre-primaria es de 42,3% y la tasa bruta de escolaridad es del 55,3%.

En los departamentos con mayor población indígena, como Alta Verapaz, el informe de la Procuraduría de Derechos Humanos (2006), recogiendo los datos del Informe de Desarrollo Humano 2001, 2002 y 2005, señala que en el caso de las niñas la tasa de escolaridad en pre-primaria sólo llega al 33,5%, y en el de los niños al 34,5%. Este dato preocupante indica que todavía en el área rural indígena más pobre del país el acceso a este nivel educativo es muy limitado, ya que por un lado su oferta es escasa y entre los patrones educativos de la población indígena todavía pesa dar prioridad al varón y entender la importancia de la escolarización orientada sobre todo al aprendizaje del castellano, el dominio lectoescritor y el cálculo básico, aspectos que atribuyen al primer ciclo de la etapa de la educación primaria.

IV.1.2. Educación primaria

Según las estadísticas del MINEDUC (2005), la matrícula de primaria asciende a 2.203.006 niños y niñas (tabla 18).

TABLA 18. *Alumnado matriculado en primaria, por grados (2005)*

	Total	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
Capital Ciudad de							
Guatemala	413.031	82.726	76.806	71.387	66.663	61.242	54.207
Departamentos ...	1.789.975	452.944	367.170	312.176	257.087	218.499	182.099
Total	2.203.006	535.670	443.976	383.563	323.750	279.741	236.306

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

La tasa neta de escolaridad (tabla 19) en primaria asciende al 94,5%, lo que indica un importante avance si tenemos en cuenta que en 1996 era del 69,1%. No obstante, la tasa de supervivencia en 5º grado tan sólo es del 77,9%, indicador altamente preocupante, ya que supone que en torno al 20% de la población infantil guatemalteca no sólo no finaliza la etapa, sino que sólo está escolarizada cuatro años.

TABLA 19. *Índice de desarrollo de la EPT en educación primaria (2004)*

IDE.....	0,825
TNE total en primaria	0,945
Tasa de alfabetización.....	0,691
Índice de la EPT relativo al género (IEG).....	0,886
Tasa de supervivencia en 5º grado de primaria	0,779

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de la EPT (UNESCO, 2004).

Estos indicadores se agravan aún más entre la población infantil del área rural e indígena. En departamentos como Alta Verapaz

sólo se escolariza el 74,2% (donde el 30% de las niñas no asiste a la escuela primaria); en el de Huehuetenango se llega al 84,5% y en el de Quiché al 85,3. Por el contrario, en el departamento de Guatemala la cobertura es del 97%.

Los datos comparativos entre los años 2003 y 2004 se presentan en la tabla 20.

TABLA 20. *Índice comparativo de desarrollo de la EPT en educación primaria (2003-2004)*

Índice de Desarrollo de la EPT (IDE)	2003	0,782
	2004	0,825
Variación 2003-2004		5,5
Evolución de los componentes del IDE entre 2003 y 2004 (% en términos relativos)	TNE total en primaria (en %)	6,6
	Índice de la EPT relativo al género (IEG)	-1,6
	Tasa de supervivencia en 5º grado de primaria	19,6

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de EPT (UNESCO, 2004).

Un indicador que sigue sin avanzar de manera decidida es la finalización de la educación primaria, pese a los avances producidos. El *Índice de Desarrollo de la Educación* (IDE) ha aumentado en un 5,5% entre 2003 y 2004, y la tasa de supervivencia aumentó en casi un 20% desde 2003, mientras que el índice relativo al género ha descendido en un 1,6% (tabla 21). Según la OEIO, en 2002 sólo un 59% del alumnado finaliza la educación primaria (tabla 21).

En 2005, un 60,8% de la población guatemalteca entre 15 y 19 años tenía al menos la primaria completa, un 7,6% más en el caso de los hombres. Pese a mostrar un avance en el IDE del país, existe

TABLA 21. *Escolaridad primaria y esperanza de vida escolar (OEA 2002) (%)*

Tasa bruta de conclusión de educación primaria	58,9
Tasa bruta esperada de conclusión de educ. primaria.....	71,6
	TOTAL 60,8
Porcentaje de personas de 15 a 19 años con al menos primaria completa	Hombres 64,8
	Mujeres 57,2
	Urbano 80,6
	Rural 47,6

FUENTE: Elaboración propia con datos de la OEA (2005).

una gran diferencia entre la población urbana (un 80% tenía nivel de primaria) y rural (sólo el 47,6%).

IV.1.3. Educación secundaria básica

Según el informe del PNUD (2005), la tasa neta de escolaridad en la educación secundaria básica es del 29% y la tasa bruta de escolaridad del 49,6%.

Según datos desagregados por departamentos, que recoge el *Informe sobre el derecho a la educación* de la Procuraduría de Derechos Humanos (2006), y tomando en cuenta los datos del PNUD, 2001, 2002 y 2005, los niveles más bajos de cobertura están en el departamento de Alta Verapaz, cuya tasa neta de escolaridad en educación secundaria básica es de un 13,6% en el caso de los hombres, y de un 6,2% en el caso de las mujeres.

Las diferencias de cobertura en esta etapa son más profundas que en pre-primaria y primaria, muy especialmente entre indígenas y no indígenas, y entre población rural y urbana.

Los estudiantes indígenas representan tan sólo el 16,7% de la matrícula, y los no indígenas el 83,3%.

Además, las tasas revelan una mayor atención al área urbana, fundamentalmente a la capital, donde se llega a un 78,3% de cobertura, frente al 21,2% del área rural. Por cada cinco estudiantes,

cuatro estudian en el área urbana y uno en el área rural. A su vez, el 39% de la población urbana escolarizada en este ciclo (368.799) vive en la región metropolitana y el 23,2% en Ciudad de Guatemala, lo que implica que, de cada diez estudiantes, cuatro están en el departamento y dos en la capital (PNUD, 2005) (tabla 22).

TABLA 22. *Alumnos matriculados en el ciclo secundaria básico, por hábitat (2005)*

	<i>Total</i>	<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>
Departamentos	163.309	64.343	51.141	47.825
Capital	368.799	148.631	120.244	99.924
Total	532.108	212.974	171.385	147.749

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

La insuficiente oferta en la educación básica provoca niveles preocupantes de desigualdad de oportunidades en el acceso. Pues si a la variable etnia se suma la de género, las cifras indican una profunda brecha en el caso de las mujeres indígenas (de los 74.382 estudiantes indígenas, el 41,3% son mujeres y el 58,7% hombres).

Si desagregamos los niveles de cobertura neta en este nivel educativo, según el porcentaje de la población indígena, se observa que cuando hay una mayor proporción de población indígena, éstos se matriculan menos en educación secundaria básica, tendencia que cambia cuando el total se encuentra entre el 80 y el 100%, donde vuelve a aumentar ligeramente (véase la tabla 23).

Según el informe del PNUD (2005), la tasa neta de escolaridad en la educación secundaria básica es del 29% y la tasa bruta de escolaridad del 49,6%.

Según datos desagregados por departamentos, que recoge el *Informe sobre el derecho a la educación* de la Procuraduría de Derechos Humanos (2006), y tomando en cuenta los datos del PNUD, 2001, 2002 y 2005, los niveles más bajos de cobertura están en el departamento de Alta Verapaz, cuya tasa neta de escolaridad en

TABLA 23. *Matrícula de alumnado indígena según porcentaje de población indígena en la comunidad*

<i>Porcentaje de población indígena en relación al total de habitantes</i>	<i>% de p. indígena inscrita en educación secundaria básica</i>		
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>
Menos de 20% de población indígena sobre el total.....	33,9	34,1	34,0
De 20 a 39,9%.....	29,2	27,2	28,3
De 40 a 59,9%.....	24,1	22,0	23,1
De 60 a 79,9%.....	17,6	14,8	16,3
De 80 a 100%.....	12,3	9,2	24,0
Total	24,7	23,3	24,0

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2002).

educación secundaria básica es de un 13,6% en el caso de los hombres, y de un 6,2% en el caso de las mujeres.

IV.1.4. Educación secundaria: nivel superior

Las tasas de escolaridad (tabla 24) muestran que la mayoría de escolarizados en este nivel educativo viven en el área urbana y no son indígenas, lo cual es muy grave en un ciclo que supone el primer nivel de cualificación para el empleo.

TABLA 24. *Tasas de escolaridad en educación secundaria superior (2002) (%)*

Total estudiantes matriculados: 258.349		
Zona	Urbana	95
	Rural	4,8
Grupo étnico	No indígena	87,6
	Indígena.....	12,4

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2002).

Según el último informe del PNUD (2005), la tasa neta de escolaridad en la educación secundaria superior es del 17,4% y la tasa bruta de escolaridad de 25,4%.

Según datos desagregados por departamentos, que recoge el *Informe sobre el derecho a la educación* de la Procuraduría de Derechos Humanos (2006), y tomando en cuenta los datos del PNUD, 2001, 2002 y 2005, los niveles más bajos de cobertura están en el Departamento de Alta Verapaz, cuya tasa neta de escolaridad en educación secundaria superior es de un 6,8% en el caso de los hombres, y de un 5,6% en el caso de las mujeres. En los departamentos de población mayoritariamente indígena, como son Quiché, San Marcos y Huehuetenango, la tasa neta de escolaridad en diversificado llega al 7,4% en Quiché, al 12,5% en San Marcos y al 10,1% en Huehuetenango, no variando significativamente entre hombres y mujeres.

IV.1.5. Formación profesional

Respecto a la formación profesional no hemos encontrado registrados los datos que analizan la formación profesional desagregada de la secundaria superior, ya que en Guatemala lo que existe son institutos técnicos oficiales del nivel diversificado.

Estos institutos técnicos oficiales del nivel diversificado son solamente cinco: Instituto Imrich Fischmann, Instituto Georg Kerschensteiner, Instituto Industrial de Quetzaltenango, Instituto Técnico de San Carlos Sija e Instituto de Formación Técnica (antes Instituto Técnico Femenino). El número de alumnos depende de la capacidad de infraestructura física y cuerpo docente: en el Fischmann es del orden de 100 alumnos; en el Kerschensteiner de alrededor de 300 alumnos; en el Instituto Industrial de Quetzaltenango de unos 300 alumnos; en San Carlos Sija de otros 100 alumnos; y en el Instituto Formación Técnica (Femenino), unas 100 alumnas y muy pocos alumnos. Dada esta oferta tan escasa y que las exigencias de ingreso y del nivel de aprendizaje son altas, el acceso a los mismos es altamente selectivo.

La mayor parte de la formación técnica a nivel del ciclo de secundaria superior se realiza en los colegios e institutos privados,

los que ofrecen una gama amplia de carreras de nivel técnico (alrededor de 250 títulos de especialidades). Cada uno de los establecimientos tiene su propio programa, y no se realiza ninguna supervisión de la calidad de la formación técnica, puesto que no hay ninguna institución que tenga esa función ni la capacidad para valorarla.

Lo que se hace en los institutos con orientación ocupacional debe entenderse únicamente como una orientación, pero no como una instrucción o formación técnica.

IV.1.6. Educación de personas jóvenes y adultas

De acuerdo con el último Informe UNESCO (2007), también recogido en el último del PNUD (2005), la tasa de alfabetización es del 69,7%, lo que representa un aumento de un 5% con respecto al año 1994, en que era del 64,2%.

Sin embargo, se mantiene una gran disparidad por área, sexo y etnia, como veremos en los siguientes datos.

Según el *Informe sobre el derecho a la educación* de la Procuraduría de Derechos Humanos (2006), y tomando como referencia los datos del PNUD (2001, 2002 y 2005), en el caso de la población indígena la tasa de alfabetización ha pasado en ese mismo periodo de un 44,4% a un 52,3, y en la población no indígena del 71,7 al 75,4%. En el caso de las mujeres se ha alcanzado un 63,3%, pero en el ámbito rural sólo llega al 41,7% de las mujeres indígenas.

A pesar de que se va reduciendo, la brecha étnica es grande, especialmente entre las mujeres, tanto urbanas como rurales. Además, los datos del último censo indican grandes diferencias entre grupos indígenas: sólo el 40,4% de los jóvenes *Ch'orti'el* está alfabetizado, un 71,2% de los *Mam*, y un 82% de los *Kaqchikel*, que muestran un nivel superior a la media de los ladinos.

Considerando esta vez la tasa de analfabetismo, y las diferencias por variables geográficas, sexo y etnia, entre un 65-70% de las mujeres indígenas rurales no están alfabetizadas en los departamentos, mayoritariamente indígenas, de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Huehuetenango, San Marcos y Quiché.

En conclusión, se han producido avances en los procesos de alfabetización, pero son mucho más lentos para las mujeres que para los hombres (en general, el 78,4% de las mujeres frente al 89,5% de los hombres), y para los pueblos indígenas (el 71,5% de la población indígena frente al 89,5% de la no indígena). Aunque se avanza, no se hace con equidad.

Sin embargo, entre los jóvenes de 15 a 24 años el nivel de alfabetización (del 82,2%) ha crecido más como consecuencia de los avances del sistema en la última década.

Si nos fijamos en la matrícula de la educación primaria de adultos (tabla 25), vemos que la mayor parte se concentra en las etapas III y IV de esta modalidad (17.521 alumnos).

TABLA 25. *Alumnos matriculados en el programa de primaria de adultos (2005)*

	<i>Total</i>	<i>Etapas I</i>	<i>Etapas II</i>	<i>Etapas III</i>	<i>Etapas IV</i>
Capital Guatemala .	9.819	1.740	2.280	2.933	2.866
Departamentos	18.029	2.412	3.895	6.067	5.655
Total	27.848	4.152	6.175	9.000	8.521

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

La tabla 26 muestra los índices de desarrollo de la EPT proporcionados por el Informe de UNESCO (2007).

TABLA 26. *Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) en educación primaria de adultos (Guatemala, 2003)*

TNE total en primaria PA	0,94
Tasa de alfabetización de personas adultas.....	0,69
Índice de la EPT relativo al género (IEG)	0,886
Tasa de supervivencia en 5º de primaria PA.....	0,779

FUENTE: Elaboración propia con datos del Informe de EPT (UNESCO, 2004).

El promedio de años de estudios de las personas adultas queda reflejado, por sexos, en la tabla 27. Los hombres del área urbana son los que tienen mayor promedio de años de estudio, un total de 8,3, al contrario de lo que ocurre con las mujeres de área rural que sólo llegan a dos años.

TABLA 27. *Promedio de años de estudio de la población adulta según contexto y género*

Población de 25 a 59 años	Urbano	Total.....	7,4
		Hombres.....	8,3
		Mujeres.....	6,6
	Rural	Total.....	2,5
		Hombres.....	3,0
		Mujeres.....	2,0

FUENTE: Elaboración propia con datos de la OEA (2005).

En relación con este programa, un experto y director de programas de cobertura nacional indica: “La educación de personas jóvenes y adultas es la gran ausente de la política educativa actual. Simplemente no existe... la alfabetización poco... pero la educación de adultos nada... y en el país hay jóvenes, y mayoritariamente indígenas con una gran motivación de estudio... de lo que se deduce que hay una fuerza de cambio impresionante que no tiene atención” (licenciado José María Andrés).

CONCLUSIONES

Tomando como referente los indicadores analizados, y desde el año 1999 hasta la actualidad, el gobierno ha dispuesto un conjunto de medidas que han logrado ampliar los niveles de cobertura escolar principalmente en educación primaria y, en menor medida, en pre-primaria. Pero ha sido menor el avance en la cobertura de secundaria básica (12-15 años) y todavía menor en el nivel de secundaria

superior (15-18 años), lo que deja al descubierto una etapa crucial para la inclusión sociolaboral y para el desarrollo.

Esta desigualdad de oportunidades en el acceso repercute, de manera especial, en las niñas y niños del área rural —más alejada y aislada—, especialmente a los de la población indígena. Por ello se utilizan programas específicos de primaria acelerada, constituida expresamente para los niños y niñas trabajadoras, debido a las precarias condiciones económicas en las que se vive en las áreas rurales o en el área marginal urbana, dado que en éstas aparecen las mayores cifras de niños y niñas trabajadoras.

En definitiva:

1. La igualdad de oportunidades en el acceso sigue siendo un punto crítico en el sistema educativo guatemalteco y se agrava, profundamente, en aquellas modalidades y programas distintos a la primaria (6 a 12 años).
2. Podemos diferenciar tres grupos, en términos de desigualdad de oportunidades en el acceso:
 - a. Niños y niñas desescolarizados: 662.765.
 - b. Los niños y niñas excluidos por la mala calidad de la educación a los que atiende el PRONADE —Programa Nacional de Autogestión Educativa—, el “Programa de Primaria Acelerada”, etc.: 240.654 alumnas y 269.509 alumnos.
 - c. Los excluidos por la barrera lingüística. Un alto porcentaje de la población escolar potencial está discriminada por el hecho de pertenecer a una comunidad mayahablante sin oportunidad de acceso a una educación bilingüe (sólo un 17% de indígenas monolingües tienen esa oportunidad de acceso), así como por el hecho de ser mujer.

A este conjunto de factores de exclusión —que interactúan entre sí en un círculo perverso— hay que añadir los de tipo económico, por los elevados costes que suponen las tasas de inscripción, los libros, etc., para las economías precarias.

Así, pese a los importantes esfuerzos por universalizar el acceso a la enseñanza primaria, siguen siendo muy graves las brechas de

inequidad, tanto de tipo económico como político y pedagógico. Tanto la insuficiencia de la oferta escolar como la creciente demanda en situación económica precaria exigen medidas que garanticen:

1. Una incorporación al sistema educativo acorde a la edad, mediante la ampliación de la cobertura en educación pre-primaria para favorecer los aprendizajes básicos.
2. Programas que fortalezcan la permanencia en el sistema en el área rural con modalidades flexibles que faciliten el acceso y la finalización de la educación básica para poblaciones cuya vida está condicionada a los trabajos estacionales y las migraciones internas.
3. Una formación profesional y el desarrollo del ciclo diversificado de la educación secundaria que responda al desarrollo tecnológico del sector industrial del país y de la región, tal y como enfatiza el informe de la CEPAL 2006. En este sentido se hace imprescindible la formación de trabajadores calificados en el uso de las nuevas tecnologías, con el fin de responder a la prioridad establecida, desde la presente etapa hasta el año 2020. Desde este punto de vista es necesario priorizar la igualdad de oportunidades en el acceso a este nivel educativo.

IV.2. *Igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo: currículo, procesos y recursos*

En esta dimensión de la equidad, han sido objeto de análisis dos factores que determinan la oportunidad de aprender:

- *La cantidad de educación recibida* (estimada en horas de clase por día, días de clase al año, currículo oficial realmente impartido).
- *La calidad del proceso de enseñanza y de aprendizaje* (valorando la existencia de docentes suficientes y preparados, de un currículo actualizado y realmente básico, de medidas de atención a la diversidad de necesidades educativas, de unos materiales pedagógicos adaptados a las enseñanzas y a disposición de alumnos y profesores, o la convivencia en las escuelas).

CANTIDAD DE EDUCACIÓN OFRECIDA/RECIBIDA

Este indicador supone analizar tanto el calendario escolar como el currículo efectivamente impartido en las escuelas.

El curso escolar es de unos 150 días al año (comienza en enero y concluye en octubre), y el horario escolar es de una jornada de 5 horas (25 horas semanales), bien en horario matutino o vespertino, tanto para la zona urbana como para la rural.

La duración real del horario y del calendario se recorta con frecuencia debido a situaciones de conflictividad social y de huelgas de maestros (en 2003 y 2007 éstas llegaron a durar hasta tres meses) que afectan a todo el territorio nacional. Las razones de estas huelgas son múltiples y variadas: desde reivindicaciones económicas hasta temas de presupuestos para la educación, contenido y orientación de las políticas educativas, normativa, sistemas de asignación de cargos y mejora en la situación de las escuelas, entre otras. En el área rural, el absentismo docente es mayor debido a los desplazamientos hacia los núcleos urbanos donde residen o se trasladan para diversas gestiones, lo que provoca que muchas semanas se queden recortadas a tres o cuatro días de clase. Todo ello disminuye la oportunidad de enseñar y de aprender. Por otra parte, el elevado absentismo de los escolares de algunas poblaciones también es un factor que disminuye esta oportunidad. Aunque no se dispone de datos actualizados, hay gran cantidad de niños y niñas, entre siete y catorce años, que no asisten a los centros educativos (tabla 28).

TABLA 28. *Tasas de absentismo escolar (7-14 años) según sexo y etnia (1997)*

	<i>Indígena</i>	<i>No Indígena</i>
Niños	161.747	95.691
Niñas	184.621	114.432

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos Familiares (ENIGFAM) (1998/1999).

Currículo efectivamente impartido en la escuela

El currículo efectivamente impartido en la escuela, desde las observaciones realizadas en el trabajo de campo, queda muy delimitado por las materias tradicionales de lenguaje español, matemáticas, estudios sociales, estudios naturales y educación plástica. Se concreta, en el primer ciclo, a una adquisición lectoescritora de carácter muy poco comprensivo, y en el segundo ciclo se van dando tratamiento a los diferentes temas de sociales y naturales, enfatizando la copia y el aprendizaje memorístico de los contenidos del libro de texto. Los mismos docentes enfatizan esta autocrítica en relación a este enfoque metodológico, tan poco formativo. Se plantean que, aunque muchas capacitaciones han incidido en este punto, como la metodología y el enfoque han sido muy academicistas, el cambio en la práctica no se produce. Algunos expertos entrevistados, como el doctor Vitalino Ximilox, enfatizan que la inadecuada metodología didáctica es uno de los males endémicos de la escuela guatemalteca.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

Aunque analizar la calidad de la educación reviste una enorme complejidad, y requiere estudios más complejos y en profundidad de los procesos educativos, si la definimos como la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje que tiene el alumnado, el análisis de la situación de algunas dimensiones clave del sistema educativo nos permitirá aproximar una respuesta.

Los docentes

Son un factor decisivo para entender la situación de debilidad por la que atraviesa la calidad del sistema educativo guatemalteco, tal y como han expresado los distintos actores del entorno educativo entrevistados. Por un lado destacan que su baja remuneración salarial y las precarias condiciones laborales inciden en su dedicación y en

su baja motivación. Por otro, señalan la ausencia de medidas administrativas para dar seguimiento, acompañamiento y apoyo pedagógico a la vida escolar y del aula, ya que las relaciones de supervisión educativa se limitan a medidas burocráticas y de control.

El currículo

- Su pertinencia cultural centra gran parte del debate existente en el país; se demanda un cambio curricular con verdadero enfoque intercultural, y bilingüe, imprescindible si se quiere avanzar en igualdad de oportunidades en un país como Guatemala.
- Es perentorio introducir una perspectiva metodológica centrada en la enseñanza y el aprendizaje de las competencias básicas para la vida (en buena medida inducido por la reforma curricular en ciernes).
- Preocupa mucho la educación secundaria básica:
 - a. La escasez de la oferta. La que existe está dispersa, obsoleta y provoca confusión en la actual relación de los centros con el Ministerio y de los centros con las demandas de los alumnos. Además de la controversia permanente de las actualizaciones docentes.
 - b. Se precisa un nuevo modelo de educación secundaria básica, que logre racionalizar y ordenar la dispersión de titulaciones y acreditaciones que existe actualmente, sin correspondencia con la realidad del mercado de trabajo.

La atención a la diversidad con equidad

A este respecto hay que reconocer algunos esfuerzos realizados, y denunciar algunas carencias. Se ha conseguido sobre todo una mayor sensibilización en los temas de paridad e igualdad de género y étnica. De hecho, además de las medidas adoptadas por el gobierno

en materia de escolarización, hay sectores organizados (como la red de escuelas del Consejo Nacional Maya, CNEM) que trabajan en diferentes planes de actuación. Pero, por otro lado, apenas existe debate, políticas y concreciones dirigidas a la educación de personas con discapacidad.

Recursos y materiales escolares

Si analizamos su disponibilidad, gratuidad, la adecuación a los aprendizajes, la actualidad de los contenidos y los valores que transmiten, en el caso de Guatemala podemos señalar cuatro grandes deficiencias, a partir de las entrevistas y encuestas realizadas:

- La carencia de materiales y recursos.
- La falta de actualización de los existentes.
- La tendencia a un uso individual, en vez de colectivo (caso de las bibliotecas o mediatecas de aula), que redundaría en la desigualdad del que no tiene recursos para comprarlos.
- La ausencia de articulación entre la formación docente y los materiales o recursos pedagógicos para su selección, adaptación, utilización pedagógica, etc.

Liderazgo, convivencia y clima escolar

Si bien el maestro ha gozado de un liderazgo importante, sobre todo en las comunidades del área rural, en la actualidad, aunque todavía es un referente en las realidades más pobres, no tiene el peso que anteriormente se le concedía. No obstante, en las escuelas en que se detecta un mejor funcionamiento se observa que existe por parte del maestro o maestra que funge como director un claro liderazgo para crear equipos docentes y buenas relaciones con los padres de familia y la comunidad educativa.

El clima de convivencia en las escuelas está actualmente afectado, en gran medida, por el ambiente de violencia y desestructuración social que afecta al país en general. Cuando hay desacuerdos

entre los actores de la comunidad educativa fácilmente se llega a situaciones de conflicto.

Por otra parte, apenas se han dado pasos para cumplir con el compromiso de aplicar el “Programa nacional de Educación Cívica y Valores” puesto en marcha entre 1997 y 1999 por el gobierno. De hecho le fueron asignados muy pocos recursos económicos (740.000 \$ para los tres años) y humanos, unido a una notable escasez de materiales o manuales que, además, no contemplaban el plurilingüismo ni la interculturalidad del país.

La situación que se acaba de perfilar no permite predecir un alto nivel de calidad en el sistema educativo. Además, produce un malestar creciente y la debilitación de la buena convivencia escolar y social. En contraposición hay que destacar la resiliencia o capacidad de superar adversidades y conseguir éxito escolar, que se aprecia en algunos centros, y que suelen estar bien organizados, comprometidos con un proyecto educativo y con liderazgos fuertes y positivos. Nos referimos a la capacidad propositiva de algunas comunidades educativas que funcionan bien.

IV.3. *Igualdad de oportunidades en los resultados de la educación*

En primer lugar presentaremos los resultados en términos de rendimiento académico del alumnado, incluyendo aquellos referentes a la repetición y absentismo. En segundo lugar presentaremos los beneficios sociales de la educación, en términos de inclusión sociolaboral.

IV.3.1. Resultados educativos

En términos generales, los resultados de la educación básica en Guatemala están lejos de ser satisfactorios, como muestran las cifras relativas a promoción, finalización y repetición en los diferentes niveles educativos.

TASAS DE APROBACIÓN

A continuación analizaremos las tasas de aprobados para los niveles de primaria, educación secundaria básica y diversificada, y primaria para personas adultas (tablas 27 a 30). Al valorarlas, es preciso tener en cuenta los datos sobre acceso por niveles ofrecidos con anterioridad, ya que a medida que se avanza en etapa, el alumnado (tasa neta de matrícula) desciende enormemente.

Según datos del Informe de EPT (UNESCO, 2004), la tasa de supervivencia en 5º se reduce al 66,9%, indicador altamente preocupante, ya que supone que en torno al 10% de la población infantil guatemalteca no sólo no finaliza la etapa, sino que sólo está escolarizada cuatro años. Pese a los avances producidos en los últimos años (un 60,8% de las personas de 15 a 19 años tiene al menos primaria completa, con grandes desigualdades para las mujeres y el medido rural), en 2004 sólo un 59% del alumnado finalizó la educación primaria (tabla 29).

TABLA 29. *Escolaridad primaria y esperanza de vida escolar (2003) (%)*

Tasa bruta de conclusión de educación primaria	58,9	
Tasa bruta esperada de conclusión de educación primaria.....	71,6	
	Total	60,8
	Hombres	64,8
	Mujeres	57,2
Porcentaje de personas de 15 a 19 años con al menos primaria completa	Urbano	80,6
	Rural	47,6

FUENTE: Elaboración propia con datos de la OEA (2005).

Veamos la situación por departamentos.

TABLA 30. *Tasa de aprobación en educación primaria (2005) (%)*

	<i>Total cursos</i>	<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>	<i>Cuarto</i>	<i>Quinto</i>	<i>Sexto</i>
Departamento con índice más alto....	90,18	83,81	90,67	91,23	91,56	94,70	98,47
	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Jutiapa	Retalhuleu	Retalhuleu
Departamento con índice más bajo...	77,43	67,03	75,44	79,59	83,82	86,59	93,09
	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz
Total.....	85,01	74,15	83,74	86,78	88,98	91,17	96,40

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

Los índices de permanencia en secundaria son siempre peores que en primaria, pues recordemos que únicamente un 23,9% de la población llega a iniciar ese nivel, y sólo un 4,4% de la población rural.

TABLA 31. *Tasa de aprobación en el ciclo básico del nivel de educación secundaria (12-15 años) (2005) (%)*

	<i>Total</i>	<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>
Departamento con índice más alto.....	67,11	64,91	66,68	77,29
	Jalapa	Jalapa	Jalapa	Quiché
Departamento con índice más bajo.....	51,52	46,60	49,75	51,05
	Sacatepéquez	Totonicapán	Quetzaltenango	Sacatepéquez
Total	59,21	56,60	58,35	63,96

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

TABLA 32. *Tasa de aprobación en el ciclo superior del nivel de educación secundaria (16-18) (2005) (%)*

	<i>Total cursos</i>	<i>Cuarto</i>	<i>Quinto</i>	<i>Sexto</i>	<i>Séptimo</i>
Departamento con índice más alto.....	75,57 Escuintla	66,46 Jutiapa	77,10 Escuintla	93,07 Retalhuleu	100,00 Sacatepéquez, Escuintla, Sololá, Jutiapa, Petén
Departamento con índice más bajo.....	54,41 Baja Verapaz	43,55 Totonicapán	52,26 Baja Verapaz	70,03 Baja Verapaz	33,33 Retalhuleu
Total	67,60	57,57	69,36	85,05	78,26

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

También la situación de la educación básica para personas adultas es muy insatisfactoria en todos los departamentos, pues venimos argumentando que no sólo la oferta es muy baja en cantidad y calidad, sino que son muy pocas personas las que culminan el proceso (tabla 33). Por ello no debe sorprender que, de acuerdo con el censo del año 2002, la tasa de alfabetización sólo haya aumentado un 5% desde 1994 (pasando de un 64,2 al 69,7%), manteniéndose una gran disparidad por área, sexo y etnia.

En conclusión, la diferencia de resultados académicos entre los distintos departamentos del país es significativa y se mantiene independientemente de la etapa, estando determinada por la mayor distancia a la capital (centro político, administrativo, social y económico del país), por el entorno rural y por una mayor presencia de población indígena.

Junto a esta información, las tasas de deserción, repetición y sobre-edad nos darán una idea más ajustada de los resultados del sistema.

TABLA 33. *Tasa de aprobación en la modalidad de primaria para adultos (2005) (%)*

	<i>Total</i>	<i>Etapa I</i>	<i>Etapa II</i>	<i>Etapa III</i>	<i>Etapa IV</i>
Departamento con índice más alto	27,19	29,60	30,05	28,57	23,15
	Sololá	San Marcos	Sololá	El Progreso	Baja Verapaz
Departamento con índice más bajo	5,18	6,76	7,80	5,80	0,49
	Santa Rosa	Retalhuleu	Suchitepéquez	Jutiapa	Suchitepéquez
Total	14,04	17,73	18,72	13,39	9,54

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

TASAS DE DESERCIÓN

Con relación a la deserción, los datos del Ministerio de Educación son los siguientes, desglosados por niveles:

 TABLA 34. *Tasa de deserción en los diferentes niveles educativos (2005) (%)*

<i>Nivel pre-primario</i>			<i>Nivel de primaria</i>		<i>Nivel de educación media</i>	
<i>Total</i>	<i>Bilingüe</i>	<i>Párvulos</i>	<i>Primaria de niños</i>	<i>Primaria de adultos</i>	<i>Ciclo básico</i>	<i>Ciclo diversificado</i>
5,22	13,11	3,49	6,16	5,53	5,26	2,12

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

UNESCO (2006) aún estima tasas más altas de deserción en primaria: 24,9% (sobre todo en los tres primeros cursos). Llegan al último curso el 75,1% (76,3 de los niños y 73,9% de las niñas).

La tasa de absentismo alcanza al 33,3% de la población escolar (2002), a lo que contribuye el alto nivel de desnutrición crónica, un 50% en la población rural y un 65% en la población indígena.

TASAS DE REPETICIÓN

TABLA 35. *Tasa de repetición por grados en los niveles de primaria y secundaria (2000) (%)*

Nivel	Primaria					Secundaria			
	1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º	8º	9º
Tasa repetición de curso.....	22	14	9	8	4	5	7	3	9

FUENTE: ENCOVI (2000).

La tasa de repetición de curso va disminuyendo a medida que se avanza de grado, lo cual, lejos de representar un dato positivo, es consecuencia de la progresiva pérdida de alumnado por el proceso selectivo al que les somete la acumulación de desigualdades en el acceso y en los procesos educativos (agudizados en las niñas, las personas de renta baja, la zona rural y los grupos indígenas), como se infiere de la información ofrecida a lo largo de este informe, y la que mostramos por departamentos administrativos y cursos en las tablas 36 a 39.

TABLA 36. *Porcentaje de repetición en educación primaria, por departamentos (2005) (%)*

	Total	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Sexto
Departamento con índice más bajo...	9,82	16,19	9,33	8,77	7,15	5,86	1,53
Guatemala	Guatemala	Guatemala	Guatemala	Retalhuleu	Jutiapa	Retalhuleu	
Departamento con índice más alto....	22,57	32,97	24,56	20,41	16,18	13,41	6,91
Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz	Alta Verapaz
Total.....	14,99	25,85	16,26	13,22	11,02	8,83	3,60

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

TABLA 37. *Porcentaje de repetición en el programa de primaria de adultos, por departamentos (2005) (%)*

	<i>Total</i>	<i>Etapas I</i>	<i>Etapas II</i>	<i>Etapas III</i>	<i>Etapas IV</i>
Departamento con índice más bajo.....	77,81	70,40	71,76	71,43	76,85
	Sololá	San Marcos	San Marcos	El Progreso	Baja Verapaz
Departamento con índice más alto.....	94,82	91,43	92,20	94,20	99,51
	Santa Rosa	Santa Rosa	Suchitepéquez	Jutiapa	Suchitepéquez
Total.....	85,96	82,27	81,28	86,61	90,46

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

TABLA 38. *Porcentaje de repetición en el ciclo básico de educación secundaria, por departamentos (2005) (%)*

	<i>Total</i>	<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>
Departamento con índice más bajo	32,89	35,09	33,32	22,71
	Jalapa	Jalapa	Jalapa	Quiché
Departamento con índice más alto	48,48	53,40	50,25	48,95
	Sacatepéquez	Totonicapán	Quetzaltenango	Sacatepéquez
Total.....	40,79	43,40	41,65	36,04

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

La tendencia general en todas las etapas es obvia, aquellos que logran mantenerse en la escuela grado tras grado repiten menos, independientemente del departamento en el que vivan, pero quedan muchos alumnos por el camino.

TABLA 39. *Porcentaje de repetición en el ciclo diversificado de educación secundaria, por departamentos (2005) (%)*

	<i>Total</i>	<i>Cuarto</i>	<i>Quinto</i>	<i>Sexto</i>	<i>Séptimo</i>
Departamento con índice más bajo	24,43	33,54	22,90	6,93	0,00
	Escuintla	Jutiapa	Escuintla	Retalhuleu	Sacatepéquez, Escuintla, Sololá, Jutiapa, Petén
Departamento con índice más alto	45,59	56,45	47,74	29,97	66,67
	Baja Verapaz	Totonicapán	Baja Verapaz	Baja Verapaz	Retalhuleu
Total	32,40	42,43	30,64	14,95	21,74

FUENTE: Elaboración propia con datos del MINEDUC (2005).

EL PROBLEMA DE LA SOBRE-EDAD: UNA CONSECUENCIA DEL ACCESO TARDÍO, LA REPETICIÓN Y EL DESFASE CURRICULAR

En el nivel básico de educación secundaria se ha acumulado un rezago que hace que un alto porcentaje del alumnado de este ciclo esté por encima de la edad que les correspondería. Estas tasas varían en función del nivel educativo del hogar, el hábitat y el sexo.

Así, las tasas de sobre-edad en el área urbana para alumnado de hogares con un nivel educativo bajo es de un 42%, mientras que para los de nivel alto es sólo del 10% (tabla 40). En el medio rural estas diferencias se agudizan mucho, siendo de un 47,5% en el nivel bajo, pero no existiendo población en la categoría “nivel alto” (doce años o más de estudios). En todo caso, incluso en el medio rural, la tasa de sobre-edad se reduce a la mitad (25,8%) si el nivel educativo del hogar es medio (entre seis y doce años de escolaridad). Y destaca, como dato significativo, las diferencias entre hombres y mujeres, especialmente en el medio rural.

TABLA 40. *Tasa de sobre-edad en el ciclo básico de educación secundaria según el nivel educativo del hogar, el hábitat y el género (2001)*

<i>Nivel educativo del hogar (años de escolaridad)</i>	<i>Urbano</i>			<i>Rural</i>		
	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
Bajo: menos de 6 años.....	41,5	42,6	42	51,7	39,3	47,5
Medio: entre 6 y 12 años.....	26,4	26,2	26,3	33,5	18,1	25,8
Alto: 12 años o más.....	5,4	14	10,1			
Total	28,2	28,7	28,5	45,7	31,7	40,3

FUENTE: Elaboración propia con datos del IPE (UNESCO, 2004).

También existe una proporción considerable de alumnos con dos o más años de retraso escolar, respecto al curso que le corresponde estar por edad, tanto en primaria como en secundaria, especialmente en alumnos de familias con bajos niveles escolares (tabla 41).

Si exceptuamos el factor menor edad, siempre son peores los datos cuanto menor es el nivel educativo del hogar, de manera que el ciclo de la pobreza se cierra en sí mismo.

Podemos concluir que los niños se enfrentan con diversos problemas —de acceso y calidad— que obstaculizan su adecuado avance en el sistema educativo, entre los que destacan el retraso en la escolarización, la repetición de grado, la demora en el avance (desfase entre grado y edad) y la deserción escolar.

Como consecuencia de esta situación, en 2005 (PNUD) un 15% de la población escolar entre siete y quince años de edad no sabía leer y escribir, sólo un 23% de la población llega a secundaria (y únicamente el 4,4% de la población rural), y finalmente el 1% de los que comienzan la primaria terminan el bachillerato.

Pese a haber avanzado en el IDE (en 2005 un 60,8% de la población guatemalteca entre 15 y 19 años tenía al menos la primaria completa, un 7,6% más en el caso de los hombres), existe una gran diferencia entre la población urbana (un 80% acaba la primaria) y rural (sólo el 47,6%). Recordemos que el promedio de años de

TABLA 41. *Porcentaje de alumnos con 2 o más años de retraso escolar en educación primaria y educación secundaria, según el nivel educativo del hogar, el hábitat y el género (2001)*

Nivel educativo del hogar (años de escolaridad)	Años	Urbano			Rural		
		Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Bajo:							
menos de 6 años	6 a 8 años.....	0	0	0	0	0	0
	9 a 11 años.....	32,8	34,1	33,4	43,7	42,3	43,1
	12 a 14 años.....	45,1	48,4	46,6	70,5	73,7	71,9
	15 a 17 años.....	61,7	48,9	55,3	75,7	67	72,6
	Total.....	32,8	34,5	33,6	44,1	41,3	42,8
Medio:							
entre 6 y 12 años	6 a 8 años.....	0	0	0	0	0	0
	9 a 11 años.....	9,5	5,5	7,4	17,7	14,5	16,1
	12 a 14 años.....	14,3	8	11	20,4	16,1	18,4
	15 a 17 años.....	29,2	22,2	25,2	28,4	18	21,7
	Total.....	12,4	8,7	10,4	15,5	13,1	14,2
Alto:							
12 años o más	6 a 8 años.....	0	0	0			
	9 a 11 años.....	4,3	0	2,9			
	12 a 14 años.....	9,2	0,5	4			
	15 a 17 años.....	6,1	15,6	10,1		—	
	Total.....	4,8	3,2	4	16,9		14,7

FUENTE: Elaboración propia con datos del IIPE (UNESCO, 2004).

escolarización es de 5,4, pero de sólo 3,2 años cuando se trata de población femenina en el área rural.

En definitiva, las barreras a la igualdad de oportunidades se encuentran en la calidad del currículo, metodologías y recursos pedagógicos utilizados, pero de forma muy acentuada en las condiciones y posibilidades de acceso y permanencia. Si las reformas pendientes no afrontan global y contextualizadamente esta situación no se podrán conseguir las metas de la educación para todos. Es imprescindible:

- a. Contemplar las características del país: multiculturalidad, plurilingüismo y ruralidad.
- b. Crear condiciones de discriminación positiva para los más desfavorecidos.
- c. Proponer una educación que se adecue a la vocación agrícola de gran parte de la población, al modo de vida y al calendario de la población rural.

IV.3.2. Beneficios de la educación: ciudadanía e inclusión sociolaboral

Uno de los beneficios de la finalización de la educación básica (incluyendo el ciclo que proporciona la formación elemental) es la inserción social y laboral, que implica tanto disponer de capacidades para desenvolverse bien en la vida (ciudadanía) como el acceso al empleo.

Tan sólo hace una década que Guatemala salió de un conflicto armado que concluyó en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, lo que ha dejado una sociedad todavía quebrada y desconfiada. Pero aún siendo dolorosa esta reciente historia, los sociólogos y analistas manifiestan que la situación actual muestra una sociedad con mayor inseguridad y niveles de violencia que en el período de guerra abierta. Las cifras de muertes violentas en estos últimos años son mayores que las que hubo en los años más crudos de la guerra (1978-1983), como consecuencia de no haberse resuelto la principal causa que llevó al conflicto armado, la violencia estructural de la exclusión y la pobreza, y de que los jóvenes hayan sido socializados en la violencia, en la apatía y en la ausencia de cauces de participación. Esta situación social fue aprovechada por el narcotráfico y el crimen organizado, que se han infiltrado en las estructuras políticas, económicas y civiles del país.

Este fenómeno de apatía y desvinculación social es evidente entre los jóvenes más vulnerables, que han encontrado refugio en estructuras marginales donde buscan el liderazgo, la seguridad, el sentido de pertenencia y las señas de identidad que las instituciones y la sociedad no les ofrecen.

Por otra parte, recordemos que la tasa de desempleo abierto alcanza a 3,4 millones de personas (el 30% de la población), situación que se perpetúa y crece entre los sectores más vulnerables, concentrándose en el área rural y, dentro de ésta, en la población indígena de forma muy significativa. Pero, además, la mayor parte de la población activa ocupada (hombres y mujeres) desempeña trabajos no cualificados, de los que más de un 18% de los hombres y casi un 27% de las mujeres no perciben un salario por su trabajo.

También sabemos que la migración temporal de las familias en búsqueda de empleo agrícola afecta directamente a la educación de los niños y niñas, ya que provoca la mayoría de los casos de abandono de la escuela.

Por último, en Guatemala existen dos puntos débiles en la relación entre educación y mercado laboral. Expertos en educación entrevistados, tanto técnicos como políticos (Adrián Zapata, Bernardo Morales), señalan que tanto los sectores económicos tradicionales del país como los emergentes se ven afectados por la inadecuación absoluta entre las demandas del mercado laboral y la formación, que desemboca en los bajos niveles de competencia de los jóvenes.

Esta situación de vulnerabilidad social y laboral exige una respuesta más decidida del sistema educativo, en el marco de un plan integral de lucha contra la pobreza.

CONCLUSIONES

No se ha logrado el disfrute del derecho a la educación básica obligatoria, pública y gratuita para todos, ni siquiera en primaria. Destaca la precariedad y baja calidad de las escuelas del ámbito rural e indígena: las cifras y los analistas y actores entrevistados coinciden en que están privados de este derecho sobre todo las niñas, y gran parte de la población de 12 a 15 años de renta baja, procedencia indígena y asentada en el área rural. Además, hay que establecer medidas y mediaciones que faciliten la inclusión en el sistema educativo de los 662.713 niños y niñas de 7 a 14 años desescolarizados.

Es urgente la ampliación de la cobertura para la educación secundaria básica, en su tramo obligatorio, pero especialmente en las áreas rurales.

Hay desigualdad de oportunidades en el tratamiento educativo, teniendo en cuenta la escasa cantidad y calidad de la formación ofrecida, lo que lleva a la discriminación y exclusión de un alto porcentaje de niños y jóvenes:

- El currículo no se adecua a la población indígena, que asciende al 42% de la población escolar y, en algunas zonas, al 80%, pues sólo el 17% tiene acceso a una escuela bilingüe intercultural. Además, es preciso mejorar la calidad de la educación bilingüe intercultural disponible, para garantizar el desarrollo de las competencias lingüísticas necesarias para el dominio lectoescritor en el primer ciclo de primaria, en el que existen mayores tasas de repetición de curso, particularmente en los departamentos de mayoría indígena (Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, San Marcos).
- Los procesos educativos son de baja calidad y su precariedad aumenta en la medida que nos adentramos en la geografía rural. En este ámbito es especialmente importante tener en cuenta el apoyo al profesorado y mejorar la metodología docente, particularmente en el área rural, donde el ambiente familiar estimula en menor medida los aprendizajes escolares.
- Hay que reformar y ordenar el sistema y el currículo de la cualificación profesional básica, y diseñar proyectos formativos que respondan a la necesidad de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.

La convivencia es conflictiva, y la participación es baja y desarticulada, expresión de un malestar creciente, lo que dificulta la generación de las condiciones necesarias para concretar los cambios educativos que el país necesita.

El éxito escolar es posible, pues en los centros escolares que cuentan con la disposición y el liderazgo que cohesiona, articula y logra generar una verdadera comunidad educativa en un contexto de adversidad, se logran buenos resultados de aprendizaje y convivencia.

V. CONCLUSIONES GENERALES: ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS CLAVE DEL ESTUDIO

Por encima del marco teórico y de la estructura metodológica de este estudio han sobrevolado tres cuestiones básicas:

- La conceptualización de la equidad en Guatemala y su reflejo en la normativa vigente.
- La magnitud y perfil de las desigualdades, aproximándonos a sus causas.
- Las soluciones a corto, medio y largo plazo.

A continuación, y a partir de las lecciones aprendidas como resultado de este estudio, ofrecemos algunas respuestas que formulamos también como hipótesis de trabajo para ser contrastadas en futuros estudios.

V.1. *Conceptualización de la equidad en Guatemala y reflejo en la normativa vigente*

En la normativa legal vigente, por educación y formación básicas se entiende la escolarización de 7 a 15 años, lo que corresponde a cursar el nivel de educación primaria (7-12 años) y el nivel de educación secundaria básica (12-15 años). No obstante, a efectos reales se considera educación básica sólo la escolarización en el nivel primario (7-12 años).

El tratamiento de la equidad en el país se ha centrado —y casi limitado— a concretar medidas para lograr la universalización de la educación primaria, pero sobre todo en el aumento de la matrícula, más que en la calidad de los procesos. Los cambios educativos que, en el proceso de democratización del país, se observan con mayor claridad son:

- Decididos esfuerzos en la expansión de la escolarización, con mayor acento en los tres primeros grados, llegando a un 93%

en el caso de la educación primaria y logrando avances considerables en el acceso de la población infantil al nivel pre-primario, estando ya en el 43%.

- Avances en el ajuste a los ODM y al Marco de Acción de Dakar, así como de la financiación de la educación, que como ya se ha mostrado, el 68,09% se dedica a la educación primaria, y tan sólo el 7,8% a la educación pre-primaria y el 7,05% a la educación secundaria básica, respectivamente. Menos aún (3,77%) se destina a la educación secundaria superior. No obstante, los avances son insuficientes y requieren una voluntad más decidida de la Administración pública para liderar, desarrollar y consolidar una reforma integral, centrada en eliminar la exclusión y la desigualdad de oportunidades en el acceso, la marginalidad y la precariedad de los procesos educativos y la discriminación en los resultados académicos.
- Ha de resaltarse el crecimiento del sector privado, tanto en la escolaridad como en la formación del profesorado.

Los logros más significativos por etapas son los siguientes:

1. *Pre-primaria*: la tasa bruta de escolaridad pasó de un 32,8% en 1996 a un 57,6 en 2004. Aunque la tendencia es buena, queda mucho por hacer para dar mayor cobertura y de más calidad, adecuada a la realidad multilingüe y multicultural del país, pero la sostenibilidad de los avances está en riesgo debido a la situación económica del país y a la insuficiente asignación presupuestaria actual (sólo el 7,8% del presupuesto total del Ministerio de Educación).
2. *Primaria*: la tasa bruta de escolaridad llega al 102,15% (106,47% para los varones y 97,66% para las niñas). Comparada con las de 1998 (varones, 99,2%; mujeres, 88,46%), se aprecian aumentos sustanciales de cobertura, particularmente en beneficio de las niñas. Sin embargo, sólo un 23% de la población pasa a secundaria, y sólo el 4,4% de la población rural. Es imprescindible mejorar la calidad de la educación para facilitar su eficacia, la promoción a secunda-

ria y evitar la vuelta al analfabetismo funcional transcurridos unos años.

3. *Secundaria*: las tasas netas de escolaridad en el ciclo básico de la educación secundaria son del 29% y en el diversificado del 17,4%; y las tasas brutas en estos mismos ciclos son del 49,6 y del 25,4%, respectivamente, según el último informe del PNUD (2005). En esta etapa es preciso:

- Extender la oferta del ciclo básico y ampliar su visión como formación básica para el empleo. Garantizar las necesidades de aprendizaje y facilitar a todos los jóvenes y adultos un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y permanente.
- Unificar y sistematizar el currículo —por familias profesionales y desde un enfoque por competencias— en una propuesta que articule las demandas de la realidad social y del mercado laboral del país y de la región.
- Mejorar la calidad, teniendo en cuenta, junto con la reforma curricular, la actualización docente y la renovación de las dotaciones e instalaciones de los institutos existentes.

En conjunto, para los tres niveles mencionados, pero con énfasis especial en la educación secundaria, es necesario plantearse metas claras y concretas, dirigidas a priorizar la atención a las áreas rurales con un potencial económico emergente.

V.2. *Magnitud y perfil de la inequidad educativa en Guatemala: aproximación a sus causas*

Teniendo en cuenta los indicadores estadísticos básicos, y la información recogida en el estudio de campo, se observa que el sistema educativo guatemalteco manifiesta tremendas brechas de desigualdad, tanto en términos de cobertura como en términos de calidad y resultados, para la población en situación de pobreza, que vive en el medio rural o en la periferia suburbana, es indígena y mujer.

Dadas las graves desigualdades de carácter socioeconómico (informes del PNUD, 2000, 2002 y 2005), el 60% de los hogares en situación de pobreza y de extrema pobreza no puede disponer de las condiciones mínimas para el mantenimiento de la escolaridad primaria completa.

Guatemala ha sido el país con menor inversión educativa en la región y el que ha acumulado el mayor déficit en términos de capital humano. Frente a la norma internacional que indica que el gasto óptimo en educación ha de ser del 6% del PIB, Guatemala exhibe un magro 2,5% del PIB como un gran logro, al tiempo que el promedio latinoamericano se sitúa en el 4,7%, y hay países que superan el 6%. Respecto al área centroamericana, Guatemala presenta la tasa más baja de gasto público en educación.

La propia Administración del país reconoce que, para alcanzar los Objetivos y Metas de *Desarrollo del Milenio*, sería necesario aumentar sustancialmente el gasto público educativo y mejorar la calidad del gasto. El *Plan Nacional de Educación 2004-2007* estima que para universalizar la cobertura, hasta 3º básico, se necesitaría triplicar el gasto anual, mientras la *Ley Nacional de Educación* prevé para educación un 30% del gasto público total, y un 7% del PIB. La *Comisión Consultiva de Reforma Educativa* (CNPRE) propuso en 2004 aumentar el presupuesto del Ministerio de Educación a razón de medio punto porcentual del PIB por año, de tal forma que se logre la meta del 7% en educación para 2014. Por su parte, la gran campaña *Por la Educación* realizada en 2004 solicitaba la aprobación de 6.816 millones de quetzales en el 2005 en “respuesta a la urgente y sentida necesidad de un sistema educativo que responda a las expectativas y estándares mundiales”. Lamentablemente nada parece mostrar que estos indicadores de gasto vayan a cumplirse.

V.3. *Prospectiva: soluciones a corto, medio y largo plazo*

De acuerdo con las necesidades planteadas, es necesario dar un decidido impulso político para paliar las desigualdades por situación geográfica, condición étnica, renta y género. Avanzar en la equidad

requiere como líneas prioritarias de acción el impulso, desarrollo y financiación de medidas concretas.

Guatemala ha suscrito los acuerdos de la plataforma de Dakar y de los ODM, y así aparecen recogidos en los diferentes documentos de política pública analizados, pero luego no parecen tomarse las decisiones políticas necesarias para que el sistema educativo cuente con las medidas reguladoras y los recursos necesarios; en definitiva, no se traduce en una prioridad de la política de Estado.

Destacaremos los objetivos prioritarios que aún no han sido logrados:

- a. Eliminar las disparidades de género en la educación primaria y secundaria para el 2005 y lograr la equidad de género en la educación para el 2015. Aunque se han realizado esfuerzos en materia de acceso con el programa de becas para las niñas, no se ha conseguido la paridad, y además se trata de una medida insuficiente si no se incorpora la perspectiva de género en los procesos educativos: en el currículo y la formación y práctica docentes. Dichas medidas han de vincularse a las estrategias emanadas del *Plan de Equidad de Oportunidades* presentado por la Secretaría Presidencial de la Mujer.
- b. Mejorar las tasas de finalización de la primaria.
- c. Mejorar el sistema y las tasas de alfabetización de personas adultas.
- d. Mejorar la calidad de la educación, orientándola a la enseñanza de competencias básicas. En esta línea, hay que acometer decidida y eficientemente (con eficacia y control del gasto y de los plazos) la reforma del currículo y la profesionalización docente, prestando el correspondiente respaldo financiero. Y es importante vincular dichos procesos con las dotaciones de manuales y otros recursos didácticos.

Pese a ser innegable la necesidad de disponer del presupuesto y las medidas necesarias para lograrlos, es justo reconocer que a medida que se logran determinadas tasas de escolarización, finalización y alfabetización, lo que queda por lograr se hace más difícil

(porque se concentra en las zonas y poblaciones con mayores índices de aislamiento e inequidad) y el ritmo de progreso se ralentiza. En el supuesto de que se hayan concentrado suficientes esfuerzos y recursos, ésta puede ser la situación de Guatemala en algunas de estas metas, especialmente la finalización de la primaria. Esto no sólo demanda un incremento sostenido de los fondos, sino también la mayor y mejor colaboración de los socios internacionales, y la búsqueda de nuevas estrategias que acometan con eficiencia lo que queda por lograr.

VI. RECOMENDACIONES

Destacaremos algunas medidas de actuación prioritarias con la participación de todos los actores implicados, incluyendo a los socios de la cooperación al desarrollo.

VI.1. *Sobre las políticas públicas en educación*

Resultan prioritarias las siguientes actuaciones y medidas:

- Ha de priorizarse la educación en el conjunto de las políticas sociales y de desarrollo, logrando que su financiación alcance al menos el 4,4% del PIB, tal y como recomienda la CEPAL. Durante la última década no se ha mantenido el compromiso de considerar prioritario el sector, ni por tanto de aumentar el gasto público en educación. La tendencia de incremento se detuvo en el año 2001, en el que se llegó al 2,7% del PIB. A partir de esta fecha quedó estancado alrededor del 2,5%, muy insuficiente para hacer frente a los objetivos de ampliación de cobertura y calidad que retan al sistema educativo de Guatemala.
- Es necesario asimismo establecer un plan de gasto y actuación que conjugue la expansión de la cobertura con la calidad.
- Ha de acometerse un conjunto de medidas de acción positiva para lograr que la población (joven y adulta) que está en los

deciles más bajos de la línea de equidad pueda tener —en el plazo lo más corto posible— mayor igualdad de oportunidades (en el acceso, procesos y resultados). Serán medidas y programas que puedan compensar las barreras y condiciones de exclusión específicas a las que se enfrentan los jóvenes, las niñas y mujeres, los indígenas y los pobladores de zonas rurales, que se agravan ante las exigencias del mercado de trabajo.

- Es urgente finalizar y dar seguimiento a los procesos de reforma curricular (en especial de la educación bilingüe, la educación secundaria y la formación profesional), y alinear con ello la formación del profesorado.
- Ha de actualizarse la formación inicial de docentes y equipos directivos para mejorar la calidad de la educación. Dicha formación ha de centrarse en factores fuertemente vinculados al logro de resultados de aprendizaje: elaboración de proyectos de centro, liderazgo escolar, enseñanza y aprendizaje de competencias realmente básicas, atención a la diversidad (interculturalidad), organización escolar, criterios y procesos de evaluación y promoción escolar, y participación de alumnos, profesores y familias en la escuela. Asimismo es preciso enfatizar la actualización de los profesionales en ejercicio desde y para la práctica.

Para ello habrán de darse las siguientes condiciones:

- Lograr un clima de diálogo entre el sector magisterial y el MINEDUC, pues ambos son actores clave para llevar a cabo y concretar en políticas públicas las transformaciones educativas que requiere el logro de la equidad. En la medida en que dichas relaciones pueden facilitarse desde una mediación y arbitraje, la Comisión Interagencial de Cooperación pudiera jugar un papel en esta dirección. Debe resolverse el actual conflicto del magisterio estableciendo consensos que garanticen las condiciones necesarias de transformación curricular y de profesionalización docente que precisa la Reforma Educativa del país.
- Obtener un definitivo consenso entre los diferentes sectores de la sociedad y de la comunidad educativa, en torno a los

pilares básicos de la Reforma Educativa, para regular, con las modificaciones de la Ley que correspondan, el proceso de transformaciones que ya está en marcha. Ha de establecerse una agenda definitiva y dar seguimiento a los progresos.

- Regular la situación de las Escuelas Normales privadas y públicas para que respondan efectivamente a esa denominación (instituciones que marquen la pauta o “norma” de la calidad educativa).

Para la aplicación de dicha política pública es de vital importancia que se tenga en cuenta el cambio requerido en el país, según plantea el *Diseño de Reforma Educativa* en el marco de los Acuerdos de Paz.

VI.2. *Sobre la ampliación del concepto de educación básica*

Más allá de las declaraciones de intenciones expresadas en la normativa, las políticas públicas han de incorporar el conjunto de ciclos y niveles educativos que proporcionan la educación básica que los ciudadanos necesitan. En el marco de una política de eslabonamiento del sistema:

- Es urgente reducir la exclusión desde la infancia reforzando la educación infantil, la primaria, la secundaria básica, así como la educación de personas adultas, con programas de calidad. En esta línea destacan las experiencias de PRONADE en el caso de primaria, y las modalidades de educación de personas jóvenes y adultas que vinculan la alfabetización con la preparación para el trabajo.
- Es importante reducir la exclusión juvenil, favoreciendo la educación secundaria básica gratuita y de calidad, dotando especialmente de plazas y recursos a los centros públicos del área rural.
- Es esencial eliminar la discriminación étnico-cultural en todos los niveles del sistema, adecuando la ordenación académica y el currículo a sus necesidades y características.

VI.3. *Sobre la cooperación al desarrollo en el sector*

La acción de la cooperación al desarrollo con calidad, considerando tanto las características de la inequidad como la política pública necesaria, ha de plantearse, en el marco de las orientaciones que marcan las agendas de desarrollo de CEPAL y de las directrices de Dakar, reforzar su papel como:

1. *Interlocutor estratégico* para el logro de los consensos, apoyando un órgano mediador.
2. *Orientador* en propuestas y procesos de diálogo en tres cuestiones esenciales:
 - La institucionalidad de innovaciones.
 - La transformación curricular con un modelo propio, desde y para la práctica.
 - La cuestión docente, de acuerdo con un planteamiento de actualizaciones adecuadas y pertinentes con los requerimientos conceptuales, procedimentales y actitudinales que exige la transformación curricular intercultural y tecnológica.
3. *Catalizador de propuestas* que logren establecer una articulación de los tejidos educativos en áreas estratégicas. Estas áreas serán identificadas desde las economías emergentes, priorizando el área rural y con atención focalizada en la educación básica en medio de una realidad de precariedad educativa. Han de tener en cuenta un escenario en el que prevalece:
 - La desarticulación de propuestas y programas que dan respuesta a lo urgente y dejan sin fundamentar bien la educación básica y la calidad docente.
 - El desgaste de los sectores sociales y actores educativos en la actual situación de conflicto, unido al prolongado proceso estancado de la reforma educativa.

- El deterioro de la calidad del sistema educativo en los distintos tramos.

Es importante que la cooperación internacional actúe desde un marco de fortalecimiento de las políticas públicas *educativas* en educación que afiancen el cambio necesario, partiendo de:

- Consensos en las finalidades y objetivos a largo, medio y corto plazo, para vincular la educación al desarrollo social y económico del país. Para ello, se requiere la congruencia y validez con la pertinencia cultural adecuada y la consistencia y adecuación a los potenciales económicos emergentes.
- El apoyo para la definición de un marco legal para dar continuidad a la reforma. Teniendo en cuenta la adecuación a mercados laborales, tanto tradicionales como emergentes, y la formación de una ciudadanía activa y participativa para el logro de una serie de resultados académicos, de empleabilidad y de desarrollo de valores de convivencia para todos.
- La presión para el aumento de presupuesto. El objetivo es llegar en el 2010 al 4%, recomendado por los distintos organismos internacionales y sectores sociales del país. Presión, también, para la inversión por etapas, priorizando la atención a la educación secundaria básica. Esta inversión ha de hacerse con la estrategia de modalidades y centros como radios de actuación diferencial, en función de la jerarquización económica de las regiones y de acuerdo con una adecuada atención de la actualización docente.

Estos tres puntos mencionados, políticas públicas, extensión y cooperación al desarrollo, requieren definir una línea estratégica de incidencia con base en:

- La identificación de centros estratégicos de apoyo que cuenten con una cobertura de actuación en zonas económicas emergentes, con una adecuación de su currículo a

las modalidades innovadoras en el nivel medio, con un tejido local y municipal de actores sociales proclive al cambio y a coadyuvar esfuerzos y, finalmente, que cuente con una red educativa estable y dinámica, con capacidad de crear equipo docente y comunidad educativa, atendiendo especialmente a las buenas relaciones con los padres de familia.

- La creación de condiciones que permitan hacer cambios, articulados con las propuestas transformadoras en la línea de la reforma acordada en el país.
- La concreción de un modelo de formación y actualización docente que esté enfocado desde la práctica del aula. Este modelo ha de ser continuamente revisado en aras de generar un tejido educativo innovador. Debe prevalecer un enfoque que favorezca la adaptación curricular a las circunstancias locales.

VII. BALANCE Y PROSPECTIVA

Teniendo en cuenta la finalidad y objetivos del estudio, así como el proceso de trabajo que ha sido necesario para llevarlo a cabo, se distinguirán tres áreas de interés: la valoración del modelo de análisis, las limitaciones del estudio y su prospectiva.

VII.1. *Valoración del modelo de análisis utilizado en el estudio*

El modelo de análisis utilizado es pertinente y oportuno, capaz de dar respuesta y concretar aspectos de mejora de la equidad y su interrelación con las políticas públicas. Ha permitido llevar a cabo un estudio en profundidad de la equidad, teniendo en cuenta las tendencias de ampliación de brechas y de dualización social entre quienes están incluidos o excluidos en el sistema educativo. Todo ello, en el contexto actual de los países que no han logrado hacer del bien educativo un bien para todos y todas, planteando y poniendo de

manifiesto los diferentes factores que definen las situaciones de desigualdad social, económica y cultural.

El modelo permite un análisis amplio y profundo de la relación entre los diferentes datos aportados en el estudio, tanto de índole cuantitativa como de carácter cualitativo. De esta manera se obtiene un análisis más exhaustivo, necesario para llegar a la especificación del tratamiento de la equidad desde una política pública.

Esta metodología de análisis ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer una relación indivisible entre equidad y políticas públicas y, de esta forma, considerar su relevancia para los cambios de carácter estructural desde una visión educativa como bien público.

Finalmente, es necesario mencionar que este enfoque ofrece la oportunidad de dar una mirada retrospectiva a la orientación y gestión de la política educativa, con el fin de poder considerar los retos y desafíos educativos a corto, medio y largo plazo.

VII.2. *Limitaciones del estudio*

Teniendo en cuenta el planteamiento ambicioso del estudio y la complejidad de los análisis, los obstáculos fundamentales se han derivado de la coyuntura preelectoral del país, en la crisis agudizada del sector educativo, y en la dificultad de disponer de datos fiables y actualizados para llevar a cabo los contrastes y análisis necesarios. Como se ha podido comprobar, resulta desconcertante la variabilidad de los datos entre las fuentes consultadas.

VII.3. *Prospectiva*

En este análisis en profundidad de la equidad educativa es fundamental tener en cuenta la incidencia de la política económica, así como el desarrollo de sus tendencias. El análisis de la vinculación entre el modelo económico y la política educativa permite clarificar las medidas y mediaciones en el sistema educativo a fin de favorecer dinámicas de inclusión social. A la luz de este análisis, para el logro de la equidad educativa es importante considerar la implementa-

ción de políticas de desarrollo integrales o al menos de ciertas políticas con carácter compensatorio.

Es importante que tanto los futuros estudios como el diálogo de políticas puedan profundizar en la definición y el análisis de la equidad en el país con el conjunto de los actores del sistema educativo. Este planteamiento será útil para hacer de una noción tan compleja como la equidad, una intervención acorde con los destinatarios de las acciones educativas que se diseñan, gestionan y evalúan.

2. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN HONDURAS

ARMANDO EUCEDA (COORD.), MARTHA LETICIA QUINTANILLA
Y LEONARDA DEL CARMEN ANDINO

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos 25 años en Honduras se han intensificado las tareas para universalizar el acceso a la educación primaria y, recientemente, se han hecho inversiones para universalizar el tercer ciclo de la educación básica (comprendidos 7°, 8° y 9° grado). Sin embargo, no ha sido sino en los últimos quince años cuando, más allá del acceso a la escuela, han adquirido vigencia la mejora de los procesos educativos y el interés por los resultados obtenidos en la educación básica.

Los distintos gobiernos se han hecho eco de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* (Jomtien, 1990), así como de la subsecuente reafirmación de estas metas presentadas en el *Foro Mundial de Educación* (Dakar, 2000). También han sido relevantes los compromisos adquiridos en el contexto iberoamericano, traducidos en las diversas declaraciones resultantes de las *Conferencias de Ministros de Educación de Iberoamérica* y de las *Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno*. De singular interés —para el gobierno y los cooperantes— es uno de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* en el que se establece “la universalización de la educación primaria en 2015”. Todos estos hechos se reflejan en la importancia que Honduras da al *Plan EFA*¹ que actualmente está en marcha en el país.

¹ EFA: *Education for All*.

Para acometer este estudio hemos encontrado información valiosa en diversas fuentes, que procedemos a comentar.

Los documentos que mayor influencia han tenido en la *formulación y puesta en marcha de las políticas públicas* son:

- SE (1994): *Escuela Morazánica. Convergencia hacia el nuevo modelo educativo*, Tegucigalpa, Secretaría de Educación.
- SE y GTZ (1997): *Estudio Sectorial-Plan Decenal*, Tegucigalpa.
- SE (2004): *Plan Estratégico del Sector Educación 2005-2015 (Versión digital)*, Tegucigalpa.
- SE (2005): *Currículo Nacional Básico*, Tegucigalpa.

Los documentos de mayor utilidad para la comprensión de la *equidad educativa* son los siguientes:

- Castillo, C. (2003): *La Equidad en el Sistema Educativo de Honduras*, Tegucigalpa.
- FONAC (2000): *Propuesta de la Sociedad Hondureña para la Transformación de la Educación Nacional*, Tegucigalpa.
- INE (2006): *Trigésima Segunda Encuesta Permanente de Hogares, septiembre de 2006*, Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras.
- Paes de Barro, Ricardo; De Carvalho, Mirela y Franco, Samuel (2006): *Pobreza rural en Honduras. Magnitud y determinantes*, Tegucigalpa, Alin Editora.
- PNUD/Honduras (2006): *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras, 2006. Hacia la expansión de la ciudadanía*, Tegucigalpa.

Un resumen descriptivo de utilidad acerca de la *educación básica en Honduras* es el de FEREMA/PREAL (julio de 2002), *La Educación Básica en Honduras. Avances, limitaciones y desafíos*, Tegucigalpa.

No se encontró en la literatura consultada ninguna investigación acerca de *las políticas públicas y la equidad educativa* que haya utilizado un enfoque metodológico similar o parecido al utilizado en este estudio.

ESTRUCTURA DEL INFORME-PAÍS

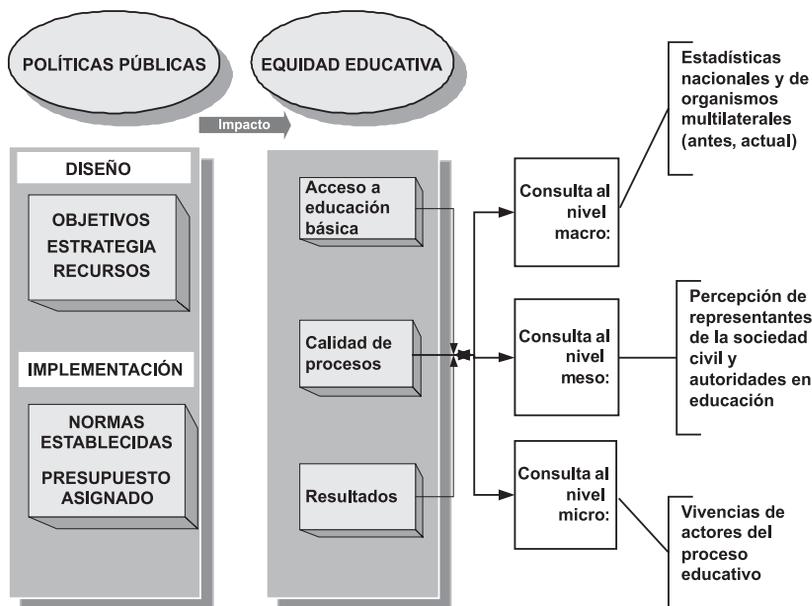
La estructura de este informe se concibe a partir de la formulación de los objetivos establecidos por la Fundación Carolina, y la metodología que se ha seguido durante el proceso de investigación fue conceptualizada a partir de los lineamientos ofrecidos por la dirección del estudio en todos los países participantes en este estudio.

Los indicadores —de contexto o desempeño— se seleccionaron en función de las dimensiones de la equidad y la información fue recabada siguiendo un esquema básico que descansó en la revisión de documentos, así como en la entrevista de una muestra representativa de actores críticos en el sistema educativo. Luego se presenta un breve *contexto de país* para dar paso al *análisis de la equidad educativa en el acceso, procesos y resultados de la educación y formación básica*. Se enuncian en él las principales *conclusiones* encontradas a lo largo de la investigación realizada y se formula una serie de *recomendaciones* puntuales sobre las necesidades educativas y formativas que, a juicio de los investigadores, requieren atención. Finalmente, en él se enuncian las *principales limitaciones* encontradas durante el desarrollo del estudio, así como la *visión prospectiva* que en base a los resultados presentan los autores de la investigación.

II. METODOLOGÍA

El conjunto de técnicas e instrumentos utilizados para la recogida y contraste de información relevante sobre los distintos indicadores del estudio de caso de Honduras se fundamentan y describen a partir del diseño de estudio expuesto en la primera parte de esta obra. El informe extenso del estudio-país (depositado en la Fundación Carolina) contiene información detallada sobre la metodología empleada, razón por la cual se ofrece aquí, únicamente, una síntesis de la misma (por dimensiones y subdimensiones del estudio de la equidad), explicitando las fuentes.

FIGURA 1. *Esquema base del marco metodológico*



El impacto de estas políticas públicas sobre la equidad en la educación es revisado —en la medida en que las condicionantes del estudio lo permiten— desde los niveles macro, meso y micro, tal como se muestra en la figura 1.

El contexto y situación de la educación en Honduras se presenta utilizando información obtenida tanto de los *indicadores de contexto* como de los *indicadores de desempeño* del sistema educativo.

Se utilizó un modelo operativo basado en *matrices analíticas*² que sintetizan el *marco metodológico*. Estas matrices se presentan en función de dos variables:

² Estas *matrices analíticas* se basan en las orientaciones técnicas proporcionadas por C. Vélaz de Medrano.

1. *Políticas públicas*, con dos componentes: *diseño e implementación*.
2. *Equidad educativa*, con tres componentes: *acceso a la educación básica, calidad de procesos y resultados*.

CUADRO 1. *Recogida y contraste de información*

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>		<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
I. Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural del país		<p>Análisis de documentos producidos en las siguientes fuentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> — XVI Censo de Población y Vivienda, 2001. — Encuestas Permanentes de Hogares (INE³). — Memoria Anual del Banco Central de Honduras. — Estadísticas Educativas del Ministerio de Educación. — Estadísticas de la Secretaría de Salud. — Informes sobre Desarrollo Humano de Honduras 2001-2006 (PNUD⁴). — Indicadores de desarrollo del Banco Mundial. — Publicaciones acerca de <i>El Trabajo Infantil en Honduras</i> (IHNFA⁵ y UNICEF⁶-Honduras). — Entrevistas a actores clave: autoridades educativas (7), sector académico-especialistas (7), docentes (7), sociedad civil (4), cooperación internacional (4), dirigentes magisteriales (3), grupos étnicos (2), dirigentes empresariales (2), grupos de género (1) y alcaldes municipales (1).
II. Políticas públicas en educación y formación básicas	II.1. Recursos destinados a educación	<ul style="list-style-type: none"> — Entrevistas en profundidad con personas clave: viceministro de Finanzas y viceministro de Educación. — Administradores de la educación: viceministro de Educación, directores departamentales (1) y distritales de Educación (1), director de centro educativo (5), profesores (7). — Representantes de organizaciones de la sociedad civil (4)-ONG: FEREMA⁷, EDUCATODOS⁸.

³ INE: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

⁴ PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁵ IHNFA: Instituto Hondureño para la Niñez y la Familia.

⁶ UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

⁷ FEREMA: Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu.

⁸ EDUCATODOS: Programa Educación para Todos.

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
	<ul style="list-style-type: none"> — Organizaciones empresariales: FENIEPH⁹, <i>New Horizons</i>¹⁰ (1). — Gremios de maestros: Colegio de Profesores de Educación Media (Secundaria Superior) (2), Colegio de Pedagogos de Honduras (1). — Asociaciones de padres: 4 asociaciones de padres de familia (3 del área rural con padres de familia de escolaridad a nivel primario y 1 del área urbana con nivel educativo medio-superior). — Miembros de Oficinas Técnicas de Cooperación Internacional en Educación: la Cooperación Española en Honduras, USAID¹¹-Honduras, PNUD, UNICEF-Honduras.
<p>II.2. Últimas reformas educativas (período máximo 10 últimos años)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Estatuto del Docente Hondureño, Ley Orgánica de la Educación, Decreto para el Funcionamiento de la Educación Básica, El Calendario Académico 2007.</i> — Entrevistas con representantes de: <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local (Ministerio de Educación u otras): ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • Los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo (4). • Asociaciones padres de familia: 38 (en grupos de discusión). • Sindicatos de profesores: dirigentes magisteriales (2). • Representantes de grupos étnicos (3): líder chortí, líder garífuna y ex dirigente magisterial (1). • Representantes de la cooperación internacional: Agencia Española de Cooperación Internacional

⁹ FENIEPH: Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas de Honduras.

¹⁰ *New Horizons*: Institución privada dedicada a educación no formal en el área de Tecnologías de Información y Comunicación.

¹¹ USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
	<p>(AECI), USAID-Honduras, UNICEF-Honduras, PNUD-Honduras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representantes de la sociedad civil: FONAC¹²; FEREMA. <p>— Entrevistas con una muestra de profesores y gestores (grupo de discusión): docentes (6).</p> <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Estudio Sectorial de Educación (SE-GTZ)</i>, <i>Informes de USAID-Honduras</i>, <i>Informes de UNICEF-Honduras</i>, <i>Informes de Desarrollo Humano</i>, <i>PNUD-Honduras</i>, <i>Plan Sectorial de Educación de Honduras 2005-2015</i>, <i>Informe de Avances de Logro de Objetivos del Milenio (Honduras)</i>, <i>Informes de avances en la Estrategia de Reducción de la Pobreza</i>, <i>Propuesta de nueva Ley General de Educación</i>, <i>Publicaciones de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM)</i>, <i>Propuesta de Transformación Educativa del Foro Nacional de Convergencia (FONAC)</i>, <i>Estudio Descriptivo del Tercer Ciclo de Educación Básica SE/BID</i>¹³.</p> <p>— Visitas a escuelas rurales (2); centro de educación básica (1), escuelas urbanas (1).</p>
II.3. Evaluación de la educación	<p>— Análisis de la normativa legal: <i>Ley Orgánica de Educación</i>, <i>Estatuto del Docente Hondureño</i>, <i>Calendario Académico 2007</i>.</p> <p>— Entrevistas con representantes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local: ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • Los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo. <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Proyecto MIDEH</i>¹⁴-USAID/Honduras, <i>Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana</i></p>

¹² FONAC: Foro Nacional de Convergencia.¹³ BID: Banco Interamericano de Desarrollo.¹⁴ MIDEH: Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras.

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
	(PREAL ¹⁵ , agencias de Naciones Unidas), <i>Informes de UNESCO, Informes de la Unidad de Medición Externa de la Calidad (UMCE) en la UPNFM</i> ¹⁶ .
<p>II.4. Educación formal y no formal/reglada y no reglada: funciones y nexos</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación (vigente) y propuesta de nueva Ley General de Educación, Decreto de Creación del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), Decreto de Creación de la CONEANFO, Decreto de Creación del Centro Nacional de Educación para el Trabajo (CENET).</i></p> <p>— Entrevistas con representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada: secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Educación Alternativa No Formal, personal de USAID-Honduras, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).</p> <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Estudio Sectorial de Educación (SE-GTZ), Informes de USAID-Honduras, Informes de UNICEF-Honduras, Informes de Desarrollo Humano, PNUD-Honduras, Plan Sectorial de Educación de Honduras 2005-2015.</i></p>
<p>II.5. Políticas públicas específicas orientadas a la equidad (proporcionar educación básica de calidad para todas las personas y compensar las desigualdades)</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación (vigente) y propuesta de nueva Ley General de Educación, Ley Orgánica del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP), Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer.</i></p> <p>— Entrevistas con representantes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local: ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • Los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo (4). • Asociaciones de profesores y padres: miembros de 4 juntas directivas.

¹⁵ PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe.

¹⁶ UPNFM: Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio		Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
		<ul style="list-style-type: none"> • De organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada: consultas al FONAC, FEREMA y Centro de Estudios de la Mujer. — Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Proyecto MIDEH-USAID/Honduras, Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana (PREAL), Informes del PNUD, Informes de UNESCO, Informes de la Unidad de Medición Externa de la Calidad (UMCE) en la UPNFM.</i>
	II.6. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas públicas en educación básica del país	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación (vigente) y propuesta de nueva Ley General de Educación.</i> — Entrevistas con representantes de: <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local: ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • Los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo (4). • Asociaciones de profesores y padres: miembros de 4 juntas directivas. • Organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada: consultas al FONAC, FEREMA y Centro de Estudios de la Mujer. • La cooperación internacional: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), USAID-Honduras, UNICEF-Honduras, PNUD-Honduras. — Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana (PREAL), Informes de UNESCO, Informes de la Unidad de Medición Externa de la Calidad (UMCE) en la UPNFM, Propuesta del FONAC.</i>
III. Análisis de la equidad	III.1. Igualdad en el acceso	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación (vigente) y propuesta de nueva Ley General de Educación, Calendario Académico, Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer.</i>

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
	<p>— Entrevistas con representantes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local: ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • Los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo (4). • Asociaciones de profesores y padres: miembros de 4 juntas directivas, 2 dirigentes de gremios magisteriales. • Organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada: Consultas al FONAC, FEREMA y Centro de Estudios de la Mujer. • La cooperación internacional: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI); USAID-Honduras; UNICEF-Honduras; PNUD-Honduras. <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Proyecto MIDEH-USAID/Honduras, Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana (PREAL), Informes del PNUD, Informes de UNESCO, Informes de la Unidad de Medición Externa de la Calidad (UMCE) en la UPNFM, Propuesta de Transformación Educativa del FONAC.</i></p> <p>— Entrevistas y grupo de discusión con una muestra de profesores (6).</p> <p>— Visitas a escuelas rurales (2), centro de educación básica (1), escuelas urbanas (1).</p>
<p>III.2. Igualdad en los procesos educativos</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación (vigente) y propuesta de nueva Ley General de Educación, Calendario Académico, Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer.</i></p> <p>— Entrevistas con representantes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local: ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • De los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo (4). • Asociaciones de profesores y padres: miembros de 4 juntas directivas, 2 dirigentes de gremios magisteriales

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada: consultas al FONAC, FEREMA y Centro de Estudios de la Mujer. • La cooperación internacional: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), USAID-Honduras, UNICEF-Honduras, PNUD-Honduras. <p>— Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Proyecto MIDEH-USAID/Honduras, Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana (PREAL), Informes del PNUD, Informes de UNESCO, Informes de la Unidad de Medición Externa de la Calidad (UMCE) en la UPNFM, Propuesta de Transformación Educativa del FONAC.</i></p> <p>— Entrevistas y grupo de discusión con una muestra de profesores (6).</p> <p>— Visitas a escuelas rurales (2), centro de educación básica (1), escuelas urbanas (1).</p>
<p>III.3. Igualdad en los resultados del alumnado e impacto social</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: <i>Constitución de la República, Ley Orgánica de Educación (vigente) y propuesta de nueva Ley General de Educación, Calendario Académico, Ley de Igualdad de Oportunidades de la Mujer.</i></p> <p>— Entrevistas con representantes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Administración educativa nacional y/o local: ministro de Educación, viceministro de Educación, directora departamental de Educación, directores distritales. • Los equipos directivos escolares: directores de Centro Educativo (4). • Asociaciones de profesores y padres: miembros de 4 juntas directivas, 2 dirigentes de gremios magisteriales. • Organizaciones de la sociedad civil vinculada a la educación no formal y/o no reglada: consultas al FONAC, FEREMA y Centro de Estudios de la Mujer. • La cooperación internacional: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), USAID-Honduras, UNICEF-Honduras, PNUD-Honduras.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis de Informes de organismos multilaterales: <i>Proyecto MIDEH-USAID/Honduras, Informe de Progreso Educativo de Centroamérica y República Dominicana (PREAL), Informes del PNUD, Informes de UNESCO, Informes de la Unidad de Medición Externa de la Calidad (UMCE) en la UPNFM, Propuesta de Transformación Educativa del FONAC.</i> — Entrevistas y grupo de discusión con una muestra de profesores (6). — Visitas a escuelas rurales (2), centro de educación básica (1), escuelas urbanas (1).

III. MARCO INTERPRETATIVO: CONTEXTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

III.1. *Aspectos clave del contexto geográfico, económico, sociocultural y educativo de Honduras*

Honduras es un país con abundantes recursos naturales. Su territorio es principalmente montañoso, con suelos de vocación forestal. Posee valles fértiles así como ríos con suficiente caudal que permiten afirmar que el país goza de recursos hídricos y suficiente agua en cualquier época del año. Además, bosques tropicales, ocho ecosistemas terrestres y ecosistemas marinos en el mar Caribe y en el océano Pacífico. Su extensión territorial es de 112.492 km² y está dividida políticamente en 18 departamentos. La población total de 7,4 millones de personas es producto de la fuerte presión demográfica que el país vivió en las tres últimas décadas y se distribuye en una pirámide poblacional ensanchada en la base y comprimida en la cima, conformada en un 65% por jóvenes menores de 25 años (INE¹⁷, 2007).

¹⁷ Instituto Nacional de Estadística de Honduras.

Uno de cada dos hondureños tiene una edad inferior a los 19 años en un país donde la edad promedio es ligeramente inferior a los 23 y la esperanza de vida es de 68,6 años.

La población hondureña tiene una composición étnica en la que predomina el ladino o mestizo que sólo habla español. Su distribución incluye ocho grupos minoritarios que en total suman el 7,26% de la población total del país (INE, 2001). Las etnias *garífunas*¹⁸, *negro inglés* y *misquitos* habitan en la región de la costa atlántica. Los *lencas* son la etnia indígena mayoritaria; residen principalmente en el occidente del país habitando los municipios caracterizados por bajos Índices de Desarrollo Humano (IDH) y altos Índices de Pobreza Humana (IPH), comparados con el promedio nacional (PNUD/Honduras, 2006). En la tabla 1 se presentan los principales indicadores sociodemográficos de Honduras.

De conformidad con la *Constitución de la República de Honduras*, los niveles de la educación formal del sistema educativo son dirigidos por la Secretaría de Educación (SE), excepto el nivel superior cuya dirección corresponde a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Consecuente con este ordenamiento legal, el sistema se estructura según se muestra en la figura 2¹⁹ (Secretaría de Educación de Honduras, 2007).

Los servicios educativos en los niveles cuya administración corresponde a la Secretaría de Educación son ofrecidos —bajo administración pública o privada— en jardines de infancia, centros de educación no formal, escuelas primarias, centros de educación básica, institutos de secundaria y programas de educación a distancia (tabla 2).

En este contexto, el sistema educativo encuentra entre sus retos principales una *tasa de participación en el mercado laboral* con una marcada brecha generacional de *hábitat* y *género* que perjudica con mayor profundidad a las personas que tienen la triple condición de ser joven, vivir en el área rural y ser mujer, acentuada en la población

¹⁸ En Honduras reside el mayor número de garífunas del mundo.

¹⁹ Los ciclos que figuran en cursiva a la izquierda del esquema corresponden a la denominación que se utiliza a continuación para fines de comparación y homogeneidad con los demás capítulos del estudio.

TABLA 1. *Honduras: Indicadores sociodemográficos*

Población (2007):	7.415.972 (48,5% H; 51,5% M)
Edad promedio:	22,8 años
Tasa de crecimiento demográfico:	2,6 (%/año, 1990-2004) ²⁰
Área (2007):	112.492 km ²
Densidad (2007):	65,9 habitantes por km ²
Índice de urbanización:	45,5
PIB <i>per cápita</i> (2004):	1.046 \$ ²¹
Gobierno:	Democracia representativa
División política:	18 departamentos (298 municipios, 3.731 aldeas, 30.591 caseríos)
Valor Índice de Desarrollo Humano (2004):	0,664
Rango IDH (2004):	117
Esperanza de vida al nacer (2004) ²² :	68,1 años
Tasa de alfabetización de adultos (2007):	82,7 (82,3 H; 83,0 M) (8,6 urbano; 25,8 rural)
Años de estudio promedio (2007):	6,9 (91,4 urbano; 74,2 rural)
Tasa de cobertura 7-12 años (2006):	89,6%
Tasa de cobertura 16-18 años (2006):	24,1%
Usuarios de internet (por 1.000 habitantes):	13,8 (2001)
Distribución étnica (2007) (%):	Garífuna 0,76; Negro inglés 0,20; Tolupán 0,16; Pech (Paya) 0,06; Misquito 0,85; Lenca 4,62; Tawahka (Sumo) 0,04; Chortí 0,57; Otros 92,74

FUENTES: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Trigésima Tercera Encuesta de Hogares* (2007); *XVI Censo de Población y Vivienda, 2001* (2001).

²⁰ *World Development Indicators* (Banco Mundial, 2006).

²¹ *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006* (PNUD/Honduras, 2006).

²² *Informe sobre Desarrollo Humano 2006* (PNUD, 2006).

FIGURA 2. Estructura sistema educativo de Honduras

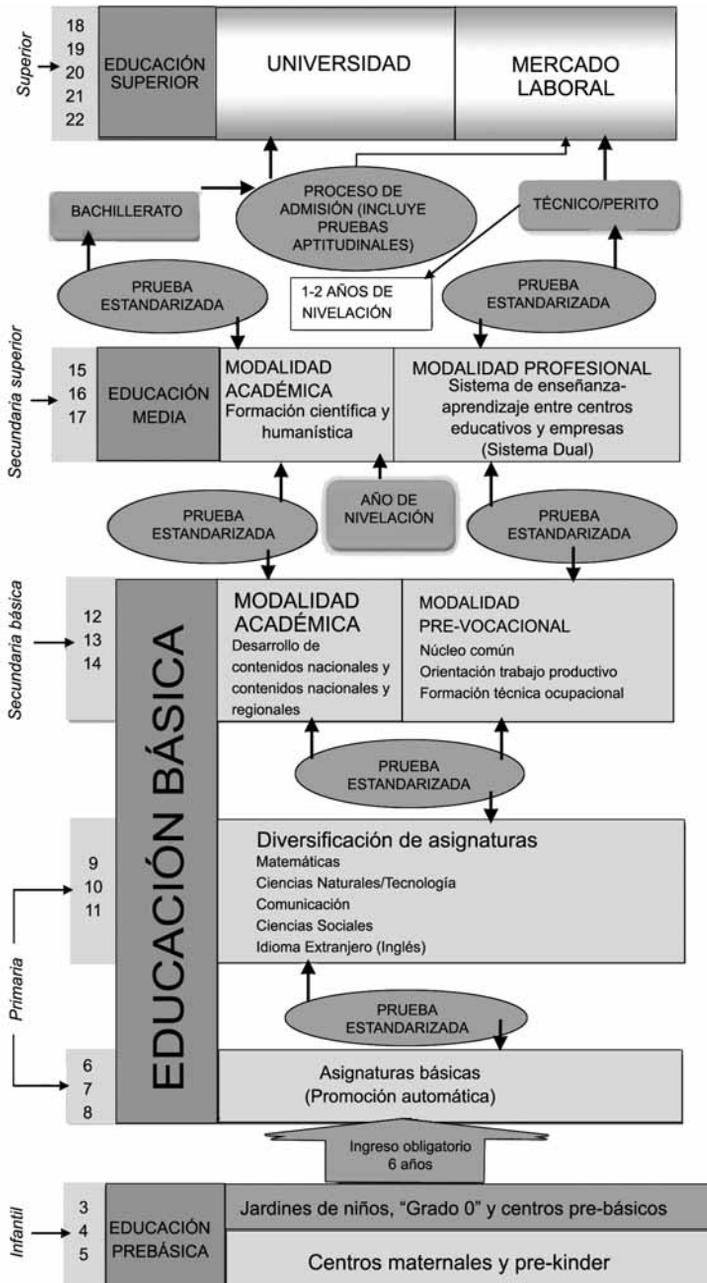


TABLA 2. *Tipos de centros educativos/cantidad/financiamiento*

Año 2006							
Tipos de escuela o centros	Administración (titularidad)			Nivel que atiende	Contexto		
	Públicas	Privadas	Semi-públicas		Total general	Urbano	Rural
Jardines de niños	3.935	750	17	Totales pre-básica: Pre-kinder, kinder, preparatoria	4.702	1.638	3.064
Escuelas primarias	9.621	752	30	I y II ciclo de primaria de 1º a 6º grado	10.403	1.573	8.830
Centros de educación básica	687	19	1	Totales I, II y III ciclo de educación básica 1º a 9º grado	707	172	535
Institutos de secundaria	494	533	22	Totales III ciclo de educación básica y diversificado 7º a 13º	1.049	781	268

Nota: Los datos de educación básica incluyen adultos; los de secundaria incluyen ciclo común. La suma de primero, segundo ciclo más primero, segundo y tercero de ciclo básico suman un total de 11.110 centros de Educación Básica.

FUENTE: Censo de Centros Educativos 2006 (Secretaría de Educación de Honduras, 2007).

indígena. De los principales indicadores del mercado laboral se deducen condiciones de *inequidad de género* y un significativo *trabajo infantil* en el área rural, en donde viven siete de cada diez de los menores que trabajan (INE, 2007). Además, una *tasa de desocupación de la población urbana* que refleja ser la mayor de Centroamérica²³.

²³ A partir de SITEAL (2006a).

Paradójicamente, aunque en números absolutos aumenta la cantidad de jóvenes que completan la escuela secundaria, en el área rural la cifra se mueve a una velocidad nueve veces menor a la de las ciudades medianas (SITEAL, 2006). A esto hay que agregar los factores estructurales que causan las raíces de la pobreza en Honduras, reflejados en el alto nivel de inequidad social que no permite al país tener un sistema educativo con equidad. A la escuela hondureña llegan niños y niñas procedentes de familias caracterizadas por hogares en los cuales uno de cada cuatro hogares urbanos y seis de cada diez rurales viven en *extrema pobreza*, propiciando el fracaso escolar, la repetición, la sobre-edad y una educación con diferenciación extrema entre pobres y ricos (Rivero, 2000).

Como resultado Honduras tiene un *Índice de Desarrollo Humano* medio (IDH= 0,683; rango IDH = 117) (PNUD, 2006). Su población posee 6,9 años de escolaridad y, aunque el ritmo de cambio de esta escolaridad ha sido positivo en la última década, el mismo no parece ser suficiente para que la población alcance una escolaridad promedio de, por lo menos, doce años, escolaridad requerida —según CEPAL²⁴— para que una persona salga de la pobreza. El ciclo del rezago escolar se marca con mayor profundidad en el área rural y se profundiza de los catorce a los quince años, edad que aparenta ser la definitiva para expulsar del sistema educativo a un alto porcentaje de jóvenes²⁵.

A lo anterior agréguese que para los jóvenes hondureños de 18 a 25 años el sistema educativo reduce drásticamente la oferta de servicios de educación formal, y la que se ofrece evidencia una marcada desigualdad entre la zona urbana y la rural, en detrimento de esta última. Además, según la *tasa actual de desocupados* de la PEA, son los jóvenes en este rango de edad los más afectados por el desempleo. Sin embargo, en el análisis, se debe tener el cuidado de notar que el desempleo está afectando más a los jóvenes del área urbana y, paradójicamente, a los que tienen mayor nivel educativo ya que

²⁴ Citada por José Rivero H. en “Reforma y desigualdad educativa en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, mayo-agosto 2000.

²⁵ El país no calcula oficialmente el *índice de esperanza de vida escolar*. Elaboración propia a partir de INE (2007).

uno de cada dos del total de las personas desempleadas tiene educación de nivel medio o secundaria (INE, 2007).

La tasa de alfabetización de jóvenes en el país (porcentaje de personas entre 15 y 24 años) pasó de 79,7% en 1990 a 88,9% en el 2004 (PNUD, 2006), representando un avance a lo largo de los últimos quince años²⁶.

III.2. *Políticas públicas en educación y formación básica*

Se hace necesario clarificar el concepto de *educación básica* para poder comprenderlo mejor. Para ello marcaremos las diferencias entre la concepción internacional manejada en este estudio y la connotación local que se utiliza en Honduras, en donde el concepto es relativamente reciente y de fácil confusión con el históricamente tradicional de *educación primaria*.

III.2.1. El concepto de educación básica en Honduras

CUADRO 2. *El concepto de educación básica*

<i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Honduras</i>
La educación básica es aquella que satisfice las “ <i>necesidades básicas de aprendizaje</i> ” de todas las personas, y por ello incluye tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas) como los conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones funda-	En la normativa legal de Honduras, por educación y formación básicas se entiende: Constitución de la República: “Artículo 153.— <i>El Estado tiene la obligación de desarrollar la educación básica del pueblo, creando al efecto los organismos administrativos y técnicos necesarios dependientes directamente de la Secretaría de Estado en el Despacho de Educación Pública</i> ” (Asamblea Nacional Constituyente, 1982).

²⁶ El INE (2007) reporta una tasa de alfabetización de adultos de 82,7%.

CUADRO 2. (Continuación)

<p><i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i></p>	<p><i>La educación básica en Honduras</i></p>
<p>mentadas y continuar aprendiendo (<i>Declaración Mundial sobre la Educación para Todos —EPT—, Jomtien, 1990</i>). Por ello, desde la Conferencia de Jomtien se planteó como objetivos el acceso generalizado a la <i>educación primaria</i> o a cualquier nivel educativo considerado “básico” para la inclusión social y laboral en el ámbito geográfico de referencia, y la extensión del derecho a la “<i>educación básica</i>” y a la capacitación a toda la población: infantil, joven y adulta.</p>	<p>Ley Orgánica de Educación (1996): “Artículo 22: <i>La Educación Primaria es obligatoria, sostenida por el Estado y se impartirá en seis años</i>”.</p> <p>Acuerdo del Poder Ejecutivo 0097-EP-6-01-96: La Educación básica se ofrece en tres ciclos de nueve grados y se define como “<i>un nivel del sistema educativo nacional que cubre las necesidades de la niñez y de la juventud y comprende el conjunto de conocimientos, valores y habilidades fundamentales que constituyen los cimientos fundamentales para el desarrollo de la personalidad, la preparación para la vida y el aprendizaje permanente que el Estado y la sociedad en su conjunto consideran necesarios para el fortalecimiento de la identidad nacional y el desarrollo económico y social del país</i>”. (FEREMA/PREAL, 2002).</p> <p>Fundamentos del CNB: “<i>El Currículo Nacional Básico (CNB) es el instrumento normativo que establece las capacidades, competencias, conceptos, destrezas, habilidades y actitudes que debe lograr todo sujeto del Sistema Educativo Nacional en los niveles, ciclos y/o modalidades que rectora la Secretaría de Educación</i>” (Secretaría de Educación de Honduras, 2007).</p>
<p>Etapas recomendadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Educación infantil (al menos cursar algún año entre los 3-6 años en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, promoción del éxito en la primaria, emancipación de las madres). — Educación primaria (6-12 años). — Educación secundaria básica (o alguna modalidad de educación formal posterior a 	<p>Etapas en el sistema educativo hondureño (Secretaría de Educación de Honduras, 2007). Comprende cuatro niveles, definidos de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> — La educación prebásica, con una duración de 6 años, para la atención de la población de una edad comprendida entre 0 y 6 años; compuesta por dos ciclos (0-3 años, Primer Ciclo y 3-6, Segundo Ciclo).

CUADRO 2. (Continuación)

<i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Honduras</i>
<p>la primaria que cualifique para el acceso al empleo con una mínima cualificación).</p> <p>— Alfabetización de personas jóvenes y adultas analfabetas, o que no han tenido la oportunidad —por diversas razones— de desarrollar en el sistema formal las competencias básicas para su desarrollo e inserción social y laboral.</p>	<p>— La educación básica, con una duración de 9 años, para una edad promedio, de 6 a 15 años, compuesta por tres ciclos²⁷.</p> <p>— Alfabetización de personas jóvenes y adultas analfabetas: Constitución de la República: “Artículo 154.— <i>La erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado. Es deber de todos los hondureños cooperar para el logro de este fin</i>” (Asamblea Nacional Constituyente, 1982). Su mayor impacto se logra a través de programas especiales.</p>

III.2.2. Políticas públicas y equidad del sistema educativo hondureño

Se señalan a continuación los aspectos más relevantes en cada una de las dimensiones de las políticas públicas en educación y formación básicas, analizadas en este estudio. Aunque se han empleado aquellos hitos históricos imprescindibles para comprender la evolución en este ámbito, el estudio hace especial referencia a las políticas de la última década.

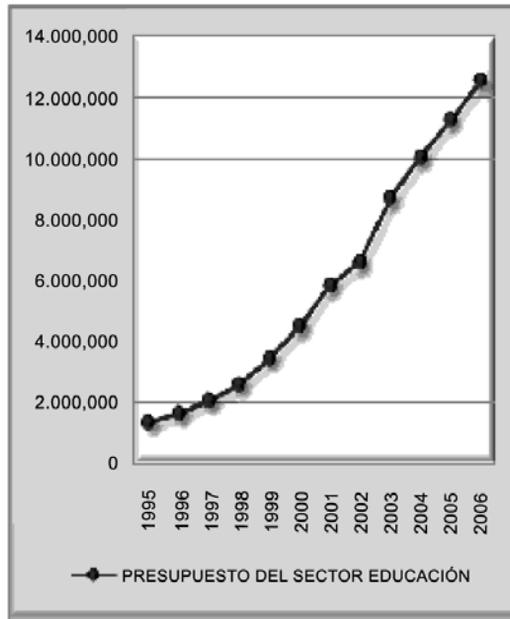
INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS: CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN²⁸

El huracán y tormenta tropical Mitch golpeó severamente la economía del país en 1998; ese año el gasto social bajó a un mínimo del

²⁷ Los primeros dos ciclos de la *educación básica* corresponden a lo que en Honduras tradicionalmente se llama *educación primaria*. El tercer ciclo (7º, 8º y 9º grados) corresponde a la *educación secundaria básica*, que es previa a la educación media.

²⁸ La información financiera utilizada en esta sección fue proporcionada por la Secretaría de Finanzas (SEFIN) (entrevista realizada por los autores a Borjas Masís, 2007).

GRÁFICO 1. *Inversión pública en educación, 1995-2006 (miles de lempiras)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de SEFIN.

Honduras está entre los países que cada vez invierte más en educación. Sin embargo, los recursos no van donde más se requieren y no se ha mejorado la eficiencia y equidad en la inversión. Se sigue invirtiendo la mayoría de los fondos nacionales en salarios y poco en otros aspectos de la mejora de la calidad.

Informe de Progreso Educativo de Honduras (FEREMA/PREAL, 2005)

20% del PIB, después la inversión social creció de manera continua (PNUD/Honduras, 2006).

El gráfico 1 muestra la distribución del presupuesto ejecutado para el sector educación correspondiente a la serie temporal 1995-2006. A lo largo de la última década el financiamiento creció de manera continua. La ejecución final del año 2006 fue de 12.547,6

millones de lempiras²⁹, cantidad que representa el 30% del presupuesto total ejecutado por el sector público en ese año.

En términos de inversión pública como porcentaje del PIB, el país ha invertido en el sector educación recursos superiores al promedio que, por ejemplo, se invirtió en la región latinoamericana en 2003, que fue de 4,3%, superando a todos los países de la región, excepto a Cuba (FEREMA/PREAL, 2005). En el análisis se debe tener el cuidado de considerar que, de acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano 2006*, Honduras tiene un PIB *per cápita* de apenas 2.876\$, que resulta un 36% del PIB *per cápita* de 7.6964\$ reportado —en ese mismo informe— para la región de América Latina y el Caribe (PNUD, 2006)³⁰.

El gasto en educación como porcentaje del gasto total del gobierno central a lo largo de la última década es presentado en el gráfico 2. La pendiente de crecimiento en este *cociente de inversión* en el sector fue positiva en la mayoría de los años.

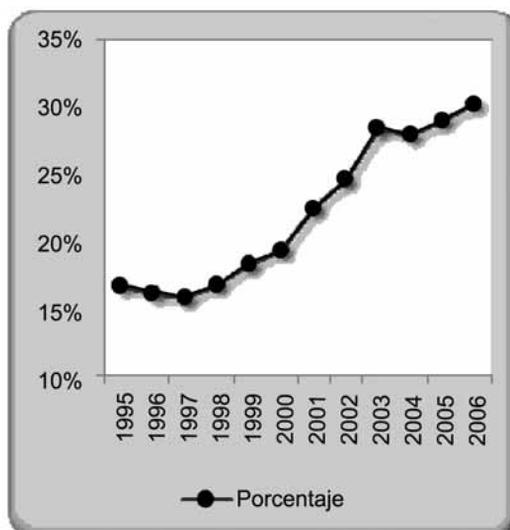
La tabla 3 muestra que la inversión en capital humano, en programas y proyectos que dan prioridad a la *Estrategia para la Reducción de la Pobreza* (ERP), creció más del doble: de 4.517,60 lempiras por persona en 2001, a 9.067,90 lempiras en 2006.

Según cifras de la Secretaría de Finanzas, en 2006 se asignaron al sector educación recursos financieros equivalentes al 7,6% del PIB del país, superando el 7,1% reportado en 2004 y, con ello, se continúa cumpliendo con el compromiso adquirido para la ejecución del *Plan de Educación para Todos* y la *Iniciativa de Respuesta Rápida, EFA/FTI*, que —según la SE— requiere la asignación de manera continua al sector educativo de un presupuesto superior al 7% del PIB (FEREMA/PREAL, 2005). En ese año la SE ejecutó proyectos con fondos provenientes de préstamos y donaciones por un monto equivalente al 13,8% del presupuesto total ejecutado en el sector público. En 2007 la cifra aumentó a 16,8%.

²⁹ Unos 429,25 millones de euros al cambio de 1 lempira = 0,03 euros (5 de junio de 2008).

³⁰ Nótese que otras fuentes reportan que para el año 2003 Honduras invirtió en el sector educación el 25% del promedio latinoamericano (FEREMA/PREAL, 2005: 26).

GRÁFICO 2. *Crecimiento de la inversión pública en educación*



FUENTE: Elaboración propia a partir de SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2007).

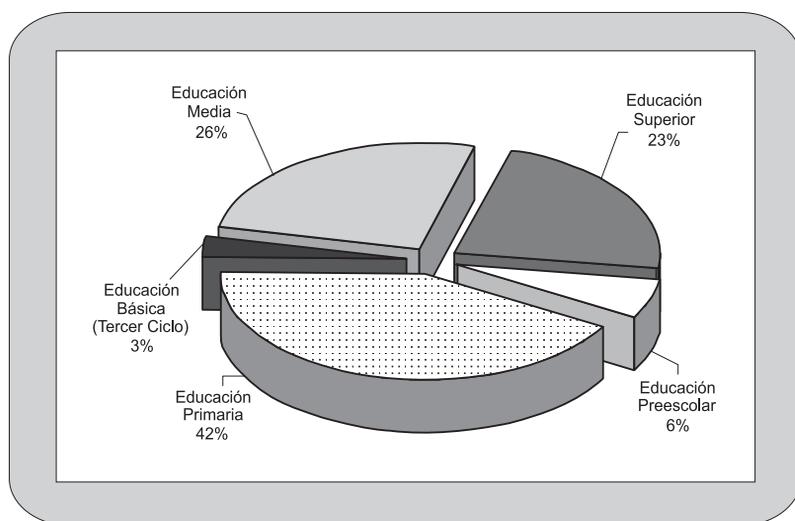
TABLA 3. *Gasto anual en pobreza/persona*

Año	(Miles de lempiras)
2001.....	4.517,6
2002.....	5.014,7
2003.....	5.640,8
2004.....	6.484,4
2005.....	8.442,1
2006.....	9.067,9

FUENTE: Elaboración propia a partir de SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2007).

En el presupuesto del 2006 se consignaron 150 millones de lempiras para becas y bonos de transporte que beneficiaron a 121.000 alumnos y alumnas, como complemento al *Programa de Merienda Escolar* que se coordina y presupuesta a través de la Casa Presidencial.

GRÁFICO 3. *Inversión por nivel educativo, 2006*



FUENTE: Elaboración propia a partir de SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2007).

El gráfico 3 muestra la distribución por nivel educativo del presupuesto asignado al sector. La *educación preescolar* recibe únicamente el 6% del presupuesto asignado, y el nuevo modelo del *Tercer Ciclo de la educación básica* recibe sólo el 3% del presupuesto asignado al sector³¹. La *educación secundaria superior* recibe el 26% del presupuesto, mientras que la *educación superior* dispone del 23%³².

³¹ Se debe tener cuidado en el análisis ya que el modelo de los Centros de Educación Básica lleva apenas doce años en funcionamiento. Sin embargo, un alto porcentaje de alumnos cursan el *Tercer Ciclo* en lo que en el país se conoce tradicionalmente como el *Ciclo Común*, cuyo presupuesto aparece reflejado en lo asignado a la *Educación Media* (26%). Pero cualquiera que sea el análisis, la inversión resulta descompensada limitando tanto el crecimiento de la educación preescolar como el tercer ciclo de la educación básica a expensas del privilegio presupuestario que recibe la educación primaria y la educación superior.

³² Se considera aquí únicamente lo asignado a la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y a la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM).

TABLA 4. *Inversión por alumno según nivel educativo*

No.	Nivel educativo	Costo por alumno (en lempiras)
1	Pre-básica y primaria	5.500,00 € 165
2	Educación secundaria superior	6.500,00 € 195
3	Programas alternativos (PRALEBAH, PROHECO) dirigidos a jóvenes y adultos	600,00 € 18
4	Educación superior: UNAH	20.000,00 € 600
	UPNFM	16.000,00 € 480

FUENTE: Elaboración propia a partir de SEFIN (Secretaría de Finanzas de Honduras, 2007).

Además de los porcentajes del presupuesto asignados a cada nivel del sector educativo, es posible y conveniente comparar su razón de crecimiento en inversión con respecto al total del gasto en el sector educativo. Es de anotar que, aunque la *educación primaria* absorbe la mayor cantidad del presupuesto, este nivel ha ido reduciendo su pendiente de crecimiento de la inversión, en parte porque a pesar del creciente aumento de alumnos y alumnas que ingresan en el sistema su cobertura se encuentra cercana a ser universal. También es posible mostrar que el crecimiento de la inversión en la educación superior ha ido, leve pero continuamente, reduciéndose a partir de 1998, alcanzando un mínimo en el año 2005.

La tabla 4 presenta la inversión por alumno que el Estado realizó en el 2006. El Programa de Alfabetización de Adultos de Honduras (PRALEBAH) y el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) son ejemplos de programas con presupuesto extraordinario para reducir la brecha urbano-rural y atender

niños y niñas provenientes de hogares económicamente deprimidos. En la educación no formal, por ejemplo, el costo por alumno reportado por el Instituto de Formación Profesional (INFOP) fue, en promedio, de 2.553,35 en el 2005³³.

En relación a la financiación del sector privado a la educación, las cifras muestran que en el año 1996 la inversión sumó 806.454 millones de lempiras (Secretaría de Educación de Honduras-GTZ, 1997). Para el año 2004 se publicaron cifras para las cuales se establece como financiamiento del sector privado a la educación lo referente al aporte que las familias hacen por costo de matrícula, gastos en alimentación, útiles y transporte al enviar a sus hijos e hijas a la educación pre-básica, básica, media y superior. Se agregan los gastos que realiza la empresa privada para capacitar a trabajadores. La tabla 5 muestra el monto reportado para ese año (Gobierno de la República de Honduras, 2004).

TABLA 5. *Financiación del sector privado (en millones de dólares americanos)*

<i>Institución</i>	<i>Total US\$</i>	<i>%</i>
Educación formal privada.....	287.968	95
Educación superior privada.....	15.641	5
TOTAL	303.609	100

FUENTE: Elaborado con datos de SE y SEFIN, marzo 2004.

En resumen, si consideramos el modelo “subjetivo” de evaluación del progreso educativo propuesto por PREAL, Honduras recibió en el año 2005 una calificación “C”, equivalente a “regular” (además, sin cambio con respecto al año anterior) en la asignatura correspondiente a la aplicación de su política de *financiamiento de la educación*. Si bien “la educación es una prioridad en el país [...]

³³ Tomado del *Cuadro resumen de INFOP 2002-2005*, proporcionado por Sayda Burgos, ex directora del INFOP.

la mayor parte del presupuesto educativo se sigue invirtiendo en salarios [...] y [...] el presupuesto no se invierte bien ni se distribuye equitativamente entre los niveles educativos”, afirma el informe citado (FEREMA/PREAL, 2005).

ÚLTIMAS REFORMAS O POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

Si bien el sistema educativo hondureño ha tenido en las dos últimas décadas varias reformas significativas tendentes a modernizarlo, su marco normativo principal en lo concerniente a la *educación básica* continúa siendo muy antiguo, lo cual muestra que existe la necesidad, por un lado, de aprobar una nueva *Ley Orgánica de Educación* que regule la educación pre-básica, básica y media y, por otro, una *Ley Marco de Educación* que dé coherencia a todo el sistema educativo (desde la *educación inicial* hasta la *superior*).

Descripción y valoración de las medidas políticas en educación con reflejo en la normativa

En el cuadro 3 se presenta información acerca de las principales iniciativas legales que han tenido algún grado de impacto en el sistema educativo. En la medida en que la información disponible lo permite se indica el nivel de impacto de dichas iniciativas.

La legislación que mayor impacto ha tenido en la educación básica en los últimos diez años ha sido la puesta en vigencia del *Estatuto del Docente Hondureño* (1997). Si bien es cierto que su aplicación ha generado polémica en la opinión pública, también lo es que su estricta observancia genera estabilidad en la administración del sistema educativo. Como resultado de su aplicación, un número considerable de docentes en servicio que no poseían título universitario procedieron a profesionalizarse en las universidades estatales.

Por su parte, el Programa de Educación Bilingüe Intercultural (1994 y 1997) ha tenido un impacto significativo en los avances ha-

CUADRO 3. Reformas significativas del sistema educativo hondureño

Documento normativo ³⁴	Causas de la reforma y actores que intervinieron en su formulación	Contenido	Etapas y población a la que afecta	Fecha en que fue puesta en práctica
El Acuerdo del Poder Ejecutivo 0719-EP en 1994 crea el Programa de Educación Intercultural Bilingüe. El Decreto Legislativo 93-97 le da carácter de ley nacional.	Líderes de los distintos grupos étnicos, apoyados por la Secretaría de Educación, lograron que el presidente Carlos Roberto Reina aprobara la creación del Programa Nacional de Educación para las etnias autóctonas y afroantillanas de Honduras.	Promueve la educación intercultural bilingüe incluyendo cambios en el currículo vigente. Se han producido textos y materiales educativos escritos en distintas lenguas autóctonas.	Está dirigida fundamentalmente a los pueblos autóctonos y afroantillanos. En la práctica beneficia a la población estudiantil de preescolar, primaria y media perteneciente a distintas etnias.	Puesta en vigencia en el año 1994. Tiene una partida asignada en la Secretaría de Educación que incluye el pago de personal técnico.
Acuerdo de la Secretaría de Educación 6891-SEP-95: Aprobación de los Rendimientos Básicos del Ciclo Común (utilizados además en el tercer ciclo de la educación básica).	Promovida por la Secretaría de Educación a propuesta del Proyecto Eficiencia de la Educación Primaria ³⁵ .	Regula la elaboración de los rendimientos básicos a utilizar en 7°, 8° y 9° grado de la EB, como instrumentos de dirección y evaluación de aprendizajes en todos los institutos y centros básicos del país.	La reforma estaba originalmente dirigida a los jóvenes de 13 a 15 años de edad.	20 de octubre de 2005. Recibió inicialmente apoyo financiero para capacitación. Recibió financiamiento para la elaboración de materiales educativos elaborados en el Proyecto EDUCATODOS (Guía Curricular para el tercer ciclo de la educación básica).
Acuerdo del Ejecutivo 0097-EP-6-01-96 mediante el cual se crea la Educación Básica de nueve grados.	Formulado por la Secretaría de Educación con el propósito de expandir la oferta educativa obligatoria hasta el 9° grado. La educación básica es organizada en tres ciclos.	Es un programa de discriminación positiva que pretende ofrecer el Tercer Ciclo de la Educación Básica en la zona rural y el área urbana marginal.	Niños y niñas de 13 a 15 años de edad.	Puesta en práctica a partir de 1996.

<p>Decreto Legislativo 34-96: <i>Creación de las Direcciones Departamentales, Direcciones Distritales y los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo.</i></p>	<p>Propuesta de la Secretaría de Educación como iniciativa pionera en el <i>proceso de descentralización educativa</i>. Recibió financiamiento del Proyecto para el Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB). Recibió donación del Banco Alemán KfW especialmente para infraestructura.</p>	<p>Regula el proceso de descentralización educativa. Se basa en la experiencia obtenida en la creación de las Direcciones Departamentales de Educación de 1996. Más que una reforma del sector educativo aparece como parte de la reforma de modernización del Estado.</p>	<p>Afecta las etapas de preescolar, primaria y media del sistema educativo. Tiene efectos directos sobre la administración de los centros educativos estatales o privados.</p>	<p>La ley fue puesta en vigencia en 1996 y aún está vigente. El financiamiento inicial proviene del <i>Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (PROMEB)</i>.</p>
<p>Decreto Legislativo <i>Estatuto del Docente Hondureño</i>. Decretado el 11 de septiembre de 1997; sancionado por la Presidencia de la República el 29 de septiembre de 1997. Reformado por el Congreso Nacional: <i>Decreto 256-2000</i>.</p>	<p>Prolongada lucha librada por las organizaciones gremiales de docentes. Su origen está en la <i>Constitución de la República de Honduras</i> de 1982 (artículo 165). Los actores importantes que intervinieron en su formulación fueron líderes de los maestros, autoridades de la Secretaría de Educación, líderes del Congreso Nacional y la Presidencia de la República.</p>	<p>Regula las relaciones laborales entre el Estado y los docentes que atienden los niveles preescolar, primario y medio. Contiene regulaciones para el sector privado. Establece un régimen legal para la carrera docente. Se exceptúa el nivel universitario que posee sus propias regulaciones.</p>	<p>Cubre las etapas: preescolar, primaria y media con poblaciones de 5 a 18 años de edad. Afecta, además, la educación de adultos atendida por el Estado.</p>	<p>Está en vigencia desde 1997. Ha afectado el presupuesto de la Secretaría de Educación desde 1998 hasta la fecha. En general, el gobierno ha honrado el cumplimiento de las cláusulas económicas.</p>
<p>Decreto Legislativo 313-98: <i>Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal.</i> La Ley fue reformada según Decreto 135-2003.</p>	<p>Iniciativa apoyada por varias organizaciones de la sociedad civil (incluidos líderes de las iglesias). La SE tuvo muy poca participación.</p>	<p>Dirigida a satisfacer de manera complementaria las necesidades básicas de educación, formación integral y capacitación laboral a personas sin atención por el sistema educativo formal.</p>	<p>Afecta a niños, niñas, jóvenes, adultos y adultos excluidos o sin atención por el sistema educativo formal.</p>	<p>Puesta en práctica a partir de 1998. Desde 1999 el Estado le asigna fondos nacionales consignados en el presupuesto nacional de ingresos y egresos. El Estado le asignó un fondo semilla de 60 millones de lempiras.</p>

³⁴ Todas las consultas acerca de los Decretos del Congreso Nacional de la República se hicieron en la dirección electrónica: <http://www.congreso.gob.hn/>

³⁵ Este proyecto recibió apoyo técnico y financiero del USAID.

CUADRO 3. (Continuación)

Documento normativo	Causas de la reforma y actores que intervinieron en su formulación	Contenido	Etapas y población a la que afecta	Fecha en que fue puesta en práctica
<p>Acuerdo Ejecutivo 006-99: Creación en 1999 del <i>Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO)</i></p>	<p>Proyecto creado por iniciativa del presidente de la República Carlos Roberto Flores con el propósito de promover la participación comunitaria, particularmente en las zonas más pobres del país. Su primera etapa se desarrolla bajo la conducción de la Subsecretaría Técnico Pedagógica de Educación y el apoyo directo de la Presidencia de la República a través de un enlace presidencial que monitorea los avances en el cumplimiento de metas. Profundiza con éxito la participación de los padres de familia en la administración de recursos para apoyo al centro educativo.</p>	<p>Regula las relaciones laborales entre las asociaciones educativas comunitarias (AECO) y los docentes participantes en el proyecto que atienden los niveles preescolar y primario.</p>	<p>Cubre las etapas preescolar y primaria, con poblaciones de 5 años de edad en adelante.</p>	<p>La ley fue puesta en vigencia en 1999 y aún está vigente. El financiamiento del funcionamiento de las escuelas PROHECO formó parte de las condicionalidades de alivio de la deuda externa del país. El proyecto ha tenido financiamiento nacional e internacional.</p>
<p>Decreto Legislativo 34-2000: <i>Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.</i></p>	<p>Las distintas organizaciones de mujeres del país, el Congreso Nacional a través de la Comisión de la Mujer.</p>	<p>La Ley está estructurada en seis capítulos en las áreas de Familia, Salud y Medio Ambiente, Educación, Cultura y Comercio, Tierra, Crédito y Vivienda, Trabajo y Seguridad Social, y Participación en la toma de decisiones al interior de la Estructura de Poder.</p>	<p>Toda la población femenina del país.</p>	<p>Vigente a partir del año 2000.</p>

Decreto Legislativo 84-2001: <i>Ley de Creación del Centro Nacional de Educación para el Trabajo (GENET)</i>	Es el resultado de un proyecto intersectorial en el que participaron el Instituto de Formación Profesional (INFOP), las Secretarías de Educación, Trabajo y Planificación, así como la Cooperación Holandesa.	Ejecuta programas de educación para el trabajo que integran la educación de adultos con la formación ocupacional. Atiende necesidades de alfabetización educativa, formación de mano de obra, asesoría empresarial. La formación es con enfoque de género y medio ambiente entre la población rural y urbana en condiciones de pobreza.	Atiende población adulta en condiciones de pobreza.	Ley vigente desde el 2001, aunque las actividades se iniciaron con anterioridad en el proyecto POCETH. Recibió un fondo semilla de 4 millones de lempiras en el presupuesto de 2002. Tiene además asignación presupuestaria en el presupuesto anual de ingresos y egresos del país.
<i>Currículo Nacional Básico</i> ³⁶	Iniciativa gubernamental sustentada en documentos básicos de fundamentación curricular; recibe apoyo de diversos sectores incluida la prensa nacional. Los dirigentes magisteriales argumentan que la propuesta no ha sido debidamente concertada con los docentes.	El <i>Currículo Nacional Básico</i> (CNB) es el instrumento normativo que establece las capacidades, competencias, conceptos, destrezas, habilidades y actitudes que debe lograr todo sujeto del Sistema Educativo Nacional en los niveles, ciclos y/o modalidades que rectora la Secretaría de Educación. Estructura el nuevo currículo que se utiliza a nivel nacional desde el nivel de prebásica hasta el tercer ciclo de la educación básica (1° a 9° grado).	Cubre las etapas: pre-escolar, primaria y el tercer ciclo de la educación básica.	La Secretaría de Educación lo presenta en el 2003. Recibe apoyo financiero nacional y de cooperación internacional. Guarda estrecha relación con el <i>Plan EFA – Educación para Todos</i> .
Decreto Legislativo 209-2004: <i>Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras</i>	Prolongada lucha librada por varios grupos de docentes y alumnos en el interior de la UNAH. Recibió mucho apoyo de la prensa nacional. Sustituye a la anterior Ley Orgánica de la UNAH promulgada en 1957.	Regula el funcionamiento de la educación superior del país tanto en lo administrativo como en lo académico. (Se complementa con la <i>Ley de Educación Superior de 1989</i>).	Afecta a los alumnos y profesores en el nivel superior de educación.	Vigente desde el 2004. La UNAH recibe una asignación del 6% del presupuesto de la nación.

³⁶ Fue oficializado el 4 de junio de 2002 por el entonces presidente de la República Ricardo Maduro y por el ministro de Educación Carlos Ávila Molina.

CUADRO 3. (Continuación)

Documento normativo	Causas de la reforma y actores que intervinieron en su formulación	Contenido	Etapas y población a la que afecta	Fecha en que fue puesta en práctica
<i>Plan EFA – Educación para Todos</i>	Su origen está en la <i>Constitución de la República de Honduras</i> de 1982 (Artículo 160) que otorga la autonomía universitaria. Recibió fuerte apoyo del Congreso Nacional y una limitada participación del Poder Ejecutivo.	Que todos los niños y niñas de Honduras en el año 2015 hayan completado seis grados de educación básica a la edad de 12 años.	Afecta a la población en edad de atender la escuela primaria (5 a 12 años).	Duración: del 2005 al 2015.

cia la calidad y equidad de la educación en Honduras, pero aún se requiere profundizar en el logro de sus metas, especialmente en la zona donde reside la etnia lenca, que es la mayoritaria. Asimismo, el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) (1999) ha tenido un gran impacto en la reducción de inequidades educativas, sobre todo en el acceso, en las zonas rurales del país.

Y, desde la óptica administrativa, la legislación de mayor impacto ha sido la creación de las *Direcciones Departamentales*, *Direcciones Distritales* y los *Consejos Municipales de Desarrollo Educativo* (1996), como se explica más adelante. La *Ley de creación del Centro Nacional de Educación para el Trabajo* ha tenido un impacto más regional que nacional, especialmente en la región central del país; y la *Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa no Formal* parece requerir de un mayor tiempo de vigencia para lograr que su impacto tenga alcance nacional.

El *Currículo Nacional Básico*, que aún no tiene soporte oficial del Poder Legislativo, propone la mayor reforma en la *educación básica*, y su futuro parece estar ligado a la aprobación de una nueva *Ley General de Educación* que, aunque consensuada por el *Foro Nacional de Convergencia*, a finales de 2007 aún no había llegado al Congreso Nacional.

SITUACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA EDUCATIVO DE HONDURAS DERIVADA DE LAS ÚLTIMAS REFORMAS O MEDIDAS POLÍTICAS

Estructura del sistema educativo

La *estructura del sistema educativo* ha tenido variantes que en ocasiones han respondido más a modificaciones operativas que a reformas legales. Sin embargo, a lo largo de los últimos quince años se pueden identificar los siguientes cambios sustantivos:

- La actual estructura del sistema educativo (véase la figura 2) es la anunciada oficialmente en el portal de la *Secretaría de Educación*, pero no tiene aún el soporte legal que se supone le brindará la nueva *Ley Orgánica de Educación*. Hasta ahora

está pendiente la puesta en marcha de las reformas académicas en educación secundaria superior conducentes a la creación de la *Modalidad Académica* y la *Modalidad Profesional* de estudios. Esta iniciativa es apoyada por el *Programa de Apoyo a la Educación Media de Honduras* que es financiado por la *Unión Europea*³⁷.

- La creación de las Direcciones Departamentales de Educación, Direcciones Distritales y los Consejos Municipales de Desarrollo Educativo implicó la eliminación en el nivel central de la administración de las Direcciones Generales de Educación Primaria, Educación Media y Educación Técnica, así como de la figura de los Supervisores Nacionales, Supervisores Departamentales y Supervisores Auxiliares de Educación. Se crearon además nuevas direcciones generales en la administración central (Servicios Pedagógicos, Evaluación de la Calidad, Servicios Estudiantiles, Subgerencia de Recursos Humanos, etc.), reorganización que fue concebida más como parte de la modernización del Estado que como medida aislada de la Secretaría de Educación. Representa el comienzo de las medidas de desconcentración de la administración educativa en el país.
- La formación de maestros de educación primaria estuvo bajo la responsabilidad exclusiva de la *Secretaría de Educación* hasta el 2001, año en que se toma la decisión de formarlos a nivel universitario bajo un convenio firmado entre la SE y la *Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán*³⁸. Sin embargo, en el 2006, como producto de presiones gremiales, el gobierno reconsidera esta medida que produce como resultado un retroceso en la mejora de la formación de docentes. Para el 2007 la situación permanecía ambigua y la reforma en la formación docente parecía estancada.

³⁷ Ver por ejemplo <http://www.praemho.hn/>

³⁸ La Agencia de Cooperación Española, a través del *Proyecto Luis Landa*, jugó un papel importante en la asistencia técnica de esta iniciativa (Antón Corréas, I. M., 2006).

El currículo vigente

El *Currículo Nacional Básico*, CNB, para la educación prebásica y los tres ciclos de la educación básica, establecidos en 2005, representa la iniciativa de reforma curricular más reciente. Su impacto no se hará efectivo ni podrá ser medido —por ciclos— hasta que transcurran por lo menos nueve años. El cuadro 4 sintetiza la información relativa a la propuesta curricular vigente.

Si se asume que el diseño curricular de los primeros tres ciclos de la *educación básica* llegará a tener aceptación por parte de los docentes y padres de familia, entonces es predecible un avance en la calidad de la misma. Sin embargo, es prudente señalar que aún queda un déficit muy grande en el diseño, validación y puesta en práctica del currículo de la gran mayoría de las carreras que se ofrecen en el *nivel medio*, sin el cual se hace difícil para los graduados de este nivel aumentar las posibilidades de éxito al querer ingresar en el mercado laboral o en el mundo universitario.

Grado de descentralización del Sistema Educativo: tendencias administrativas

Con la creación de las Direcciones Departamentales y las Direcciones Distritales de Educación, en 1996, se inicia el proceso de descentralización de la administración del sistema educativo. Desde el nivel departamental se realizan y monitorean los concursos para las nuevas plazas de docentes; sin embargo, en el nivel central se conservan las decisiones administrativas más importantes relativas a las políticas de desarrollo de recursos humanos docentes.

La *supervisión educativa*, que hasta 1996 tenía un enfoque tradicional recargado hacia el manejo de conflictos laborales, dio paso a un modelo de gerencia local de conflictos. Hoy en día las *tareas de inspección* le competen a los directores departamentales y distritales de Educación. Las *capacitaciones de los docentes*, aunque organizadas localmente, en la mayoría de los casos responden a planificaciones centralizadas vinculadas a proyectos en ejecución que

CUADRO 4. Evolución del currículo de Honduras, por etapas educativas

Etapas	Fecha en la que se establece	Áreas o materias obligatorias y, en su caso, optativas	Elementos del currículo	Flexibilidad del currículo prevista en la Ley
Infantil	2005	<ul style="list-style-type: none"> — Desarrollo Personal y Social. — Relación con el entorno. — Comunicación y representación. 	<p>Fines y principios de la Educación Nacional, la educación pre-básica y sus principios, perfil del egresado, programas de estudio, estándares educativos y proyectos educativos de centro.</p>	<p>Se basa en una propuesta nacional, pero permite adecuaciones curriculares en el nivel local.</p>
Primaria	1967 Modificado en 1987-89	<p>Cinco áreas curriculares³⁸:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Educación para la salud (Ed. Física y Deportes). • Educación intelectual (Español, Estudios Sociales, Matemática y Ciencias Naturales). • Educación Estética (Música y Canto, Dibujo y Decorado, Caligrafía). • Educación técnica (Artes Industriales, Educación para el Hogar y Actividades Agropecuarias). • Orientación. 	<p>De 1967 a 1971 funcionó la <i>Comisión Coordinadora para la Revisión y Reforma de los Planes y Programas de Estudio</i> que tuvo a cargo la elaboración de los programas de las asignaturas de la educación primaria. Volvió compatibles los planes y programas con la legislación vigente.</p> <p>— Los criterios de evaluación aparecen en el <i>Reglamento General de Educación Primaria</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Los planes de estudio eran utilizados a nivel nacional, aunque se hicieron algunos ensayos con enfoques regionales. — Es un enfoque curricular centralizado.
	1993	<p>Se elaboran "Rendimientos Básicos"⁴⁰ para la educación primaria.</p>	<p>Se reforman los programas de las asignaturas utilizando un nuevo diseño ("Rendimientos Básicos"). Se presentan los primeros intentos de evaluación en base a ciertos estándares pero el logro es limitado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Los rendimientos básicos se utilizan a nivel nacional. — No hay <i>discriminación positiva</i> para aquellas escuelas ubicadas en zonas con población indígena.

Ciclo común	1995	<p>"Rendimientos Básicos para el Ciclo Común"⁴¹ distribuidos en tres bloques:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Español, Estudios Sociales y Educación Cívica. • Matemáticas, Ciencias Naturales y Educación Física. • Actividades Prácticas, Artes Plásticas y Educación Musical. 	<p>— Se elaboran textos y materiales educativos gratuitos que son distribuidos a nivel nacional (el financiamiento proviene del Proyecto Eficiencia de la Educación Nacional).</p> <p>— Extiende el modelo curricular diseñado originalmente para la escuela primaria.</p> <p>— Es utilizado por el Programa EDUCATODOS como insumo para producir <i>Guías Curriculares</i> para el tercer ciclo de la educación básica que sirven a su vez para apoyar el ensayo de Telebásica que el gobierno ensaya.</p>	<p>— Se ponen en marcha capacitaciones para los docentes.</p> <p>— Se pretende usar a nivel nacional pero en la práctica su impacto es limitado.</p> <p>— Se utiliza como apoyo a Telebásica.</p>
Tercer ciclo de la educación básica ⁴²	1996	Comprende cuatro áreas (básicamente con las mismas asignaturas descritas en los rendimientos básicos): Lenguaje y Comunicación, Formación Científica y Tecnológica, Humanista, Productiva.	Utilizó inicialmente la propuesta curricular elaborada por EDUCATODOS para el tercer ciclo de la educación básica.	— Diseñado para ser utilizado a nivel nacional, sin embargo, para el 2007 no había podido tener expansión a nivel nacional.
El Currículo Nacional Básico (CNB)	2005	Para el 2006 se inicia en la práctica la transición hacia el nuevo CNB. Su estructura curricular se basa en las áreas: Comunicación, Artística, Ciencias Sociales,	Incluye los siguientes elementos del currículo: Antecedentes del diseño curricular nacional para la EB, fundamentación general	No tiene espacios optativos, pero sí permite adecuaciones regionales.

³⁹ Un total de 30 horas de clase por semana de 1° al 4° grado y 31 horas para 5° y 6° grado. Una hora de clase dura 40 minutos y un recreo o receso dura 20 minutos.

⁴⁰ Iniciativa promovida con financiamiento del USAID/Honduras.

⁴¹ Son los mismos que posteriormente se utilizan en el tercer ciclo de la educación básica.

⁴² Una Comisión del Consejo Nacional de Educación elaboró una propuesta curricular para la educación básica que no fue aprobada oficialmente pero que sirvió de modelo al Programa Educatodos para la elaboración de Guías Curriculares para el tercer ciclo de la educación básica.

CUADRO 4. (Continuación)

Etapas	Fecha en la que se establece	Áreas o materias obligatorias y, en su caso, optativas	Elementos del currículo	Flexibilidad del currículo prevista en la Ley
Secundaria superior	2005-2006	<p>Educación Física, Matemáticas y Ciencias Naturales.</p>	<p>de la EB; abordaje de la Educación Inter-cultural Bilingüe; caracterización psicológica de los niños y niñas según el ciclo; perfil del egresado de la EB; expectativas de logro de la educación básica; marco pedagógico didáctico; evaluación (se agrega además evaluación y elaboración de estándares educativos nacionales).</p>	<p>Curriculo rígido, sin espacios curriculares optativos. La variedad está en el alto número de carreras ofrecidas.</p>
		<p>Dos tipos de carreras: — Un Bachillerato Científico y un Bachillerato Técnico Profesional. Para el Bachillerato Técnico Profesional se tiene: formación de fundamento para todas las modalidades y orientaciones (matemática, español, física, química, biología, inglés, sociología, Historia de Honduras, informática y psicología). — Formación orientada y específica ofrecida en forma modular de acuerdo a la carrera correspondiente.</p>	<p>Se sustenta en un acuerdo que contiene un cuadro que lista los espacios curriculares y el número de horas de clase por semana.</p>	

usualmente reciben financiamiento externo. El concepto moderno de *evaluación del desempeño docente*, aunque considerado en el espíritu del *Estatuto del Docente Hondureño*, continúa siendo más una aspiración que un instrumento real de utilidad en la mejora de la calidad de los servicios⁴³.

Con la excepción de las creadas con el modelo de participación comunitaria de PROHECO, las escuelas gozan de muy poca autonomía en lo administrativo y, en la práctica, la administración del nuevo CNB continúa siendo altamente centralizada. Desde 1988, año en que se inicia la distribución de textos gratuitos de la serie *Mi Honduras*, la producción y distribución de los textos que soportan el currículo ha sido altamente centralizada, con un mínimo o casi nulo espacio para la creación de materiales de uso local. Recién en 2007 se culmina el largo proceso de producción, en su lengua materna, de textos y materiales educativos para los grupos étnicos del país.

Los centros educativos del nivel básico —escuela primaria, centro básico o instituto de educación secundaria superior— continúan con la organización administrativa tradicional: director, subdirector y secretario; y cuando el tamaño lo requiere, tienen un cuerpo de consejeros y orientadores académicos⁴⁴. Toda persona que ejerce *cargos de dirección* en un centro educativo público es nombrada por la vía del concurso regulado en el *Estatuto del Docente Hondureño* y su reglamentación. En el sector privado prevalece la contratación directa de docentes.

En lo relativo a la administración del centro educativo, la participación de los padres de familia es variada. Desde *casi nula* en los centros educativos privados, pasando por *moderada* en las asociaciones de padres de familia en las escuelas oficiales, las participativas Asociaciones Educativas (ADEL), hasta llegar a las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) promovidas por el modelo de

⁴³ Para finales del año lectivo de 2007 la Secretaría de Educación anunció la formación de un equipo técnico bipartito (12 representantes del gobierno–12 representantes de la dirigencia magisterial) para llevar a la práctica las tareas de medición del desempeño del docente hondureño.

⁴⁴ En los centros educativos con mayor población estudiantil está normado que se asigne un profesor guía para cada grado o curso.

PROHECO desde las que los padres y madres de familia juegan un papel central en la administración del centro educativo. Las AECO fueron las primeras organizaciones de padres de familia que gozaron de personalidad jurídica legalmente otorgada por el Estado, lo que les permite recibir transferencias directas de fondos que utilizan para la contratación de los docentes y, en muchos casos, para el apoyo en la construcción de obras de infraestructura que van desde la reparación de aulas hasta la construcción completa de una escuela.

La cuestión docente

La situación docente es relevante en la economía del país dado que el número de docentes contratados tiene un alto impacto en la masa salarial que el Estado compromete para atender al sector educativo. De hecho, en su momento éste fue un punto central en la controversia que rodeó a la aprobación de la *Ley del Estatuto del Docente Hondureño*. El absentismo docente, especialmente en el área rural, continúa siendo un reclamo de los padres de familia que requiere de una revisión del modelo de supervisión educativa utilizado hasta la fecha. La formación inicial de los docentes continuaba al cierre del año académico 2007 sin una definición política precisa, especialmente en lo relativo a la formación universitaria de los maestros de educación básica.

La situación del profesorado en Honduras se muestra en el cuadro 5.

Elección de centro y facilidades en el acceso

En el área urbana las familias tienen muy poca oferta para poder elegir la escuela primaria pública a la que enviarán a sus hijos e hijas. En la mayoría de los casos la opción es única y a la fecha han desaparecido prácticamente las escuelas con matrícula para un solo sexo. En el área rural tampoco existe posibilidad de que las familias escojan

CUADRO 5. Situación del profesorado

Profesorado	Cantidad de docentes en el sector público	Formación inicial	Formación permanente	Salarios (promedio) y estabilidad en el puesto ⁴⁵	Absentismo docente	Diferencias en los docentes de la pública/privada
E. Infantil	5.425	Los <i>Jardines de Niños</i> pertenecientes al sector oficial son atendidos por maestras de educación primaria formadas en Escuelas Normales (título de nivel medio de tres años de duración después de la EB). Las diversas modalidades de educación no-formal son atendidas por voluntarios de diversa escolaridad, entrenados para realizar tareas puntuales.	Participan en programas de capacitación promovidas por la SE o por proyectos especiales. Las educadoras comunitarias reciben capacitación especial utilizando guías que contienen la descripción del programa particular que apoyan.	Igual al de un maestro de Educación Primaria en función de lo establecido en el <i>Estatuto del Docente Hondureño</i> . Gozan de estabilidad en el puesto. Los participantes en programas de voluntariado lo hacen <i>ad honorem</i> y en algunos casos reciben un bono mensual que puede oscilar entre 12 y 25 dólares.	No existe un sistema confiable de <i>medición del absentismo docente</i> para este nivel. En general es afectado por los padres de actividades que organizan los directores magisteriales como parte de sus reclamos por incumplimiento de sus demandas salariales. Los programas de educación no formal no reportan pérdidas en el cumplimiento de su calendario académico.	Existe un alto empirismo ⁴⁶ en la formación de docentes para la educación inicial, tanto en el sector público como en el privado (no existen cifras oficiales). Las escuelas bilingües ofrecen <i>educación inicial</i> como parte de la propuesta general de educación bilingüe. Aquí también el empirismo es alto. El sector privado atiende aproximadamente un 50% de los alumnos que asisten a la educación inicial (Sabillón, 2007).

⁴⁵ Por ley todos los docentes de Honduras gozan de un sistema de previsión social que incluye pensión o jubilación a partir de los 50 años de edad.

⁴⁶ En el contexto hondureño, tradicionalmente se ha identificado a un “maestro empirico” como aquel que no posee el título académico que lo habilita para ejercer legalmente la docencia. Trabajan usualmente en el área rural especialmente en los lugares remotos a los cua-

CUADRO 5. (Continuación)

Profesorado	Cantidad de docentes en el sector público	Formación inicial	Formación permanente	Salarios (promedio) y estabilidad en el puesto ⁴⁵	Absentismo docente	Diferencias en los docentes de la pública/privada
Educación primaria	34.421	Los maestros de Educación Primaria son formados en las Escuelas Normales de nivel medio (no universitario). La duración de los estudios es de tres años después del tercer ciclo de la EB. A partir del 2002 se inició la formación de maestros de Educación Básica a nivel universitario.	Participan en programas de capacitación promovidos por la SE en donde juega un papel especial el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa, INICE. El proyecto Luis Landa, financiado por la AECI, ha tenido una alta incidencia en la capacitación de docentes en los últimos años. La Cooperación Japonesa ha tenido incidencia en la capacitación de docentes en la enseñanza de las matemáticas.	El maestro ingresa por la vía del concurso y goza de estabilidad docente y un salario base establecido en función de lo regulado en el Estatuto del Docente Hondureño. Los maestros de programas especiales de PROHECO no son seleccionados por la vía del concurso y por ello no gozan de estabilidad laboral.	No se dispone de un sistema confiable de medición del absentismo docente para este nivel. En general el absentismo es provocado por los paros de actividades que organizan los dirigentes magisteriales como parte de sus reclamos por incumplimiento de sus demandas salariales. Para 2007 la SE afirmó haber cumplido más de 190 días de clases, pero los medios de prensa pusieron en duda la validez de esta cifra. Las escuelas bilingües del país, que son todas privadas, reportan haber cumplido entre 180 y 190 días de clases, de acuerdo al calendario académico aprobado (Sabillón, 2007).	El 100% de los docentes que laboran en educación primaria pública, que cubre más del 90% de la población atendida en el país, tiene como mínimo el título de maestros egresados de Escuelas Normales. Un porcentaje de los docentes que laboran en PROHECO no tiene título de maestro, pero posee otro título de educación media (secundaria superior).

<p>Secundaria básica (tercer ciclo)</p>	<p>2.614</p>	<p>A partir de 2002 se forman en el grado en licenciados en la UPNFM. Actualmente la mayoría de los Centros de Educación Básica son atendidos por profesores de educación media graduados en la Universidad Pedagógica Nacional y por pedagogos graduados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.</p>	<p>Participan en programas de capacitación promovidos por la SE o por proyectos especiales⁴⁷.</p>	<p>El maestro ingresa por la vía del concurso y goza de estabilidad docente y un salario base establecido en función de lo regulado en el <i> Estatuto del Docente Hondureño</i>.</p>	<p>Situación similar a la de la educación primaria.</p>	<p>Aunque no existen cifras oficiales tanto en la pública como en la privada se estima que hay un alto empirismo docente. El sector privado atiende aproximadamente al 50% de la población en la modalidad del ciclo común. En la última década la población estudiantil atendida por el sector privado ha descendido de cerca de un 50% a aproximadamente un 35% (Sabillón, 2007).</p>
<p>Educación secundaria superior: Presencial A distancia</p>	<p>14.223 919</p>	<p>Para ejercer en este nivel se requiere título de docente a nivel universitario. Existe un empirismo crónico, pero no existe una cifra oficial publicada por la SE.</p>	<p>Participan en programas de capacitación promovidos por la SE o por proyectos especiales. En la última década la educación secundaria superior, en particular la técnica, ha recibido sustantivo apoyo para capacitación financiado</p>	<p>Establecido de manera similar a la de la educación primaria y básica.</p>	<p>Situación similar a la que se presenta en la educación básica.</p>	<p>Tanto en la educación pública como en la privada existe el problema del empirismo docente. En términos generales los salarios de los docentes del sector privado son menores de los que reciben los del sector público, ya que el <i> Estatuto del</i></p>

les es difícil enviar maestros titulados. En el caso del nivel de educación inicial, un maestro es considerado empirico si no tiene el título que lo habilita para ejercer en ese nivel.

⁴⁷ Existen 35 centros de educación básica atendidos por docentes que han sido capacitados en la modalidad de Telebásica, proyecto ejecutado con la asistencia técnica de la Secretaría de Educación de México.

CUADRO 5. (Continuación)

Profesorado	Cantidad de docentes en el sector público	Formación inicial	Formación permanente	Salarios (promedio) y estabilidad en el puesto	Absentismo docente	Diferencias en los docentes de la pública/privada
Educación de personas adultas	779	Aún existen programas oficiales atendidos por maestros de educación primaria formados en Escuelas Normales. La gran mayoría de las personas beneficiadas son atendidas por programas especiales como <i>EDUCA TODOS</i> , <i>PRALEBAH</i> y <i>el Maestro en Casa</i> y <i>Yo sí Puedo</i> en los cuales participan como docentes desde maestros titulados hasta voluntarios con educación primaria completa.	Participan en programas de capacitación promovidos por la SE o por proyectos especiales.	Con la excepción de los maestros contratados por el Estado, los voluntarios trabajan <i>ad honorem</i> o reciben algún tipo de bono.	No existe un sistema confiable de medición del absentismo para estas modalidades de alfabetización.	<i>Docente</i> tiene su mayor incidencia en la educación pública de Honduras.

escuela para sus hijos. En el nivel medio, la oferta estatal es muy limitada en todo el país y las familias tienen dificultades para obtener cupo para sus hijos en el instituto de su preferencia. Además, no existen programas de matrícula diferenciada que favorezcan a la población que vive en condiciones de pobreza tanto en el área rural como urbana, la población indígena, los niños y niñas afectados por el trabajo infantil, los discapacitados o las mujeres en riesgo educativo. La situación en la educación secundaria superior se presenta más difícil debido a la baja cobertura educativa en este nivel.

Evaluación de los aprendizajes en la escuela

El *Reglamento General de Educación Primaria* (Graficentros Editores, 2000) regula la forma de evaluación de los aprendizajes en la escuela. Los alumnos son calificados bimensualmente en una escala de 1 a 100 puntos en la llamada *evaluación objetiva* consistente en pruebas escritas, orales y tareas prácticas. También el docente de cada grado registra una *evaluación subjetiva* o valorativa en la cual se pondera el esfuerzo, la actitud, el interés, la participación, la perseverancia, la iniciativa y la conducta individual y social del alumno que está siendo evaluado. Al final del año académico, en base a los resultados bimensuales —y, cuando el caso lo amerita, de *exámenes de recuperación* durante el período de organización del siguiente año lectivo—, el maestro del grado decide si el alumno es o no promovido al siguiente grado. El alumno que no es promovido deberá repetir el grado completo en la escuela primaria. En las escuelas unidocentes del área rural prevalece el criterio del maestro o maestra como criterio único en materia de evaluación pero se respeta la normativa general. En el área urbana el director o directora da un seguimiento directo a las estadísticas de aprobación y repetición de su centro educativo, las cuales son incorporadas a la base de datos estadísticos que manejan su *Dirección Distrital* y su *Dirección Departamental de Educación* respectiva. Esta información está siendo actualmente utilizada para darle seguimiento al cumplimiento de las *Metas EFA*. En el *ciclo común* y en *tercer ciclo* de la educación básica se sigue un procedimiento similar de evaluaciones bimensuales.

Sin embargo, el alumno puede llevar hasta dos asignaturas reprobadas del año anterior, según la norma vigente.

Aun cuando ya existe la normativa para establecer los tres ciclos de la *educación básica*, la tradición nacional prevalece al ser la *educación primaria* de seis grados considerada por la población como un ciclo fundamental del sistema; de hecho en la práctica continúa siendo mayoritario el número de centros que solamente ofrecen la educación primaria sin incluir el tercer ciclo de la educación básica. El tránsito del *segundo* al *tercer ciclo* de la *educación básica* coincide con la edad en la cual la mayoría de los niños y niñas hondureños son excluidos del sistema educativo, especialmente en el área rural y en las zonas urbanas marginadas. De prevalecer esta situación se producirá eventualmente una desaceleración en el crecimiento de la escolaridad promedio de Honduras.

Es importante señalar que hasta ahora no existen *pruebas nacionales* aplicadas con fines de promoción de un grado al siguiente o de un ciclo a otro. Las pruebas que se han aplicado a muestras representativas de la población estudiantil tienen más la finalidad de investigación del estado actual del sistema educativo que la de lograr la aplicación de correctivos puntuales en cada centro educativo.

EVALUACIÓN DE LOS CENTROS Y DEL SISTEMA EDUCATIVO

La evaluación educativa en general es la parte más débil de todo el proceso de reforma educativa y su mayor limitación se presenta en la falta de una evaluación sistémica que garantice que el Estado conozca con prontitud el desempeño de los centros en cada período académico. Desde el punto de vista técnico, la evaluación no ha recibido la atención requerida por parte de la Secretaría de Educación y el sistema universitario.

Evaluación interna del sistema educativo

Si bien la Secretaría de Educación (SE) ha elaborado la documentación técnica que sirve de soporte al Sistema Nacional de Evaluación

Externa (SINECE), que contiene insumos suficientes para el diseño y análisis de pruebas estandarizadas aplicables en el ámbito nacional, el proceso es incipiente y no alcanza aún un impacto significativo en los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo nacional. En el cuadro 6 se presenta un resumen de la evaluación de los centros y del sistema educativo.

En la última década se destacan las pruebas que la *Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación* (UMCE)⁴⁸ ha realizado en varios grados de la escuela primaria, fundamentalmente en matemáticas, ciencias naturales y lenguaje oral y escrito; produciendo los informes de los resultados de las pruebas así como informes sobre factores asociados al rendimiento académico, documentación que contiene información acerca de los factores internos y externos que condicionan el aprendizaje así como mecanismos para mejorar el rendimiento en las asignaturas de Matemáticas, Español y Ciencias Naturales (UMCE, 2005). Para el 2007, el problema principal de la UMCE se centró en que sus pruebas de campo quedaron obsoletas, ya que respondían al currículo nacional que fue suplantado por el CNB vigente.

Un esfuerzo reciente es el que realiza la SE a través del proyecto *Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil* (MIDEH)⁴⁹ por medio del cual, basándose en el CNB vigente, se han establecido los estándares por grado en Español y Matemáticas para pre-básica y básica de 1° a 9° grado, y se proyecta la elaboración y aplicación de pruebas a nivel nacional para medir el nivel de logro de los estándares educativos nacionales (Secretaría de Educación de Honduras-MIDEH, 2006). Al cierre del año académico 2007 la SE no había establecido con claridad cuál sería su política relativa al uso óptimo de la experiencia técnica de la UMCE y el esfuerzo nuevo de MIDEH. Lo cierto es que en ese momento (diciembre de 2007) el país carecía de pruebas nacionales validadas y apropiadas para dar el seguimiento al nuevo CNB.

⁴⁸ La UMCE fue creada mediante convenio entre la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán y la Secretaría de Educación.

⁴⁹ MIDEH fue creado con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID/Honduras).

CUADRO 6. Evaluación de los centros y del sistema educativo hondureño

Objeto de la evaluación	Existencia (sí/no) y obligatoriedad	¿Existe un sistema de indicadores de calidad público y común?	Fecha de comienzo de la iniciativa	Periodicidad	Agente evaluador	Publicación y difusión de resultados
Evaluación de los centros	Los centros deben ser evaluados por las Direcciones Departamentales por medio de las Direcciones Distritales de Educación.	No, pero existen instrumentos de evaluación proporcionados por el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación.	El SINECE ⁵⁰ se concibe a mediados de los años noventa.	La evaluación de los centros es anual y se basa principalmente en el registro de las estadísticas del centro educativo.	El propio centro hace autoevaluación y la SE lo hace por medio de las Direcciones Departamentales y Distritales.	No se publican con periodicidad. Excepto las estadísticas de cobertura.
Evaluación del sistema educativo del país	Existen regulaciones en la Ley, pero en la práctica no existen evaluaciones efectivas.	No existe un sistema actualizado de indicadores.	Ha estado en vigencia desde 1966.	Anualmente.	Lo hace la SE por varios medios: SINECE, Evaluación Externa, proyectos específicos (MIDEH), etc.	No se publican con periodicidad. Excepto las estadísticas de cobertura y los resultados de UMCE y otros proyectos.

⁵⁰ Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa.

Participación en estudios regionales de rendimiento

En Honduras no existe la tradición de participar en estudios internacionales de rendimiento educativo del alumnado. De hecho, el país ha participado únicamente en 1997 en el *Primer Estudio Regional del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*, LLECE, coordinado por la OREALC/UNESCO con sede en Santiago de Chile y donde los estudiantes hondureños junto a los dominicanos obtuvieron las calificaciones más bajas de toda Centroamérica. Asimismo, esos resultados ubicaron al país en último lugar en las pruebas de lenguaje y en los últimos lugares en las pruebas de matemáticas (LLECE/UNESCO, 2001). A partir del 1º de julio de 2007 Honduras se ha incorporado, nuevamente, como miembro de LLECE y es de esperar que se recupere la iniciativa de participar en futuras pruebas internacionales (LLECE/UNESCO, 2007).

LA EDUCACIÓN NO FORMAL: FUNCIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO DEL PAÍS Y NEXOS CON LA EDUCACIÓN FORMAL

Tradicionalmente, en Honduras se le ha dado poca relevancia a la *educación no formal* como vía de solución real de los problemas que se han generado por la falta de universalización de los servicios educativos básicos, la falta de recursos económicos de los jóvenes, el trabajo infantil u otras razones. Esta visión ha empezado a cambiar a partir de la última década, en gran medida gracias a varias iniciativas de políticas educativas, entre las que sobresale la creación de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal*, CONEANFO. Aun con estas iniciativas, la cobertura de servicios alternos de educación es reducida y en demanda de expansión para cubrir las necesidades de más de un millón cien mil niños y jóvenes que para el 2004 demandaban servicios en los niveles de educación pre-básica, básica y media (CONEANFO, 2007). Para los jóvenes sin título de educación secundaria superior, el *Instituto Nacional de Formación Profesional*,

INFOP, continúa siendo la principal opción de habilitación para el trabajo⁵¹.

No se conoce con precisión cuál es en Honduras la oferta educativa actual de la *educación no formal* y por consiguiente tampoco se conoce cuánta gente se educa bajo esta modalidad; esto en gran medida debido a la falta de un registro actualizado de los programas puestos en marcha por una gran cantidad de ONG, que aumentaron en número a partir de la década de los noventa. Reportes recientes indican que aunque la EANF tiene una participación considerable y creciente en el sistema educativo, el porcentaje de alumnos que se atienden bajo esta modalidad es casi igual al 1,65% de la matrícula del *sistema educativo formal* (CONEANFO, 2007).

Un mapeo institucional elaborado por la CONEANFO reporta 344 organizaciones que trabajaban en el 2007 en la *Educación No Formal* (ENF). Las tareas realizadas por las instituciones de educación no formal van más allá de la alfabetización de adultos. La tabla 6 muestra la cantidad de instituciones distribuidas según sus opciones de tareas educativas.

Cerca de la mitad de las instituciones atienden programas educativos orientados a la *satisfacción de necesidades básicas y desarrollo social*, mientras que un 5% realiza tareas de *alfabetización*. Las tareas de *educación ocupacional* son realizadas por una cuarta parte de las instituciones y de ellas más de la mitad pertenecen al sector privado (57%). Las instituciones gubernamentales (incluido el INFOP) representan un 28% y atienden el 30% de la matrícula reportada (CONEANFO, 2007).

En 2004, de tres opciones educativas alternativas no formales (educación pre-básica, básica y educación ocupacional-vocacional), el total de beneficiarios ascendió a 208.507 personas, distribuidas así, por opción: 32% en educación pre-básica, 66% en educación básica y algo más de un 1% en educación ocupacional-vocacional. Del total de participantes, el 48% son hombres y el 52, mujeres. La participación de las mujeres es mayor en todos los niveles.

⁵¹ Esta tarea es complementada por las tareas que se realizan a través de la red de centros educativos adscritos al *Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras, CADERH*, que a lo largo de varios años ha recibido financiamiento del USAID/Honduras.

TABLA 6. *Distribución por opciones educativas en la ENF*

<i>Opciones</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Porcentaje</i>
1. SNB y DS.....	297	49
2. Ocupacional.....	141	23
3. Básica.....	82	13
4. Pre-básica.....	62	10
5. Alfabetización.....	28	5
TOTAL.....	610	100

Nota: Este cuadro presenta el número de organizaciones que implementan opciones educativas. Cada institución implementa 2 ó más opciones, por eso no cuadra exactamente con las 344 instituciones mapeadas.

FUENTE: Tomado del informe de investigación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CONEANFO, 2007).

La relación entre la Educación Alternativa No Formal y la Educación Formal es, en la práctica, muy limitada y variada. Mientras los programas alternativos que benefician a la educación de adultos (PRALEBAH, EDUCATODOS, por ejemplo) siguen muy de cerca el currículo formalmente establecido para la educación básica, las actividades curriculares que se realizan en los programas que habilitan para el trabajo carecen de reconocimiento en las carreras de educación secundaria superior aun cuando ambas tareas educativas tienen como meta la formación profesional de jóvenes.

A partir de la inversión que el Estado hace en la educación no formal se deduce que, aunque ha aumentado a partir de la aprobación de la ley que estimula la ENF, es todavía insuficiente para cumplir las tareas demandadas si se compara con la inversión en la educación reglada. Sin embargo, se debe cuidar que la responsabilidad del Estado para garantizar la cobertura (por ejemplo en pre-básica) no sea disminuida, o en el peor de los casos sustituida, por la puesta en práctica de políticas basadas en la relación costo/beneficio que estimulen programas de educación no formal sin mayores controles de calidad.

En resumen, es posible afirmar que, hasta la fecha, las instituciones dedicadas a la educación alternativa no formal tienen como

prioridad la educación relativa a la satisfacción de necesidades básicas y desarrollo social. La educación básica de niños y jóvenes rezagados del sistema formal así como la formación profesional de jóvenes requieren de mayor atención por parte de estas instituciones.

III.2.3. Políticas públicas específicamente orientadas a aumentar la equidad en educación

La equidad vista desde la normativa vigente a lo largo de la última década está más centrada en la dimensión del acceso⁵²; reflejada más en la obligatoriedad de la educación básica que en la calidad de los procesos o la valoración de resultados. Por otro lado, los administradores de la educación plantean la equidad educativa más en términos de “acceso a los servicios educativos” que en función de procesos o resultados; conceptos que, entre las autoridades educativas, parecen ser más elaborados y de menor visibilidad en el momento de la formulación o evaluación de las políticas educativas. De hecho uno de los principales problemas de orden administrativo en el sistema educativo se presenta en la adjudicación de nuevas plazas para mejorar la cobertura. Al contrario, el conflicto es menor alrededor de los requerimientos de textos y materiales educativos, cumplimiento del calendario académico vigente, formación continua de docentes, infraestructura y resultados de evaluaciones externas nacionales o internacionales. Más complicado aún es el escenario político y social hondureño, en el cual el tema de la obligatoriedad de la educación básica no aparece como relevante o de interés nacional⁵³. Sin embargo, con el nuevo Currículo Nacional Básico se pretende poner nuevos elementos dinámicos que permitan una valorización más objetiva de las distintas actividades rela-

⁵² Esto se justifica, por un lado, debido a los problemas de cobertura en los niveles de educación *pre-básica* y *media* que tiene el país; y, por otro, debido a la poca importancia que desde el gobierno se ha asignado a la *evaluación institucional* y a la *medición de resultados* al final de los distintos ciclos académicos.

⁵³ Un monitoreo de la prensa escrita de circulación nacional, realizado por Armando Euceda y Nancy Soler durante 4 meses en 2007, muestra claramente estos resultados.

cionadas con el logro de equidad en los procesos educativos. Y con la puesta en práctica de nuevas políticas de evaluación de los aprendizajes se pretende iniciar el fomento de una cultura de medición de la calidad educativa que permitirá conocer los resultados que se están obteniendo con la puesta en marcha del nuevo CNB (Secretaría de Educación de Honduras-MIDEH, 2006).

Si bien el gobierno de Honduras abraza la iniciativa mundial de Educación para Todos traducida en la formulación de un Plan Nacional de Educación para Todos (EFA), con metas EFA claramente establecidas y monitoreadas, que en consonancia con la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza constituyen el ejemplo más relevante de las políticas sociales, el país aún carece de un verdadero pacto político nacional o de pactos locales o regionales que garanticen que, más allá de un período de gobierno, las políticas educativas tendrán continuidad y la solución de los principales problemas del sistema serán reales y permanentes. El *Foro Nacional de Convergencia* (FONAC), a lo largo de los últimos tres periodos gubernamentales, ha hecho suya esta tarea pero los compromisos no han logrado hasta ahora traducirse en resultados políticos y sociales reales y confiables para mejorar la equidad educativa. Los únicos acuerdos tangibles que se han dado han sido entre las organizaciones magisteriales y el gobierno central, y su temática principal, casi exclusiva, ha sido el cumplimiento de mejoras salariales consignadas en el *Estaduto del Docente Hondureño*.

Finalmente, es positivo señalar que, en la última década, en Honduras se han logrado poner en práctica o profundizar algunas medidas de discriminación positiva y de atención a la diversidad en la escuela. Se destacan: la creación del *Programa de Educación Intercultural Bilingüe* diseñado para atender las necesidades educativas de los distintos grupos étnicos del país; el proyecto piloto *Salvemos Primer Grado* para reducir la repetición y deserción de niños en primer grado, proyecto que sirvió de semilla para lo que hoy es el proyecto *Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras*, MIDEH; el *Programa Hondureño de Educación Comunitaria*, PROHECO, diseñado para atender los problemas de acceso a la escuela que presentan niños y niñas de las áreas rurales más remotas; EDUCATODOS y el *Programa de Alfabetización de Adultos de*

Honduras, PRALEBAH, diseñados para atender las necesidades educativas de personas rezagadas en el sistema educativo; la creación de los *Centros de Educación Básica* para expandir 7º, 8º y 9º grado; el *bono del transporte* para los escolares; el *Programa de la Merienda Escolar* para mejorar la alimentación de los niños y niñas de la escuela primaria y, recién a partir de 2006, la *matrícula gratis* en las escuelas y colegios de educación secundaria superior públicos. Asimismo, es importante recalcar que la mayoría de los programas de *educación especial*, aunque insuficientes para atender la demanda a nivel nacional, han sido creados y administrados desde el sector privado. Finalmente, a pesar de las demandas, no existe hasta ahora normativa alguna que garantice que estas *medidas de discriminación positiva* se deban extender obligatoriamente a todas las regiones del país.

III.2.4. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas sobre equidad en educación del país

Por responsabilidad constitucional es el Estado el llamado a jugar un papel central en la solución de los problemas de inequidad social y esto debe traducirse en acciones concretas, puestas en práctica no sólo desde la administración del gobierno central sino desde las direcciones departamentales y distritales de educación, así como desde los gobiernos municipales. En la práctica —dado el carácter administrativo altamente centralizado que todavía particulariza al sistema educativo hondureño— existen muy pocas iniciativas y un financiamiento muy limitado para que los distritos escolares, a través de sus centros educativos, promuevan iniciativas desde el nivel local para poder mejorar la equidad educativa. Los proyectos locales, cuando existen, reciben apoyo de las municipalidades y algún apoyo puntual de organizaciones de la sociedad civil (la construcción de aulas escolares es un ejemplo típico de estas iniciativas)⁵⁴.

⁵⁴ Un ejemplo de este tipo de iniciativas es el proyecto que de manera conjunta ejecutan la Municipalidad de Puerto Cortés y el Distrito Escolar correspondiente con el propósito de mejorar el rendimiento escolar.

La equidad educativa no ha sido tanto un debate del Estado...
...ha sido la sociedad la que ha llevado el debate al Estado.

Zoila Madrid (UNAH y Centro de Estudios de la Mujer).

Las ONG y otros actores de la sociedad civil también realizan una diversidad de actividades para reducir la inequidad educativa. La educación pre-básica y la no formal es la que mayor beneficio recibe de estos actores. Al final de 2007, algunos medios de comunicación iniciaron acciones de discriminación positiva en apoyo a la educación básica⁵⁵.

Los actores internacionales, por su lado, centraron su esfuerzo en la década de los noventa en el apoyo a la universalización de la educación primaria, así como en los programas educativos de atención a los rezagados del sistema. Sin embargo, en este siglo, un denominador que parece ser común a todos los actores públicos e internacionales es el logro de las *Metas de Educación para Todos*. De hecho, la cooperación internacional ha constituido una *Mesa Redonda de Cooperantes en Educación*, MERECE, que ha centrado su esfuerzo en el cumplimiento de estas metas. Si bien en el pasado los cooperantes solían intervenir con sus propios proyectos al margen de las políticas educativas nacionales, hoy en día realizan un esfuerzo conjunto de apoyo al gobierno; la variante, sin embargo, está en el apoyo a la educación formal o no formal, o bien al nivel educativo, que el donante escoge apoyar. El país, por su parte, parece mejorar continuamente el nivel de ejecución de los proyectos financiados con fondos internacionales absorbiendo apropiadamente la ayuda económica que recibe. En cualquier caso es importante afirmar que la cooperación de actores nacionales e internacionales no sustituye, sino complementa, el trabajo que el Estado realiza en la puesta en práctica de las políticas de equidad en la educación del país.

⁵⁵ Véase por ejemplo *la promoción del logro de las Metas EFA*, realizada por el Canal 10 de Televisión Educativa, y el *Proyecto de Construcción de Mil Aulas*, del diario *La Tribuna* y el Canal 10.

CONCLUSIONES

1. Honduras ha tenido en la última década un avance sustantivo en la formulación y puesta en práctica de nuevas políticas públicas en el campo educativo, destacándose aquellas orientadas a la *universalización de la educación básica de nueve años*.
2. El país está potenciando *políticas de evaluación externa de la calidad educativa* que tendrán incidencia en la mejora de la equidad en los resultados del sistema educativo.
3. El país ha logrado avances en la aplicación de políticas de discriminación positiva para beneficiar a los distintos grupos étnicos pero debe acelerar la puesta en marcha de políticas que garanticen equidad de género en acceso, procesos y resultados, particularmente en el área rural.

IV. ANÁLISIS DE LA EQUIDAD: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO, EL TRATAMIENTO Y LOS RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

En el marco interpretativo anteriormente descrito (contexto y políticas públicas en educación) se ha presentado información significativa que vamos a utilizar para valorar la equidad del sistema educativo de Honduras en las tres dimensiones que definen este constructo: igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo, mantenerse, aprender y obtener buenos resultados académicos y sociales.

La amplitud y riqueza de la información recogida, y de la ulterior discusión de los resultados producidos a lo largo de este estudio con respecto a la equidad del sistema educativo hondureño, obliga a resumir en las páginas siguientes sólo los aspectos más relevantes, animando al lector a consultar el estudio extenso puesto a su disposición en los archivos de la Fundación Carolina. El aporte de actores claves consultados —representativos de

distintos sectores públicos, privados, organismos cooperantes y sociedad civil— y el contraste de estas opiniones con la información encontrada en documentos nacionales e internacionales relacionados con el tema ha permitido que se haga una interpretación más objetiva de la situación educativa hondureña en términos de equidad. Como se muestra a continuación, quizás el salvoconducto inequívoco para ingresar y permanecer en el reino de la pobreza es el analfabetismo y su garantía de permanencia es la inequidad social.

IV.1. *Igualdad de oportunidades en el acceso a la educación básica*

Desde la normativa nacional, el Estado está obligado a proporcionar gratuitamente educación básica (de nueve años) a todos los hondureños (Asamblea Nacional Constituyente, 1982). Aun cuando el país registra avances sustantivos en el cumplimiento de esta norma constitucional, la completa igualdad de oportunidades en el acceso a la educación básica sigue siendo un componente sustantivo de la deuda social del Estado hondureño. A pesar de la alta inversión que el Estado realizó en los últimos años, Honduras aparenta haber arribado a un punto de estancamiento o a una desaceleración del proceso de reducción de su tasa de analfabetismo (PNUD/Honduras, 2006). Esta situación puede cambiar si la combinación de políticas educativas apoyadas desde el nivel central y una serie de programas promovidos desde distintos gobiernos municipales tiene éxito en el combate y eventual erradicación del analfabetismo.

Aunque más adelante se analiza separadamente la igualdad de oportunidades en los distintos niveles educativos, en las tablas 7 y 8 se presentan estadísticas de la educación básica que permiten una visión preliminar de los problemas de equidad.

TABLA 7. *Evolución del porcentaje de cobertura educativa por niveles*

<i>Nivel</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>
Cobertura de matrícula en pre-básica	17,1	38,8 (1999)	23,3 (2003)	34,3
Tasa neta de matrícula en el primer y segundo ciclo de la educación básica (1° a 6° grado) (6-12 años).....	89,9	90,2	87,6	90,6 (2004)
Cobertura neta del tercer ciclo de educación básica (de 7° a 9° grado) (12-15 años).....	ND	ND	34,1	39,0
Tasa de cobertura en educación secundaria (15-18 años).....	ND	ND	13,6 (2001)	22,7

FUENTE: Elaboración propia a partir de PNUD/Honduras (2007).

TABLA 8. *Evolución de la matrícula a nivel nacional (2003-2006)*

<i>Nivel</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Matrícula en pre-básica..	199.650	189.578	189.835	211.824
Matrícula en educación básica	1.395.006	1.314.967	291.767	1.372.917
Matrícula en educación secundaria superior	445.258	387.019	428.288	469.871
TOTALES.....	2.039.914	1.891.564	1.909.890	2.054.612

FUENTE: Elaboración propia a partir de Secretaría de Educación (2007).

IV.1.1. Educación pre-básica: la brecha no se cierra

La cobertura de los servicios de educación pre-básica en Honduras se aborda bajo las modalidades oficial, municipal, semioficial, privada y alternativa. Todas ellas se atienden en jardines de niños y guarderías infantiles.

Los jardines son centros educativos de carácter oficial financiados por el Estado o de índole privada que gozan de autorización legal otorgada por la Secretaría de Educación. Recientemente se ha incrementado la cobertura a través de la modalidad alternativa, que es exclusivamente pública, y se apoya en la participación comunitaria y en organizaciones no gubernamentales que trabajan en el sector educativo. El proceso de transformación de la educación nacional promueve la existencia de *Centros Comunitarios de Educación Pre-básica*, CCPREB, que funcionan durante el periodo escolar de febrero a diciembre. Este modelo fue ensayado inicialmente en 53 centros en el año 2004 con educadoras voluntarias y para el 2006 se registraron 4.277 CCPREB con una matrícula de 34.634 niños y niñas (FEREMA, 2006).

La tabla 9 presenta el resumen estadístico en la matrícula en educación pre-básica. Se muestra que la matrícula es todavía baja a nivel nacional. Esta deuda del país se refleja en los recursos financieros y humanos que asigna a la educación pre-básica, en parte porque no se ha comprendido que el país ahorraría recursos por deserción y repetición escolar si se logra universalizar este nivel.

TABLA 9. *Matrícula educación pre-básica (2006)*

<i>Grado</i>	<i>Totales de alumnos (niñas y niños)</i>
Pre-kinder	11.873 (50,8% M; 49,2% H)
Kinder.....	49.466 (50,6% M; 49,4% H)
Preparatoria	115.842 (50,3% M; 49,7% H)
CCPREB	34.643 (49,9% M; 50,1% H)
TOTAL.....	211.824 (50% M; 50% H)

A través del *Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillanas de Honduras*, PRONEEAAH, el gobierno ha logrado ofrecer con equidad de género educación pre-básica a un total de 23.865 niños y niñas de los ocho grupos étnicos. Esta cifra representa un 15,1% de la población que requiere este servicio.

IV.1.2. Educación básica (1^o-9^o grado): vedada para los más pobres

Tanto en el marco legal como en el contexto operativo del sistema, se entiende por *educación básica (EB)* aquella que el Estado ofrece formalmente o complementada por metodologías alternativas a lo largo de nueve años de exposición sistemática a los servicios educativos. *La educación básica (EB)* se divide en tres ciclos, constituyendo los dos primeros la *educación primaria (EP)* (1^o a 6^o grado; seis a doce años de edad). El tercer ciclo (7^o a 9^o grado; de doce a quince años de edad) es comúnmente impartido en los llamados “*centros de educación básica*” y en el tradicional “*Ciclo Común*”, *CC*, incluido como parte de la *educación secundaria superior*.

En los últimos quince años la proporción de niñas que asiste a la escuela primaria es ligeramente superior a la de los niños (PNUD/Honduras, 2007). Por otro lado, en 2003 cerca de 160.000 niños y niñas indígenas y afrohondureños aparecen matriculados en la *educación básica*. No se pudo recabar datos fidedignos acerca de la población indígena que demanda servicios de educación básica, sin embargo los expertos reportan que la población garífuna es la que mayor cobertura recibe⁵⁶.

La tabla 10 permite comparar la tasa de cobertura de los distintos ciclos de la *educación pre-básica, básica y media*. Se destaca la alta tasa bruta de *acceso a la educación primaria* y la baja cobertura del *tercer ciclo de la educación básica (EB)*⁵⁷.

⁵⁶ Criterio sustentado por Héctor Espinal de UNICEF/Honduras.

⁵⁷ El bajo porcentaje del tercer ciclo de la educación básica reseñado (oficialmente) no presenta coherencia con el relativamente alto que se reporta para el total de la educación básica.

TABLA 10. *Tasa de cobertura (2006)*

<i>Nivel</i>	<i>Tasa neta</i>	<i>Edad (en años)</i> ⁵⁸	<i>Definición del ciclo o nivel</i>
Pre-básica I ciclo	33,98	3-4 4-5	Pre-kinder Kinder
Pre-básica II ciclo	52,65	5-6	Preparatoria
Educación básica.....	86,69	6-14	Incluye desde 1° a 9° grado de la EB y el ciclo común de educación media
I y II ciclo educ. primaria.....	91,89	6-11	Incluye desde 1° a 6° grado de la EB
III ciclo educ. secundaria básica	34,96	12-14	Incluye 7°, 8° y 9° grado de la EB y el ciclo común de educación media
Educ. secundaria superior.....	22,15	15-17	Incluye el rango 10°-12° grado

FUENTE: Elaboración propia a partir de la SE, *Unidad de Planeamiento y Evaluación de la Gestión. Registro de Centros Educativos 2006.*

Un proyecto novedoso de participación comunitaria, PROHECO, que opera como parte del sistema educativo formal, fue creado con el propósito de atender las necesidades educativas de aproximadamente 175.000 niños y niñas excluidos de la *educación pre-básica* y *básica* cuyas familias residen en las zonas más postergadas del país. El proyecto privilegia la participación de los padres de familia facilitándoles, por primera vez, una personalidad jurídica que les habilita para administrar recursos, incluyendo la contratación de los docentes y la administración de fondos para la construcción de escuelas. Un estudio sobre el impacto de PROHECO revela que este proyecto tiene un efecto positivo en los resultados del rendimiento académico de los alumnos. Se reportó que los maestros trabajan un

⁵⁸ Corresponde a la edad que se declara en el momento de la matrícula.

número mayor de horas al año, y se detectó que estas escuelas tienen maestros con menor calificación académica (Secretaría de Educación de Honduras/Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, 2004). En 2007 alcanzó una cifra récord de 114.886 alumnos atendidos por 4.333 maestros en 2.099 escuelas.

EL TRABAJO INFANTIL⁵⁹: FUENTE DE INEQUIDAD EDUCATIVA

El trabajo infantil se encuentra ligado a la pobreza de las familias hondureñas. En 2003 los niños que trabajaban eran 336.136, de los cuales el 71% eran varones y el 29% niñas, del total de la *Población Económicamente Activa* de 10 a 17 años. Al cierre de 2006, se reportan 376.423 niños de 10 a 18 años afectados por el trabajo infantil. Esta cifra confirma el poco o nulo impacto que están teniendo las políticas actualmente utilizadas (INE, 2006).

Para la población entre los 16 y los 18 años, la cobertura sólo es del 25,9%. Esto quiere decir que apenas uno de cada cuatro jóvenes entre esas edades está asistiendo a algún centro de enseñanza (INE, 2007a).

IV.1.3. Educación secundaria superior: el talón de Aquiles de la educación hondureña

En 2003 vivían en Honduras 1.354.491 jóvenes que requerían servicios educativos de secundaria superior. De esta demanda, en ese año, el país logró cubrir el 35%. Esto significa que 884.620 jóvenes entre los 12 y 18 años están excluidos del sistema educativo⁶⁰. Este panorama se confirma al reportarse que el acceso a la educación en el nivel medio presenta graves dificultades (aproximadamente entre un 32 y un 38% de los que terminan la escuela primaria llega a la secundaria) aunque es de reconocer que el crecimiento vegetativo

⁵⁹ De conformidad con el artículo 120 del *Código de la Niñez y la Adolescencia* la edad mínima legal para el trabajo es de 14 años.

⁶⁰ Elaboración propia a partir de datos del INE y la Secretaría de Educación.

ha sido significativo, ya que en 1990 se registraba una matrícula de 188.275 estudiantes y, una década después, había llegado a 310.053, representando un aumento del 65% (UNESCO, 2001). Para el 2006 solamente el 23% de los jóvenes de 13 a 18 años se matriculan de 7° a 12° grado, con un efecto más severo en el área rural del país (Schuh Moore, 2006). Estos datos estadísticos se contrastan con los reportados oficialmente en 2007.

El análisis del aumento de la cobertura en educación secundaria superior a lo largo de una década (1990-2001) arroja la siguiente información: Distrito Central (5,2%), San Pedro Sula (7,0%), ciudades medianas (10,7%), ciudades pequeñas (6,1%), zona rural (1,2%), con un promedio total del 5,9%. Estos datos muestran que las ciudades intermedias aumentaron su cobertura a un ritmo nueve veces mayor que el área rural. Esta asimetría se acentúa más si se considera que, mientras que en el municipio del Distrito Central (sede de la capital del país) más del 30% de los jóvenes tienen acceso a la educación secundaria, menos del 10% recibe este beneficio en el área rural y la tendencia no parece cambiar ⁶¹. También se amplió en esta década la cobertura en la *educación a distancia*, pero estadísticamente su impacto es aún pequeño; en el 2006 trabajaban 910 docentes en esta modalidad en comparación con los 14.223 en el sistema presencial (Secretaría de Educación de Honduras, 2007).

Cifras nacionales de 2006 reportan que en la educación secundaria de los 468.871 alumnos matriculados, el 55% son mujeres. Sin embargo, la inequidad de género comienza a cobrar su cuota cuando las niñas son segregadas del sistema debido a embarazos tempranos, en alguna medida provocados por la carencia de una adecuada y oportuna educación en salud sexual y reproductiva. En lo que a los grupos étnicos se refiere, la igualdad de oportunidades en el acceso promovido por el PRONEEAAH sólo tiene incidencia hasta el noveno grado.

En 2007, sólo el 14,5% de los jóvenes graduados el año anterior con título de educación secundaria superior ingresó en alguna universidad del país (Secretaría de Educación de Honduras, 2004).

⁶¹ <http://www.iipe-oei.org>.

IV.1.4. Alfabetización y cualificación de jóvenes y adultos: igualdad en el acceso a la educación no formal

El problema generado por la temprana exclusión de los jóvenes del sistema educativo formal ha dado espacio a la creación de una variedad de programas ejecutados por organizaciones no gubernamentales que en muchos casos catalizan fondos de cooperación internacional para acelerar la reducción de la inequidad educativa a la que es sometida la población originalmente excluida del sistema educativo formal. Un informe de investigación de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa no Formal en Honduras*, CONEANFO, reporta que un total de 82 instituciones desarrollan acciones de educación básica acelerada terminal, 62 realizan educación pre-básica y 141 instituciones desarrollan acciones de educación ocupacional. En resumen, 285 instituciones ejecutan acciones de educación para satisfacción de necesidades básicas y educación social, lo que representa el 86% del total de las instituciones (344 trabajan en el campo de las EANF) (CONEANFO, 2007). En el balance global de 2004, el total de hondureños beneficiados ascendió a 208.507 personas (32% en educación pre-básica, 66% en educación básica y algo más de un 1% en educación ocupacional-vocacional). Se reportó que, de esta población, el 48% son hombres y el 52% mujeres.

Desde la perspectiva sociocultural la adolescente embarazada limita sus oportunidades de estudio y trabajo, puesto que la mayoría de ellas se ven obligadas a desertar del sistema escolar, quedando la adolescente con un nivel de escolaridad muy bajo que no le permite acceder a un trabajo digno y satisfacer al menos sus necesidades básicas (Secretaría de la Presidencia de la República de Honduras, 2006).

Dos ejemplos de programas exitosos que han contribuido de manera sustantiva a reducir el índice de analfabetismo y a favorecer con educación para el trabajo a los excluidos del sistema educativo formal son el Programa de Alfabetización y Educación Básica de Jóvenes y Adultos de Honduras, PRALEBAH, y el Programa de Educación para Todos, EDUCATODOS. El primero, PRALEBAH,

desarrollado en Honduras desde 1996, constituye una experiencia educativa válida para lograr los *Objetivos del Milenio*, habiendo atendido en el período 1997-2002 a 205.805 personas y, de ellas, logrando alfabetizar a una población total de 164.644 hondureños, cantidad que representa una reducción del 5% del índice de analfabetismo del país⁶². Asimismo, EDUCATODOS reporta haber prestado servicios educativos a aproximadamente un millón de hondureños, labor que le ha permitido el reconocimiento nacional e internacional. Entre la población beneficiada se incluyen campesinos del área rural o periurbana que han mejorado no sólo su ingreso sino, más importante, su nivel y calidad de vida, y transitan por el camino para poder salir de la pobreza⁶³. Cálculos recientes indican que cada año de escolaridad representa cerca de 48 dólares de aumento en ingresos anuales, lo que a lo largo de veinte años de vida productiva generará más de 500 millones de dólares de aumento en los ingresos del total de estas personas⁶⁴.

IV.2. *Igualdad de oportunidades en el tratamiento y los procesos educativos de la educación básica*

Se profundiza en la equidad cuando, además de la igualdad de oportunidades de acceso, se logra igualdad en la provisión de servicios en todos los niveles y etapas obligatorias del sistema educativo. Se trata de ver la equidad como un tejido que combina los aspectos de cantidad con los de calidad de los servicios educativos, que debe reflejarse en medidas políticas referidas a aspectos fundamentales tales como: el currículo, los recursos didácticos, la cualificación y dedicación de los docentes, las metodologías de enseñanza y la atención a la diversidad de necesidades educativas de los escolares, la evaluación y una adecuada convivencia en un clima escolar que favorezca la vida educativa. Esto conlleva una mejora de la calidad

⁶² Datos proporcionados por PRALEBAH.

⁶³ Información proporcionada por Esmirna García de EDUCATODOS (2007).

⁶⁴ Cálculos proporcionados por Ned Van Steenwyk (2007).

de la educación básica, la aplicación de políticas que permitan una adecuada administración de los recursos humanos involucrados en el sector, la definición de estándares educativos, así como al fortalecimiento de los programas de formación inicial de docentes a nivel universitario. Éstas son, entre otras, las metas que se han establecido en materia de educación en los *Objetivos de Desarrollo del Milenio en Honduras* (PNUD/Honduras, 2007).

Sin embargo, los hallazgos de este estudio revelan una serie de tareas inconclusas que ponen en duda la posibilidad real de brindar a los niños y jóvenes de pre-básica, básica y media, servicios con igualdad de oportunidades ante los contenidos y procesos educativos.

CANTIDAD Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN OFRECIDA/RECIBIDA

De acuerdo con observadores internacionales: “El tiempo efectivo dedicado a servir clase está cercano al 40%, muy por debajo de la norma internacional de 210 días, y los padres de familia tienen muy poca o ninguna participación en la supervisión, administración y evaluación de la actividad escolar, especialmente en los centros educativos financiados con fondos estatales” (FEREMA, sin fecha). En contraste, las cifras oficiales de algunas Direcciones Departamentales de Educación reportan haber impartido más de 190 días de clases en el año académico de 2007. Éste es un problema que requiere de mayor análisis tomando en cuenta que, según la *Declaración de la reunión de Ministros de Educación de América Latina y El Caribe* (Cochabamba, Bolivia, 2001), convocada por la UNESCO, el estándar latinoamericano adoptado para el calendario académico es de 200 días de clase, con una duración mínima de cinco horas diarias para hacer un total de 1.000 horas de clase al año. En Honduras, en las escuelas primarias, centros de educación básica e institutos de educación secundaria superior, prevalece el uso de las instalaciones físicas en las jornadas matutinas y vespertinas, de tal manera que los alumnos y alumnas pueden únicamente asistir como máximo a una jornada (matutina o vespertina) de cinco horas diarias de clase. A esto hay que agregar que, de conformidad con la ley, los

docentes gozan de dos meses de vacaciones (diciembre y enero) y que los constantes reclamos de los dirigentes magisteriales, por lo que ellos consideran incumplimiento de sus demandas laborales, se traducen en suspensión de sus labores para realizar asambleas informativas.

En cuanto al currículo se refiere, es positivo señalar que existe un nuevo *Currículo Nacional Básico*, CNB, para los niveles de pre-básica y básica, estando pendiente el nuevo diseño para las carreras del nivel medio. Sin embargo, al cierre del 2007 el Congreso Nacional tenía pendiente la aprobación de una nueva *Ley Nacional de Educación* que diera el sustento legal a las reformas curriculares planteadas.

IV.2.1. Contenidos y procesos educativos en la pre-básica

Es tarea pendiente para los investigadores del sistema educativo la realización de un estudio integral que documente con precisión los indicadores de calidad en cada una de las etapas del sistema educativo. Si bien existen trabajos puntuales relativos a la calidad de la educación en la escuela primaria (1º-6º grado), por ejemplo los realizados por la UMCE, está pendiente de investigarse el nivel de pre-básica (3-5 años) y el nivel de educación secundaria superior (15-18 años).

En los últimos quince años el Estado hondureño ha hecho esfuerzos para impulsar la mejora en la calidad educativa de este nivel, es favorable por ejemplo a la existencia de un *Diseño Curricular Nacional para la Educación Pre-básica*, que incluye adecuaciones curriculares para la educación intercultural bilingüe, nuevos recursos y materiales escolares y el impacto de los programas educativos alternos en el aumento de la cobertura y los enfoques metodológicos creativos entre los que se destaca *Juego y Aprendo* de FEREMA y la SE; sin embargo, los procesos educativos presentan grandes desigualdades en relación a los otros niveles educativos. Éste es el nivel en el cual la *formación inicial de docentes* es básicamente empírica en los programas que utilizan voluntariado y de *nivel medio* en la mayoría de los jardines de niños.

IV.2.2. Contenidos y procesos en educación básica (I, II y III ciclo) (6-15 años)

En el nuevo diseño del *Currículo Nacional Básico*, CNB, se establece que la educación básica en Honduras tiene como objetivos proporcionar a los niños, niñas y jóvenes una enseñanza de calidad, que desarrolle sus habilidades y talentos para responder a las demandas de una sociedad inmersa en un mundo globalizado (Secretaría de Educación de Honduras, 2005). El currículo está diseñado siguiendo un enfoque constructivista, orientado hacia el desarrollo de competencias, mediante la apropiación de conceptos, procedimientos, actitudes, normas y valores. A lo largo del diseño, afirma la SE, se aplican principios tales como equidad, identidad y flexibilidad.

Como avances significativos en materia de currículo se señala la organización fluida desde una perspectiva moderna de la documentación que sirve de soporte al *Diseño Curricular Nacional de Educación Pre-básica y Básica* que incluye, más allá de la tradicional organización curricular por contenidos, un nuevo marco pedagógico didáctico que se propone romper el tradicional proceso lineal por uno “pluridimensional y dinámico, signado, con frecuencia, con avances desiguales, que requiere de constantes y múltiples reorganizaciones”; se presenta el perfil del egresado y docente, los elementos para situaciones de aprendizaje, la evaluación con sus funciones *diagnóstica, sumativa* y *formativa*, y al final una detallada presentación de la programación del *Currículo Nacional Básico*. En un escenario paralelo la SE está impulsando un *Programa de Estándares Educativos Nacionales*, inicialmente en español y matemáticas de primaria de 1° a 6° grado. Estándares educativos que básicamente nos dicen lo que hay que enseñar y lo que se espera lograr en el proceso didáctico y que señalan de manera precisa y concreta los rendimientos que deben ser alcanzados (Secretaría de Educación de Honduras, 2006).

Existe un alto compromiso de la SE en la divulgación y puesta en práctica del CNB. De hecho puede considerarse que este esfuerzo —iniciado hace más de diez años con trabajos conjuntos de la SE y la UNAH por medio de una comisión bipartita (Secretaría de Educación de Honduras, 2007a), apoyado por la propuesta educa-

tiva del FONAC y elaborado finalmente por equipos técnicos de la SE— representa la más ambiciosa propuesta de modernización del *Currículo de la Educación Básica*. Sin embargo, las organizaciones gremiales de maestros han manifestado reiteradamente que no ha existido el proceso de concertación con los docentes requerido para legitimar la propuesta gubernamental. Por ejemplo, el calendario de tareas de capacitación de maestros ha sido errático y en ocasiones se han tenido que cancelar actividades.

En cuanto a *titulación y formación* del profesorado se reporta que en el año 2006 un total de 37.035 docentes titulados laboraron en el nivel de la *educación básica*. La reforma de la formación inicial de docentes en este nivel se ha conducido bajo el liderazgo de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán. Sin embargo, para finales del año académico de 2007 el impacto era mínimo y estaba pendiente de decisiones concertadas entre el gobierno y la dirigencia magisterial. Uno de los hallazgos de este estudio plantea la necesidad de formar los docentes de educación básica a nivel universitario, redefiniendo el papel de las Escuelas Normales que hasta esa fecha eran responsables de la formación de los docentes que ejercen en la escuela primaria (primer y segundo ciclo de la EB). También se reporta que se han formado docentes para atender las necesidades de los grupos étnicos. La motivación generada entre los docentes por la aprobación del *Estatuto del Docente Hondureño* es alta y ha conducido a un aumento de matrícula de orientación pedagógica que ofrecen las universidades públicas. No obstante, un estudio expone que los docentes hondureños “perciben una enorme desvalorización de su profesión, y que hay una creencia generalizada de que quienes estudian para ser maestros lo hacen porque no están preparados para estudiar una carrera con mayor prestigio” (PREAL, 2007).

IV.2.3. Contenidos y procesos en educación secundaria superior

La educación secundaria superior es la que prepara a las y los jóvenes ya sea para insertarse en el mercado laboral o para continuar estudios superiores. Ofrece una gama de carreras con una duración

de tres años. En la actualidad comprende las carreras tradicionales de Educación Comercial, Educación Magisterial y Bachillerato en Ciencias y Letras (dos años de duración). Sumadas a éstas se ofrece una gran variedad de carreras técnico-profesionales con diversas orientaciones. Sin embargo, falta uniformidad en el diseño curricular vigente para esta variedad de carreras técnicas. En el proceso de reforma, la SE aprobó en forma experimental y con carácter provisional y transitorio, por un período de tres años a partir del 1 de febrero de 2007, *Planes y Programas de Estudio del Bachillerato Técnico Profesional* con orientaciones en las ramas *industrial* (diez carreras), *administración y servicios* (seis carreras) y *agropecuaria* (dos carreras), con un nuevo sistema de evaluación semestral y en base a competencias y con promoción anual⁶⁵. Este proceso se encuentra en una etapa de menor desarrollo que el que actualmente tiene el CNB y su diseño curricular oficial a la fecha tiene pendientes la publicación final del documento base de diseño curricular y su definición de estándares educativos nacionales, así como el correspondiente programa de evaluación de aprendizaje.

Para el nivel medio, no existen textos oficiales para ser utilizados de forma unificada en las diferentes carreras que ofrece el sistema educativo. En la mayoría de los casos queda a criterio del profesor de la asignatura utilizar determinado material o texto para los cuales la SE no tiene un control de calidad o precio.

También está pendiente la organización de la unidad que acredite la calidad de las carreras ofrecidas. Es importante señalar que la UMCE en el momento de esta publicación no acredita experiencia en evaluación de aprendizaje en este nivel.

Aun cuando el Estado cuenta desde 1990 con una Universidad dedicada a la titulación y formación permanente del profesorado, persisten los problemas de titulación de docentes tanto del sector público como privado. Aunque no se conocen cifras oficiales, se estima que solamente un 60% de los profesores que laboran en el nivel medio poseen un título que los acredita como tales, el resto lo conforman profesionales de otras áreas (bachilleres, peritos mercantiles

⁶⁵ Resolución 2890-SE-07, emitida por la Secretaría de Educación el 28 de septiembre de 2007.

y técnicos), que son contratados en forma interina. En general esta situación se da en las zonas rurales del país. Los salarios de los docentes de media se calculan según el valor de la hora clase vigente. Para el año 2007, un docente con jornada completa (36 horas semanales) devengaba un salario base de 8.500 lempiras (unos 255 euros mensuales). Sin embargo, en opinión del dirigente magisterial Eulogio Chávez, la experiencia muestra que en general un docente ingresa en el sistema con un promedio de diez horas, lo que representa un salario de 3.500 lempiras (unos 105 euros mensuales). No existe un programa particular de educación secundaria superior para atender las necesidades de los grupos étnicos. Tampoco se reporta en la literatura estudios acerca de la motivación de los docentes en este nivel, sin embargo la carrera docente en el nivel medio se considera atractiva.

IV.3. *Igualdad de oportunidades para obtener buenos resultados en la educación básica*

En primer lugar presentaremos, por etapas, los resultados del sistema en términos de rendimiento académico del alumno (finalización de etapas y titulación), incluyendo aquellos referentes a la repetición, la sobre-edad, el absentismo y el abandono. Junto a ello analizaremos los beneficios sociales de la educación, en términos de inclusión sociolaboral. La igualdad en este caso supone que, debido en buena medida a la recibida, cualquier alumno/a tendría similares probabilidades de mejorar su vida (de continuar sus estudios, insertarse en el empleo, acceder en mejores condiciones al disfrute de los derechos de ciudadanía, etc.), al margen de su perfil sociocultural, la situación económica de su hogar, el género o el lugar en que vive.

En su dimensión académica, en Honduras la igualdad de oportunidad en los resultados suele traducirse en listados de calificaciones finales que sirven —principalmente— como el insumo relevante para justificar la promoción del alumno a un grado superior, más importante, pero relegada a un mismo plano en la dimensión social, según la cual, debido en buena medida a la educación recibida,

cualquier alumno(a) tendría similares probabilidades de mejorar su vida (continuar sus estudios, insertarse en el empleo, acceder en mejores condiciones al disfrute de los derechos de ciudadanía), al margen de su perfil sociocultural, la situación económica de su hogar, su sexo o lugar en que vive, sin sesgo alguno.

IV.3.1. Igualdad de oportunidades en los resultados de la educación pre-básica: el desarrollo temprano de las capacidades

Los servicios educativos diferenciados que se ofrecen para el campo y la ciudad, para el centro y la periferia urbana y para jardines privados y públicos, se traducen en una reducción de la oportunidad de éxito en los primeros grados de la escuela primaria. Más adelante, los bajos resultados que obtienen en el primer grado los niños y niñas que no tuvieron la oportunidad de acceder a la educación pre-básica aumentan las probabilidades de repetición y deserción, especialmente en aquellos departamentos del país que tienen bajos índices de desarrollo humano. No obstante, los resultados se revierten en el caso de los escolares que asisten a la pre-básica. Un estudio realizado en 2005 sobre el impacto del programa *Juego y Aprendizaje* en el rendimiento de primer grado de la Escuela Primaria encontró en las 136 escuelas evaluadas que un 95,1% de los matriculados en el 1^{er} grado pasaron al 2^o, mientras sólo se produjo una reprobación del 4,8% ⁶⁶. De los 140 niños y niñas que no hicieron pre-básica, el 15,7% reprobaron y tuvieron que repetir el primer grado. Al final de la etapa, 66 de estos niños estaban repitiendo, lo que significa un 47% de repetición (FEREMA, 2006).

El impacto que los programas no formales han tenido en la educación pre-básica, tanto en los costos como en la cobertura y los resultados, es ponderado por Ricardo Maduro, ex presidente de la República (2002-2006):

⁶⁶ Las normas internacionales de reprobación consideran como estándares normales del 3 al 5% (FEREMA, 2006).

En el excelente experimento de *Juego y Aprendo* —donde se entrega un paquete de materiales al docente— se abrieron cerca de dos mil centros equivalentes al jardín de niños, con un sistema donde la comunidad paga y los voluntarios son personas que típicamente están desempleados. Un centro comunitario de éstos tiene un costo por alumno que en el primer año es casi una quinta parte de lo que cuesta en el sistema formal (aproximadamente 250 dólares por niño y año); en estos centros es cerca de 55 dólares en el primer año, y del segundo en adelante cerca de 32 dólares, con resultados —que ya se están midiendo— similares o mejores a los obtenidos en los centros de educación formal. Es más, los docentes que están en los jardines quieren utilizar los materiales, afiches y las guías del maestro con sus libros.

La SE identificó la alta repetición que se produce en 1^{er} grado como uno de los mayores problemas del sistema educativo y formuló en el año 2000 el programa *Salvemos Primer Grado*, con el propósito de lograr que los niños y niñas matriculados adquirieran las destrezas básicas requeridas y evitar así el problema de la deserción, absentismo y sobre-edad. El programa se aplicó posteriormente, con éxito, en todo el primer ciclo de la educación básica, en 17 departamentos del país impulsando el efecto multiplicador de la metodología utilizada, con el propósito de lograr reducir el alto índice de repetición, deserción y reprobación escolar en el primer grado que para el año 2000 era de 18,5% a nivel nacional (Subsecretaría Técnica Pedagógica de Educación, 2000).

IV.3.2. Igualdad de oportunidades en los resultados de la educación básica

La superación de los bajos resultados académicos como porcentaje de graduados en 6^o grado, rendimiento académico en español y matemáticas, repetición en primaria (primero y segundo ciclo de la educación básica), deserción de 1^o a 6^o grado, edad de ingreso en 1^{er} grado y acceso al curso obligatorio de preparatoria, son aspectos torales que tienen a prueba al sistema educativo hondureño.

Para el *primer y segundo ciclo de la EB* (equivalente a la educación primaria que va de 1^o a 6^o grado), un análisis del comporta-

miento de las metas EFA (Secretaría de Educación de Honduras, 2007) durante el año 2006 refleja los siguientes resultados:

- a) *Graduados de sexto grado*: se obtuvo un promedio nacional de 86,68%, superando la meta proyectada de 77,5%.
- b) *Porcentaje de graduados de sexto año con 12 años de edad y menos*: aquí la meta era del 33%, y la misma fue ampliamente sobrepasada lográndose un 60,45%, o sea un 27,45% más de lo esperado tanto a nivel nacional como departamental.
- c) *Rendimiento académico en español y matemáticas*: la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE) de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán ha realizado pruebas estandarizadas en español y matemáticas con resultados poco favorables para el país. Aunque en estas pruebas se considera aceptable un 60% de respuestas correctas, en promedio los alumnos de tercero a sexto grado sólo logran contestar de manera correcta alrededor del 40 al 45% de las preguntas (FEREMA/PREAL, 2005).
- d) *Repetición para los grados*: primero (11%); segundo (6,5%); tercero (5,7%); cuarto (3,1%); quinto (2,1%); sexto (0,6%).
- e) *Deserción de primero a sexto grado*: la meta propuesta fue de 1,8, y se alcanzó el 1,88%⁶⁷.
- f) *Edad adecuada de ingreso a primer grado*: con una meta de 69,3%⁶⁸, el promedio alcanzado fue de 63,53%.

El tercer ciclo de la EB (secundaria básica) crece lentamente y aún no se han realizado mediciones de resultados.

De acuerdo al CNB, este ciclo (III EB), que cubre las necesidades de formación de jóvenes preadolescentes, deberá producir en sus egresados *beneficios sociales* traducidos en un sólido conjunto de conocimientos, valores y habilidades que constituyen los

⁶⁷ Este promedio corresponde a 2005, porque los datos de 2006 están en proceso.

⁶⁸ Porcentaje de la población en edad teórica de ingreso en el primer grado.

cimientos fundamentales para el desarrollo de la personalidad, la preparación para la vida y el aprendizaje permanente, necesarios para el desarrollo económico y social del país. Es el ciclo en el cual se propone una orientación vocacional hacia el trabajo productivo y, a su vez, se desarrolla la etapa propedéutica para el ingreso en las carreras de la educación secundaria superior, por eso la pretensión gubernamental es universalizar la educación básica de nueve grados para 2015. Este propósito vuelve atractivos para el mercado laboral a los egresados de la EB y les mejora notoriamente sus ingresos personales. Para el 2007 el ingreso promedio mensual de una persona ocupada que no tenía educación formal era de 1.627 lempiras (48,81 euros) mientras que el de otra con educación primaria asciende a 2.963 lempiras (88,89 euros). A esto hay que agregar que “casi la mitad de los desocupados (44,7%) de Honduras tienen apenas educación primaria” (INE, 2007a).

IV.3.3. Igualdad de oportunidades en los resultados de la educación secundaria superior

En Honduras los programas técnicos tradicionales, formales y no formales, solamente proveen beneficios para una minoría de la población joven, no están preparando la fuerza laboral para competir en el siglo XXI, y aumentar la cobertura de los programas actuales no tendrá el impacto deseado (Ned Van Steenwyk).

Un análisis de los resultados en el nivel medio muestra una leve mejora en las tasas de titulación desde 1999 hasta 2004; sin embargo, sólo un 23,7% de la población de quince años y más tiene nivel educativo de secundaria. Un 86% de los alumnos matriculados aprobaron su año académico durante 2003, porcentaje de aprobación que en ese año supera a Nicaragua y Guatemala, aunque es más bajo que el del resto de los países de la región centroamericana (FEREMA/PREAL, 2005).

En el país no existen pruebas nacionales para evaluar los aprendizajes de los estudiantes que se gradúan en carreras impartidas en el nivel medio, y tampoco se han definido oficialmente competen-

cias básicas para la educación vocacional y técnica, razón por la cual se hace difícil evaluar cuantitativamente el cumplimiento de los objetivos académicos de la educación secundaria superior. Sin embargo, para el caso particular de aquellos graduados del nivel medio que aspiran a ingresar en la universidad, a partir de 2007 la Universidad Nacional Autónoma de Honduras aplicó por primera vez pruebas de aptitud académica con estándares internacionales⁶⁹, que reportaron para ese año resultados que en promedio —827 puntos en la escala de 1.600— fueron inferiores a los obtenidos por los aspirantes en varios países de América Latina, con la excepción de Bolivia. La introducción de estas pruebas ha generado controversia y rechazo por parte de algún sector estudiantil, pero en general ha tenido alta aceptación por la población así como un claro apoyo de la prensa nacional.

IV.3.4. Educación no formal: opción para compensar el rezago producido por la desigualdad de oportunidades en el sistema formal

“Un 27,1% de los hogares cuyo cabeza de familia no tiene ningún nivel educativo se alumbró con candil o lámpara de gas y otro 12,3% lo hace con ocote, mientras que el 99,1% de los hogares cuyo cabeza de familia tiene educación superior dispone de servicio público de energía” (INE, 2007a). Esta cifra del consumo de energía, aunque dramática, es un indicador del deterioro en las condiciones de vida de los hondureños que se rezagaron en el sistema educativo.

La evaluación del resultado de los diversos programas alternativos utilizados para elevar la escolaridad se practica de varias formas, como “demostraciones o práctica de habilidades” y “pruebas teórico-prácticas”, pero sin una clara estandarización que garantice el cumplimiento de indicadores precisos sobre lo que los participantes deben saber hacer y conocer. Aun con esta limitación de información hay que señalar que por la vía educación no formal se está habilitando a las personas con rezago académico.

⁶⁹ Las pruebas son aplicadas por el *College Board* de Puerto Rico.

El 93,3% de las personas que solicitan servicios de educación no formal están desempleadas y demandan educación ocupacional porque su propósito es insertarse en el mercado laboral (CONE-ANFO, 2007). Además, presentan una nueva demanda para la educación alternativa no formal las personas que fracasan en las pruebas de ingreso a la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, así como en las pruebas de aptitud académica que desde 2007 practica la Universidad Nacional Autónoma de Honduras como parte de su proceso de admisión.

IV.4. *Conclusiones acerca de la igualdad de oportunidades en el acceso, procesos y resultados de la educación básica*

La igualdad de oportunidades en el acceso, los procesos y resultados de los niños y niñas menores de seis años no podrá universalizarse a corto plazo a través de la oferta formal que se ofrece en jardines de niños públicos y privados. Esta opción, que históricamente ha tenido mayor impacto en el área urbana, no ha reducido la inequidad en el área rural y en las zonas urbanas marginadas. En la educación pre-básica sólo se ha mejorado la oferta gracias a la promoción de políticas que estimulan programas alternativos con participación mayoritariamente de mujeres voluntarias de la comunidad. Aun con este esfuerzo, las estadísticas reflejan que este nivel no ha recibido por parte del Estado la prioridad necesaria. Además, pese a la capacitación que reciben las voluntarias, y los materiales didácticos utilizados, todavía no está garantizada la sostenibilidad de este esfuerzo, que depende en gran medida de la cooperación internacional. De cualquier manera los resultados obtenidos reflejan los beneficios que los niños tienen al llegar al primer grado de la escuela primaria. En educación pre-básica la mayor inequidad se presenta en el acceso.

En la *educación básica* (primaria y secundaria básica) se establece una marcada diferencia en las oportunidades que reciben los niños que asisten a la escuela primaria (primer y segundo ciclo de la EB) con las que reciben los preadolescentes del tercer ciclo de secundaria básica. Mientras en la escuela primaria la cobertura está

cercana a ser universal, cerca del 100% de los docentes están titulados, el Estado provee textos y materiales educativos, tiene un CNB elaborado con mucho detalle que incluye el enfoque y la atención a la diversidad y el rendimiento académico es medido periódicamente por unidades especializadas en evaluación externa de la calidad, en el tercer ciclo de la EB hay limitaciones en la cobertura, carencia de textos y materiales educativos y un porcentaje no despreciable de docentes empíricos en servicio. Tampoco se dispone de medición de aprendizajes por medio de pruebas nacionales. La situación se agrava porque es precisamente en este rango de edad (12 a 15 años) donde en la práctica termina la obligatoriedad de la educación y se incrementa el empleo infantil en el mercado laboral. En resumen, la mayor inequidad se presenta en la secundaria básica y en todas las dimensiones (acceso, tratamiento y resultados) de la equidad.

Finalmente, el porcentaje de jóvenes que acceden a las carreras de educación secundaria superior es muy reducido. Además, estas carreras no han tenido la actualización curricular necesaria y en las orientaciones Administrativa y de Servicios, Industrial y Agropecuaria no disponen del suficiente número de profesores especialistas titulados a nivel universitario. Esto ha llevado a considerar que la educación alternativa no formal y las instituciones de formación profesional pueden jugar un papel importante en la reducción de la desigualdad de oportunidades de los jóvenes afectados. La falta de un currículo pertinente que dé soporte a las carreras hace más difícil el ingreso en el mercado laboral de los graduados de la educación secundaria superior, pero una vez insertos en el mercado su educación les representa una mejora en sus salarios. Nuevamente, al igual que en la secundaria básica, todas las dimensiones de la secundaria superior producen una gran inequidad educativa.

Por su parte, la educación no formal muestra ser el espacio más dinámico en la reducción de inequidades educativas en Honduras y el que tiene mayor incidencia en la reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país. Sin embargo, su diversidad de actores y programas y la corta historia de la Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa no Formal limitan la

posibilidad de cuantificar con precisión el impacto final que tendrán estos programas. Los informes de EDUCATODOS y PRALEBAH reflejan que el impacto en las condiciones de vida de las personas beneficiadas es significativo.

V. CONCLUSIONES GENERALES

La solución al problema de la inequidad educativa en Honduras descansa en gran medida en el éxito que se tenga en la puesta en marcha del *Currículo Nacional Básico* (CNB).

- A pesar de los avances técnicos logrados en la formulación del Currículo Nacional Básico y del esfuerzo gubernamental por legitimar su importancia, la puesta en marcha del CNB requiere un apoyo más sistémico, basado en un consenso entre los maestros, los padres de familia y las autoridades educativas.
- Pese al esfuerzo que hasta la fecha ha realizado la Secretaría de Educación, aún no se ha logrado socializar el Currículo Nacional Básico, que es considerado por algunos actores claves del sistema educativo como una propuesta de reforma que todavía se encuentra a nivel de documento, que no baja a las aulas y sobre el cual la dirigencia magisterial denuncia no haber sido consultada en profundidad, lo que se traduce en una nula participación en la elaboración del mismo.
- Durante la puesta en marcha del CNB se deben incluir indicadores que precisen el nivel de impacto que las reformas están teniendo en la reducción de la inequidad educativa. Se deberá ir más allá del incremento en los indicadores estadísticos, se deberán tomar en cuenta los beneficios que reportan a los educandos, al margen de su etnia o la región geográfica de pertenencia.
- Si bien los diferentes actores de la sociedad valoran el tema de la equidad educativa, éste no forma parte esencial del debate nacional ya que son otros los aspectos que logran entrar en la

agenda de discusión, como los conflictos magisteriales, que tienen su origen en las conquistas salariales de los docentes y en la falta de soluciones expeditas a problemas de trámites administrativos.

La inequidad del sistema educativo tiene sus raíces en la extrema pobreza que afecta a las familias hondureñas y aun cuando en los últimos decenios se registran importantes avances en el índice de escolaridad del país (5,5 años en 2004), se estima que se requerirán al menos cincuenta años para elevar la escolaridad promedio a diez o doce años. Basándonos en lo anterior concluimos que:

- El Gobierno de Honduras no podrá elevar su escolaridad promedio poniendo en práctica las mismas políticas educativas sobre cobertura que ha venido utilizando. Se deberá recurrir a programas más dinámicos que utilicen metodologías más flexibles y que se centren en acelerar resultados.
- La actual distribución geográfica de las escuelas unidocentes en el área rural, así como la ausencia de una propuesta de administración académica que atienda el problema de la cobertura en esa área no garantiza que, a corto plazo, se mejore de manera sustantiva el problema del acceso tanto a la educación en pre-básica como a la escuela primaria.
- El incremento de la escolarización de los niños y niñas en la educación preescolar hasta lograr su universalización no será posible sin aplicar estrategias que incluyan estructuras no formales de oferta de servicios educativos. Para acelerar este proceso será básico promover políticas que estimulen la participación comunitaria, de los gobiernos municipales y de los empresarios.
- Si no se adoptan medidas estructurales, el trabajo infantil continúa y continuará siendo un serio problema que obstaculizará el logro de las metas de la educación para todos, afectando de manera frontal al núcleo poblacional que la pobreza hace más vulnerable.

Programas como PROHECO, PRALEBAH y EDUCATODOS son ejemplos del éxito de una *política de participación comunitaria exitosa*. En conclusión, encontramos que:

- Los programas basados en la participación comunitaria tienen un alto impacto en los municipios que presentan altos índices de pobreza y, en consecuencia, contribuyen a la reducción de la inequidad educativa.
- Existe una reducción efectiva de los costos de los servicios educativos proporcionados por medio de programas con participación comunitaria tanto en el nivel preescolar como en la escuela primaria. Estos programas permiten avanzar en el logro de los Objetivos del Milenio, evitando que la ampliación de cobertura sea costosa y tardía.
- El modelo curricular desarrollado en EDUCATODOS es pertinente y fácil de adecuar para vincular la educación al trabajo productivo en aquellas comunidades identificadas en el mapa de productividad como crónicamente atrasadas.

El *Plan Educación para Todos* (EFA-FTI) representa un serio esfuerzo de planificación que está en consonancia con el apoyo que a través de sus programas están brindando las agencias de cooperación internacional. Pero en el contexto latinoamericano, Honduras no avanza al ritmo requerido en el logro de algunas metas educativas; por el contrario, más bien registra un leve retroceso en el cumplimiento de las mismas.

- La repetición de los niños y niñas en el primer ciclo de la educación básica, en especial en el 1^{er} grado, sigue siendo uno de los problemas del sistema educativo; su solución requiere, por un lado, ampliar la cobertura en el nivel de pre-básica y, por otro, brindar mayor atención y apoyo a la escuela rural, especialmente la unidocente.
- La administración del sistema educativo requiere una mayor eficiencia interna que promueva y acelere la desconcentración administrativa, y que asigne además mayor valor a la participación de los líderes de la comunidad.

La calidad educativa continúa siendo parte sustantiva del debate educativo nacional. Los problemas en el cumplimiento del calendario académico, los relativos al consenso acerca de los textos y materiales educativos a utilizar, la falta de consenso y conocimiento por parte de los maestros sobre los indicadores de calidad que serán utilizados en las distintas evaluaciones externas, así como la falta de conocimiento por parte de los padres de familia y de la población en general del valor real que tiene el cumplimiento de los estándares educativos, continúan siendo un obstáculo para la legitimación del uso de instrumentos modernos de medición de la calidad del sistema educativo.

- El cumplimiento del calendario académico de 200 días de clase ha sido identificado como factor relevante en el logro de la mejora de la calidad educativa.
- La formación y capacitación de los docentes debe incluir como eje principal la puesta en marcha del Currículo Nacional Básico y, en correspondencia, la medición del impacto que en el desempeño estudiantil tiene el uso de estándares educativos nacionales elaborados en consonancia con los estándares internacionales.

Para los jóvenes, la ruta de la educación tampoco es fácil, ya que los fenómenos de exclusión y marginalidad han privado a un fuerte número de ellos de los servicios educativos. Se concluye lo siguiente:

- Para quienes han completado la educación secundaria y superior, no siempre es válida la premisa de que a mayor escolaridad, mejores oportunidades de empleo le esperan, ya que el país registra una tasa de desempleo abierto más alta entre los jóvenes con este nivel educativo.
- La educación básica de nueve grados (primaria y secundaria básicas) es una de las reformas de mayor trascendencia registradas en los últimos diez años en el país, pues permitió la creación de los centros de educación básica; sin embargo, todavía está por superar el escollo del traslado del sexto al séptimo grado, y el paso hacia la educación secundaria, a fin de superar la brecha educativa existente en esos niveles.

En cuanto a la equidad de género se concluye:

- La inequidad del sistema educativo está muy marcada entre las niñas, en especial las del área rural, incluidos los grupos indígenas, quienes debido a las largas distancias que tienen que recorrer para llegar a la escuela, la pobreza que afecta a sus familias, los patrones de violencia y la fuerte carga del trabajo doméstico que llevan sobre sus hombros, las deja fuera de la escuela o les dificulta su asistencia y continuidad. En el caso de las niñas de la zona rural, también corren el riesgo de ser expulsadas a edad temprana del sistema, debido a la carencia de una adecuada y oportuna educación sexual y reproductiva, que se traduce muchas veces en embarazos en adolescentes.

A pesar de que el gobierno, durante más de una década, ha impulsado un programa de educación intercultural bilingüe, sus efectos aún están distantes de ser aceptables para los distintos grupos étnicos del país. El nivel de escolaridad entre estos grupos étnicos es marcadamente diferente y se ve más afectado en los grupos de la zona sur occidental del país.

- El Programa Nacional que tiene Honduras para apoyar la educación de las etnias autóctonas no ha tenido el suficiente impacto en la educación de los niños y niñas de los distintos grupos étnicos. Está pendiente la aceleración de las tareas de un proyecto encaminado a brindar educación en dos lenguas (la materna y el español).

En lo relativo a la gratuidad de la educación se concluye lo siguiente:

- El Estado hondureño tiene como responsabilidad pendiente de cumplimiento la universalización de la educación pre-básica así como el aumento de la cobertura de la secundaria superior.
- La matrícula gratis en las escuelas y colegios estatales del país, puesta en marcha a partir del año académico 2006, es una medida acertada que ayuda a cumplir con el precepto constitucional de gratuidad de la educación básica.

VI. RECOMENDACIONES

Al finalizar esta investigación acerca de la equidad en la educación básica hondureña se proponen las siguientes recomendaciones:

- Para la *erradicación del analfabetismo* se debe enfatizar la puesta en marcha de programas con alta participación comunitaria, gremial y de las autoridades locales.
- Se recomienda que, al menos hasta 2015, las agencias de cooperación internacional focalicen su apoyo al sector educativo alrededor del *cumplimiento de las metas del Plan EFA*.
- Para lograr acelerar con calidad el *acceso de los niños y niñas a la educación pre-básica* se deben apoyar nuevos programas que promuevan, por un lado, la participación comunitaria y de los gobiernos locales, y por otro ofrezcan insumos a aquellas organizaciones de la sociedad civil que hagan propuestas innovadoras en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Las políticas educativas deben cobrar vida con acciones en las cuales los padres reciban opciones reales y útiles para la educación de sus hijos; por ejemplo, programas de *educación en salud sexual y reproductiva* que, respetando los valores éticos y cívicos del escenario familiar, aporten insumos reales y científicos en esta materia.
- La obligación de desarrollar la *educación básica* del pueblo debe estar reflejada en asignaciones presupuestarias sustantivas que permitan romper ese muro de inequidad que se presenta a partir del 7º grado y que se propaga a lo largo del sistema educativo hasta llegar al mundo universitario.
- Si bien el origen del *trabajo infantil* es estructural y su atención va más allá de los límites del entorno escolar, la disminución de las cifras de deserción y abandono de la escuela a temprana edad no será posible si el gobierno no revisa, actualiza y vuelve viables las medidas requeridas para corregir esta anomalía del sistema. Los estímulos a los padres de familia,

incluidos los económicos como retribución o compensación por enviar a los niños y niñas a la escuela, deben ser considerados.

- A partir del tercer ciclo de la secundaria básica y en la reformulación de los planes de estudio que den sustento a las carreras que se ofrezcan en el nivel medio de educación, se debe considerar educar, por un lado, para contribuir a la formación de ciudadanos capaces de vivir en democracia, aprender continuamente y desarrollar un pensamiento crítico; y, por otro lado, en la *reforma curricular* debe tenerse en cuenta las competencias que demanda el mercado laboral.
- El logro de las metas generales del *Plan de Educación para Todos*, EFA-FTEI, tendrá como uno de sus mayores obstáculos poder garantizar el acceso educativo al “núcleo duro” de personas sumergidas en la pobreza extrema. Los medios convencionales de la oferta educativa no serán suficientes y, en consecuencia, *el Estado deberá estimular y apoyar financieramente las iniciativas que promuevan la participación comunitaria*.
- Los departamentos de Lempira, Copán, Intibucá, Santa Bárbara y Ocotepeque que representan *la región del país con los más bajos Índices de Desarrollo Humano (IDH < 0,6)* deben ser objeto de una programación especial para poder lograr el cumplimiento de las metas EFA-FTEI.
- Es urgente apoyar al gobierno en la formulación y puesta en marcha de una *estrategia de comunicación* que, por un lado, informe a la opinión pública, y por otro motive a los maestros para que se retome y lleve a la práctica la *política de formación inicial de los docentes a nivel superior*.
- Desde *el punto de vista legal* el país responde a una combinación de nuevas leyes, como el *Estatuto del Docente Hondureño*, la *Ley de Educación Alternativa no Formal* y la *Ley Orgánica de la UNAH* (todas aprobadas en la última década), con viejas leyes y reglamentos de la administración educativa que requieren una urgente revisión o derogación.

VII. BALANCE Y PROSPECTIVA

Las lecciones aprendidas sobre las políticas referidas a mejorar la educación pre-básica, la reducción de la reprobación y la mejora del rendimiento académico en el primer ciclo de la educación básica, la puesta en marcha de programas que promuevan la descentralización educativa, la pertinencia y concreción de los programas de inserción laboral de los jóvenes que ingresan en la población económicamente activa, así como el esfuerzo para la modernización en la administración de la Secretaría de Educación, permiten afirmar que los cambios se están haciendo a una velocidad que *no* garantiza predecir con optimismo la erradicación de estos factores, al menos en la próxima década.

En el *Estudio Sectorial de Educación de 1997* se plantearon las metas que el gobierno debería lograr para que el sistema cumpliera con su misión fundamental. Diez años después hemos analizado la situación de la *equidad en la educación básica* y vemos, sin embargo, que los problemas que genera esta inequidad persisten.

A partir de 1990 se formularon y pusieron en práctica diversas medidas políticas, pero una década después de haberse publicado el *Estudio Sectorial de Educación* ninguna de las 14 grandes metas contenidas en el *Plan Decenal de Educación* propuesto entonces ha sido lograda. En la mayoría de ellas ha habido avances, pero persiste lo sustantivo de los problemas que motivaron su formulación.

Finalmente, consideramos que la *formación inicial de los docentes a nivel superior* es una política correcta que tiene incidencia directa en la calidad de los servicios educativos que ofrece el sistema, por lo que la Secretaría de Educación y las universidades estatales deben tomar conjuntamente medidas que garanticen la viabilidad de esta política.

En el tránsito hacia el 2015, *los jóvenes deben ser la prioridad*. A lo largo del presente estudio se han identificado como grupos con mayor riesgo de ser expuestos a la inequidad educativa en el país: los niños en edad de educación pre-básica y los jóvenes, especialmente las niñas y mujeres que viven en el área rural, y en particular en las zonas indígenas que reportan residir en los departa-

mentos de menor IDH. Como balance, se reconoce la necesidad de revisar el planteamiento programático que el Estado utiliza para frenar la expulsión del sistema educativo a temprana edad (doce a catorce años) de un alto porcentaje de niños y niñas.

Para impactar las metas globales de la *Estrategia de Reducción de la Pobreza* habrá que poner mayor empeño, dentro del *Plan EFA*, en el logro de algunas metas que ya para el año 2007 comenzaron a manifestar rezago en su cumplimiento.

El mapa de la pobreza habrá que contrastarlo con el mapa de la productividad nacional, para que el desarrollo de la fuerza laboral emergente sea dinámico y congruente con las demandas del mercado laboral.

VALORACIÓN DEL MODELO DE ANÁLISIS UTILIZADO EN EL ESTUDIO

Los elementos que dan sustento al modelo de análisis utilizado en este estudio permiten adecuar —de manera dinámica— las tareas de investigación a la realidad educativa de Honduras. Si bien muchos insumos obtenidos son cualitativos en naturaleza, no ha sido difícil buscar el soporte cuantitativo complementario cuando ha sido requerido. Desde el punto de vista teórico —aunque por naturaleza los planteamientos cuantitativos son abiertos y muy flexibles— es relevante en el presente modelo de análisis la *precisión en la formulación de las preguntas e indicadores de investigación* que, en nuestra opinión, tienen la suficiente relevancia y adecuación a la realidad hondureña; *los resultados obtenidos tienen la utilidad prevista en la evaluación del impacto de las actuales políticas públicas del sector educativo y en la formulación de futuras propuestas.*

El modelo ha permitido ponerle coordenadas precisas y orden teórico al concepto de equidad educativa; concepto que ha sido frecuentemente utilizado en Honduras de manera vaga e incompleta. Se supera el enfoque tradicional de reducir la equidad educativa en el acceso a la educación básica (particularmente la *formal*⁷⁰) identi-

⁷⁰ El modelo valora la importancia de la *educación no formal* como opción para compensar (con calidad) el retraso producido por la desigualdad de oportunidades.

ficando como componentes fundamentales de la equidad (además del *acceso*) la *calidad de los procesos* y la *igualdad de oportunidades en los resultados*.

Aunque la metodología utilizada no agota el tema investigado, su puesta en práctica va más allá de una mera introducción al tema y ha permitido analizar con rigor las causas de la inequidad en la educación básica. También ha permitido identificar los niveles, regiones o escenarios donde la información acerca del sistema educativo es incompleta o poco confiable.

En conclusión, para el caso de Honduras es posible afirmar que los resultados obtenidos en esta investigación son originales y responden de manera directa al *modelo de análisis* utilizado. Queda, sin embargo, pendiente la tarea de investigar la equidad educativa en el nivel superior para poder tener un panorama completo de la equidad en el sistema educativo hondureño.

LIMITACIONES DEL ESTUDIO

La limitación fundamental, pero predecible, se reduce a las limitaciones inherentes a un estudio de naturaleza cualitativa. Si bien la mayor cantidad de información se obtuvo de consultas de documentos relevantes y de entrevistas a actores clave, la investigación no se realizó con grupos o individuos que permitieran sacar conclusiones en el nivel micro o local, tarea que es importante si se desea aplicar la metodología a nivel de los distritos escolares, que en muchas ocasiones constituyen las unidades administrativas de los conglomerados de centros educativos representativos de los municipios.

El modelo de análisis utilizado para todo el país, sin embargo, puede ser adaptado para poder estudiar la equidad educativa en un *distrito escolar* o en uno de los 18 *departamentos* que forman parte de la división política de Honduras.

Asimismo, para este o cualquier otro estudio que se realice acerca del sistema educativo hondureño, se enfrenta la limitación de no contar con:

- Un sistema de estadísticas educativas dinámicas y de fácil acceso.
- Un conjunto oficialmente definido de *indicadores sobre el sistema educativo*.
- Un monitoreo confiable y consistente del cumplimiento del calendario escolar en todos los niveles del sistema.
- Un *sistema de información* para el sistema educativo que permita garantizar que la publicación o presentación de los distintos informes sea planificada y conocida con anticipación.

Esta situación hace que la recopilación de información se vuelva lenta y requiera de mucho tiempo. La mejora de la disponibilidad y fiabilidad de información acerca del sistema debe ser una prioridad de las políticas públicas en educación, pues de otro modo será difícil para las administraciones y los socios internacionales poder ajustar su toma de decisiones a las necesidades y limitaciones del sistema.

3. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN MARRUECOS

AMAPOLA ALAMA (COORD.) Y BRAHIM CHEDATI

I. INTRODUCCIÓN

El sistema educativo y de formación obra para la concreción del principio de igualdad de los ciudadanos, la igualdad de oportunidades que les son ofrecidas y del derecho de todos, chicas y chicos, a la enseñanza, que sea en medio rural o en medio urbano, conforme a la Constitución del Reino.

Artículo 12 de la
Carta Nacional de Educación y Formación.

Este estudio explora la situación de la educación y la formación básica en Marruecos a lo largo de los últimos años, con objeto de ver en qué medida el sistema educativo favorece la equidad. Para ello, se analiza especialmente el impacto que la reforma del sistema educativo, iniciada en Marruecos en el año 2000, está teniendo sobre la equidad educativa. Nuestro análisis se fundamenta en un modelo teórico de la equidad que la define como coincidencia en la igualdad de oportunidades a tres niveles: igualdad de oportunidades en el acceso a la escolaridad, igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo (calidad) y, finalmente, igualdad de oportunidades en el éxito escolar y la inserción profesional.

Su propósito es triple: contribuir a validar una metodología que permite una lectura de las políticas educativas orientada a la consecución del objetivo internacional de desarrollo de una educación

de calidad para todos, aportar elementos de reflexión que puedan contribuir a orientar la toma de decisiones de los administradores y responsables de la educación nacional y, finalmente, orientar las acciones de la Ayuda Oficial al Desarrollo teniendo en cuenta que la educación es una de las prioridades de la Cooperación Española (como lo refleja el *Documento de Estrategia País Marruecos 2005-2008*).

Este estudio se compone de una introducción y siete epígrafes. En la introducción que presenta el estudio, incluimos una revisión del estado de la cuestión. El primer epígrafe presenta la metodología utilizada que hace uso tanto de fuentes cuantitativas como cualitativas a través de entrevistas, grupos de discusión y visitas a centros educativos. El segundo, el telón de fondo, es decir, el contexto económico, social, político y educativo del país; el tercero se centra en la descripción y análisis de las políticas públicas en educación, y más concretamente la reforma educativa de 2000-2009, sus objetivos, leyes y normas, con sus éxitos y limitaciones en general, así como sus propuestas y progresos en materia de equidad en particular. Ambos epígrafes constituyen el marco interpretativo del estudio. El cuarto epígrafe expone el análisis de las tres dimensiones de la equidad mencionadas. Y, finalmente, los epígrafes quinto, sexto y séptimo exponen las conclusiones generales del estudio, las recomendaciones que se desprenden de las mismas y el balance y la prospectiva.

REVISIÓN DEL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para la realización del estudio hemos consultado las publicaciones más relevantes existentes, relacionadas de manera total o parcial con la temática y los objetivos del mismo. Hemos constatado que no existe ningún estudio específico reciente sobre la equidad de la educación en Marruecos, lo cual es coherente con el hecho de que el tema de la equidad social parece tener una presencia reciente en el debate social, y la lucha contra las desigualdades sociales no es una prioridad política aunque sí lo sea la lucha contra la pobreza. No obstante, además de los textos oficiales de la Reforma Educativa

2000-2009 en curso, hemos identificado varias publicaciones significativas tanto nacionales —producidas por la administración, organizaciones de la sociedad civil o investigadores independientes, realizadas con o sin financiación de la cooperación internacional— como internacionales, que estudian la situación de la educación de manera global o focalizada, que ofrecen diagnósticos e intentan dar cuenta de la realidad educativa del país para facilitar una toma de decisión política informada.

Hemos clasificado las publicaciones más destacadas en tres categorías.

1. Publicaciones oficiales del Ministerio de Educación Nacional (MEN), de la hoy extinta Comisión Especial de Educación-Formación o del Consejo Superior de Enseñanza, que presentan y analizan las políticas existentes y sus resultados:
 - En primer lugar destacaremos el conjunto de 4 volúmenes elaborados por el Consejo Superior de Enseñanza (en adelante CSE) por mandato real y presentados en marzo de 2008. Éste ofrece el último diagnóstico del Sistema Educativo y propone pistas de actuación, que ha retomado el Plan de Urgencia elaborado por el MEN en verano de 2008, como propuesta estratégica para reactivar la reforma educativa en curso.
 - También merecen especial mención los 9 volúmenes, que totalizan 2.748 páginas, elaborados por la Comisión Especial de Educación-Formación (en adelante COSEF) a petición del rey Mohamed VI en 1999, que recogen el amplio proceso de consulta y diagnóstico de la situación de la educación en Marruecos y que han desembocado en la elaboración de la *Carta Nacional de la Educación y la Formación* (en adelante CNEF) (1999), que es el cuaderno de bitácora de la reforma educativa que tiene que implementarse en este decenio (2000-2009).
 - *Cadre stratégique de développement du système éducatif*, Rabat, Ministère de l'Éducation Nationale, 2005.

- *Réforme du Système d'Éducation et de Formation 1999-2004: Bilan d'étape et conditions d'une relance*, Commission Spéciale d'Éducation-Formation, junio 2005.
 - *Enquête Nationale sur l'Analphabétisme, la No Scolarisation et la Déscolarisation au Maroc*, Rabat, Secrétariat d'État Chargé de l'Alphabétisation et de l'Éducation non Formelle, 2007.
 - *Alphabétisation et Éducation non Formelle: Bilan 2005-2006*, Rabat, Secrétariat d'État Chargé de l'Alphabétisation et de l'Éducation non Formelle, 2007.
 - *Comptes Nationaux de l'Éducation, 2003-2004*, Ministère de l'Éducation Nationale, junio 2006. Es una publicación comprometida en la CNEF y se trata de su primera edición. Introduce el concepto de inequidad en la repartición del gasto a nivel regional, por medio y por alumno.
2. Estudios generales realizados por investigadores nacionales o extranjeros sobre el sistema educativo marroquí, con especial referencia al tema de la igualdad en las políticas educativas:
- Especial mención merece la obra de Jamil Salmi, *La crise de l'enseignement et la reproduction sociale au Maroc*, Casablanca (Éditions Magrébines, 1985). Aunque se trata de un libro publicado hace 22 años, llama poderosamente la atención su actualidad y que en uno de sus capítulos aborde “la cuestión de la igualdad de oportunidades desde el punto de vista del acceso, de la supervivencia en el sistema y de los resultados escolares” (p. 72), es decir, prácticamente las tres dimensiones que analiza nuestro estudio. El libro argumenta la función deliberada de segregación social que cumple el sistema educativo y demuestra que el sistema no está en crisis, sino que su circunstancia sirve los propósitos de un desarrollo desigual que no hace más que alimentar las disparidades sociales.

- Hay que destacar también la obra de Mohamed Souali, *L'Institutionnalisation du Système d'Enseignement au Maroc, évaluation d'une politique éducative* (Paris, L'Harmattan, 2004). Aunque no aporta nada a la conceptualización de la igualdad de oportunidades tiene el mérito de abordar el concepto y de intentar explicar las fuentes de desigualdad en su capítulo 5, intitulado “Política educativa y oportunidades”, que introduce afirmando: Explicar los mecanismos fundamentales generadores de oportunidades ante la educación constituye en sí mismo un verdadero campo de conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales (p. 111).
 - Por su parte, el estudio de Larbi Ibaaquil, *L'école marocaine et la compétition sociale: stratégies et aspirations* (Rabat, Édition Babil, 1996), muestra que la escuela marroquí tal y como funciona no contribuye a la movilidad social. Ésta depende esencialmente de la estratificación socioeconómica de las familias y de su capacidad financiera para acceder a una educación de calidad para sus hijos.
 - También la obra de Pierre Vermeren, *École, élite et pouvoir au Maroc et en Tunisie au XXème siècle* (Rabat, Alizés, 2002), pone de manifiesto unas políticas educativas que por un lado perpetúan las élites, y por otro intentan responder a las aspiraciones de la población pero neutralizando las consecuencias sociales, tales como reivindicaciones democráticas o revolucionarias.
 - Finalmente, *L'État de l'Égalité dans le Système Éducatif au Maroc* (Rabat, Association Démocratique des Femmes au Maroc, 2001) pone de manifiesto las grandes diferencias todavía existentes entre la escolarización de las niñas y los niños en función de su procedencia geográfica, económica y de su edad.
3. Estudios realizados por investigadores nacionales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil sobre problemas específicos de la educación marroquí que

son —o deberían ser— objeto de intervención de las políticas educativas:

- *Pour une stratégie nationale de lutte contre l'abandon scolaire: évaluation des activités du Programme du Gouvernement du Maroc* (realizado por Brahim Chedati), UNICEF, 2004.
- *Violence à l'école*, UNICEF, 2005, Série Études et Recherche, 48 pp. (estudio realizado por la Escuela Superior de Psicología de Casablanca).

Es necesario mencionar también que están en curso de preparación algunos estudios de insoslayable interés para seguir conociendo mejor el sistema educativo y poder tomar decisiones políticas con conocimiento de causa, como nos lo han señalado representantes del Consejo Superior de Educación, la Cooperación Canadiense, el Departamento de Alfabetización y Educación no Formal y UNICEF.

El número de publicaciones disponibles y en preparación, así como la diversidad de las fuentes, pone de manifiesto que la educación básica es un tema de verdadero interés y de preocupación compartida tanto por el gobierno como por la cooperación internacional y la sociedad civil, que también se refleja en la actividad de los investigadores marroquíes. Gracias a dichos estudios existe ya un conocimiento amplio del funcionamiento, las disfunciones y las carencias del sistema aunque quedan por explorar en profundidad muchos aspectos y facetas —algunos de ellos apuntados durante el proceso de elaboración de la *Carta Nacional de Educación-Formación*— para entender más y mejor las causas endógenas del mal funcionamiento del sistema educativo marroquí que no acaba de lograr sus objetivos proclamados a pesar de que desde su independencia en 1956, los gobiernos sucesivos hasta la fecha han reiterado la prioridad que supone este sector.

Una de las variables de análisis que está ausente en los estudios es el tema de la equidad y, contrariamente a la preocupación por la calidad —que es reciente pero que sí aparece como objetivo explícito tanto en los documentos oficiales de la reforma como en la

estrategia de ayuda de algunos socios de la cooperación internacional—, resulta novedoso. Dadas estas consideraciones, la iniciativa de realizar un estudio sobre política educativa y equidad en Marruecos viene a colmar un vacío que sin duda, y a partir de la metodología propuesta en este estudio, brindará herramientas para poder entender mejor el papel de los distintos indicadores que se contemplan en ella. En general muchos de estos indicadores son ya identificados en los estudios existentes, pero no se configuran en un modelo de análisis definido, ni son analizados en conjunto, ni están definidos siempre del mismo modo, situación que no permite aumentar la comprensión de la situación y considerar todas las dimensiones de la equidad a la hora de tomar decisiones políticas para mejorar o erradicar fenómenos tan acuciantes como el abandono escolar y los bajísimos resultados escolares, entre otros.

Lo expuesto hasta aquí explica la excelente acogida de este estudio por parte de las personas entrevistadas durante la realización del trabajo de campo, que ha sido calificado de innovador y necesario. Todos los actores han manifestado un profundo interés por el marco de análisis de la equidad propuesto en el estudio, así como su deseo de conocer los resultados.

II. METODOLOGÍA

A partir del diseño del estudio expuesto en esta obra, en el estudio de caso de Marruecos se han utilizado un conjunto de técnicas e instrumentos para la recogida de información relevante sobre los distintos indicadores del estudio y para su contraste. A continuación ofrecemos una información sintética sobre la metodología empleada (por dimensiones y subdimensiones del estudio de la equidad) con el obligado objetivo de explicitar las fuentes que respaldan los resultados y el alcance de este estudio.

CUADRO 1. *Recogida y contraste de información*

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
<p>I. Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural del país</p>	<p>Análisis documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Estadísticas, censos e informes nacionales:</i> <ul style="list-style-type: none"> — Haut Commissariat au Plan (2004): <i>Recensement général de la population et de l'habitat</i>, Rabat. — COSEF/MEN (2000): <i>Carte Nationale d'Éducation et de Formation</i> (en adelante CNEF). — Haut Commissariat au Plan (HCP) (2006): <i>50 ans de développement humain et Perspectives 2025. Une illustration graphique de 50 ans de développement</i>. — Haut Commissariat au Plan (2006): Rapport de développement humain (RDH50). — Baraka, N. y Benrida, A. (2005): "La croissance économique et l'emploi", <i>Rapports Thématiques, 50 ans de Développement Humain, Perspectives 2025</i>, Rabat, pp. 299-375. — El Aoufi, N. y Bensaïd, M. (2005): "Chômage et employabilité des jeunes au Maroc", <i>Cahiers de la Stratégie. Laboratoire des Institutions et du Développement</i>, Rabat, Université Mohamed V (Agdal). — Meijati Alami, R. (2005): "Le secteur informel au Maroc:1956-2004", <i>Rapports Thématiques, 50 ans de Développement Humain, Perspectives 2025 (RDH50)</i>, Rabat, pp. 419-451. — MMSP (2006): <i>Etude relative à l'évaluation de l'opération départ volontaire de la Fonction Publique</i>. • <i>Informes de organismos multilaterales y otros:</i> <ul style="list-style-type: none"> — PNUD (2006): <i>Rapport sur le Développement Humain 2006</i>. — PNUD (2007): <i>Rapport Mondial sur le Développement Humain 2007/2008</i>. — UE (2007-2013): <i>Instrument Européen de Voisinage et de Partenariat</i>, Document de Stratégie.

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
	<ul style="list-style-type: none"> — UNESCO (2007): <i>Education for All. Global Monitoring Report 2007</i>, Strong foundation early childhood care and education. — Quitout, M. (2001): "L'arabe, le français, l'amazighe au Maroc: un patrimoine culturel nationale", <i>Cahiers du Rifal</i>, Agence de la francophonie et Communauté française de Belgique, núm. 22, diciembre 2001, pp. 60-65. — Banco Mundial (2004): <i>Royaume du Maroc: Rapport sur la pauvreté. Comprendre les dimensions géographiques de la pauvreté pour en améliorer l'appréhension à travers les politiques publiques.</i>
<p>II. Políticas públicas en educación y formación básicas</p>	<p>II.1. Recursos destinados a educación</p> <p>Análisis documental:</p> <ul style="list-style-type: none"> — MEN (2007): <i>Budget de Fonctionnement-Matériel et Dépenses diverses pour l'année budgétaire 2007</i>, Direction du Budget. — Boussaid, M. (2000): "L'analyse du financement public des secteurs de l'éducation et de la formation: État de l'art", en COSEF, <i>Contribution du Réseau d'experts nationaux sur la situation actuelle et les voies de rénovation de l'éducation et de la formation</i> (pp. 398-449). — MEN (2006): <i>Comptes Nationaux de l'Éducation 2003-2004</i>, Rabat. — MEN (2007): <i>Recueil Statistique de l'Éducation: année scolaire 2005-2006.</i> <p>Meta-análisis cruzando datos del MEN (2007): <i>Recueil Statistique de l'Éducation: année scolaire 2005-2006</i> y de MEN (2004): <i>Présentation Générale du Système Éducatif Marocain</i> así como de HCP (2007): <i>Agrégats Nationaux</i>. Este tipo de análisis también se hace en el capítulo III.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones del estudio	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
<p>II.2. Última reforma educativa (período máximo 10 últimos años)</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: <i>Ley de obligatoriedad de la educación</i> y CNEF.</p> <p>— Entrevistas semi-dirigidas y en profundidad para recabar información para todos los puntos de los epígrafes II y III de este estudio con los representantes siguientes:</p> <p>* <i>Administración educativa nacional y regional</i>: Abdeslam Zérroual, inspector general (número 3 del MEN y ex responsable de cooperación internacional); un inspector en planificación de la educación, funcionario del MEN a nivel central; un inspector en orientación escolar y profesional, funcionario del MEN a nivel central. Delegación de Tánger: Mohamed Ouaj, inspector responsable de los proyectos de cooperación con UNICEF/FNUAP. Un día de trabajo completo el 21 de junio con visita de escuela incluida y otra entrevista el 27 de junio. Academia de Alhuceima: Ben Azouz, jefe de servicio de la enseñanza privada, la educación no formal y la alfabetización (entrevista realizada el 14 de junio).</p> <p>* <i>Secretaría de Estado encargada de la Alfabetización y de la Educación no Formal dependiente del MEN</i>: Oujour Hssain, director de la Educación No Formal; Mohamed Essaknaoui, jefe de la División de Estudios y de la Planificación de la Dirección de Alfabetización; Mohamed Bouguidou, jefe del Servicio de Estudios de la Dirección de Alfabetización; Hassan Lahkim, jefe de División encargado del <i>Programa de Lucha contra el Abandono Escolar</i> (inspector).</p> <p>* <i>Secretaría de Estado encargada de la Formación Profesional del Ministerio del Empleo y de la Formación Profesional</i>: Salhi, jefe de la División de Cooperación.</p> <p>* <i>Consejo Superior de Educación</i>: Abdelhak Eddoubi, encargado de la Dirección de la Instancia Nacional de Evaluación.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>* <i>Asociaciones de profesores y padres</i>: Mohamed Qnousch, presidente de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Alumnos de Marruecos (FNAPEM), Casablanca.</p> <p>* <i>Sindicatos de profesores</i>: Mohamed Lekrari (tesorero de la oficina regional de Rabat); Lamfadal Benhalima (secretario general regional Rabat), sección Sindicato Nacional de la Enseñanza (SNE), Confederación Democrática del Trabajo (CDT).</p> <p>* <i>ONGD</i>: Azzedine Akesbi, secretario general de "Transparency Maroc" en Rabat; Mounia Benchekroun, directora general de la Fundación Zakoura Educación en Casablanca; Ahmed Raafa, director del Programme Medersat.Com de la Fundación BMCE; Zineb Oulhjene, co-directora Entraide Nationale del Centro Assadaka en Tánger (proyecto con financiación española y UE Asociación PAIDEIA/Entraide Nationale); Fouad Lamrani, director Asociación ATIL/<i>Proyecto Solidario</i> (Tetuán); Zineb Kathib, presidenta Asociación JIWAR (Rabat, Salé, Temara).</p> <p>* <i>Organismos multilaterales</i>: José Román León Lora, responsable del Sector Social y Alicia Martín, responsable de Educación de la Representación de la Comisión Europea en Marruecos; Sobhi Tawil, especialista en Educación de la UNESCO en Rabat; Yuri Obara, especialista en Educación de UNICEF en Rabat; Serifi Villar, coordinador del Programa UNICEF en la Región Norte.</p> <p>* <i>Cooperación bilateral</i>: Monique Bidaoui, directora de los Programas de Educación y Dominique Zemrag, experta de la Cooperación de Estados Unidos de América-USAID; Aouatif Alioua, responsable de Educación y Guylaine Larocque, coordinadora del PROCADDEM</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>(Proyecto de Refuerzo de las capacidades institucionales del Sistema Educativo Marroquí en la puesta en marcha de la descentralización y la des-concentración de la educación en Marruecos de la Agence Canadienne de Développement International, ACDI); Alexia Puch Cisneros, codirectora de los Proyectos de Educación de la Agencia Española de Cooperación Internacional en Marruecos; Jean Michel Cavalier, Embajada de Francia, Servicio de Cooperación y Acción Cultural-Agencia Francesa de Desarrollo; François Tiro, director adjunto de la Agencia Francesa de Desarrollo.</p> <p>— Análisis de informes nacionales:</p> <p>COSEF (2000d y e): <i>Regards sur le système éducation-formation: réalisations, problématiques et dysfonctionnements</i>, vol. 4/9.</p> <p>COSEF (2000h): <i>Contribution du réseau d'experts sur la situation actuelle et voies de rénovation de l'éducation et de la formation</i>, vol. 8/9.</p> <p>COSEF (2005): <i>Reforme du Système d'Éducation et de Formation 1999-2004, Bilan d'une étape et conditions d'une relance</i>, Commission Spéciale, junio 2005, Rabat.</p> <p>CSE (2008): <i>État et perspectives du système d'éducation et de formation: Réussir l'école pour tous, Rapport Annuel</i>, vol. 1, Rabat.</p> <p>MEN (2004): <i>Présentation générale du Système Éducatif Marocain</i>, Rabat.</p> <p>MEN (2005a): <i>Cadre Stratégique du Développement du Système Éducatif</i>. Abril 2005, Rabat.</p> <p>MEN (2005b): <i>Plan National de l'Éducation pour Tous</i>, Rabat.</p> <p>MEN (2005c): <i>Réforme du Système Éducatif: Bilan et Perspectives</i>, Rabat.</p> <p>MEN (2007): <i>Recueil Statistique de l'Éducation: année scolaire 2005-2006</i>.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>II.3. Evaluación de la educación</p> <ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: CNEF. — Entrevistas con representantes de la Administración educativa nacional y regional; de la Secretaría de Estado encargada de la Alfabetización y de la Educación no Formal dependiente del MEN; de la Secretaría de Estado encargada de la Formación Profesional del Ministerio del Empleo y de la Formación Profesional; del Consejo Superior de Educación, de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Alumnos de Marruecos (FNAPEM), de un sindicato de profesores; de varias ONGD; de varios organismos multilaterales y de la cooperación bilateral (véanse nombres y cargos en el apartado II.2). — Análisis de informes: COSEF, vol. 4; COSEF (2005): <i>Reforme du Système d'Éducation et de Formation 1999-2004, Bilan d'une étape et conditions d'une relance</i>; MEN (2004): <i>Présentation générale du Système Éducatif Marocain</i>, Rabat.
	<p>II.4. Educación no formal y alfabetización</p> <ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: CNEF, SECAENF (2004): <i>Estrategia nacional de alfabetización y de educación no formal</i>. — Entrevistas con el director de la Educación No Formal; el jefe de la División de Estudios y de la Planificación de la Dirección de Alfabetización; el jefe del Servicio de Estudios de la Dirección de Alfabetización; y el jefe de División encargado del <i>Programa de Lucha contra el Abandono Escolar</i> (véanse nombres en el apartado II.2). — Análisis de informes: UNICEF y nacionales: SECAENF (2004): <i>Stratégie nationale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle</i>, Rabat; SECAENF (2006): <i>Alphabétisation et éducation non formelle: Bilan 2005-2006</i>, Rabat.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<ul style="list-style-type: none"> — SECAENF (2006): <i>Recensement des enfants non scolarisés et déscolarisés réalisé par des enfants scolarisés, Rapport Final</i>, septiembre 2006, Rabat; SECAENF (2007a): <i>Enquête Nationale sur l'analphabétisme, la non scolarisation et la déscolarisation au Maroc</i>, diciembre 2006, Rabat; SECAENF (2007b): <i>Enquête Nationale sur l'analphabétisme, la non scolarisation et la déscolarisation au Maroc, Rapport de Synthèse</i>, abril 2007; Rabat; MEN/UNICEF (2004): <i>Pour une stratégie de lutte contre l'abandon scolaire: évaluation des activités du Programme du Gouvernement du Maroc</i>; MEN (2005): <i>Plan National de l'Éducation pour Tous (EPT)</i>. — Visita al Centro de Assadaka en Tánger, Centro de educación no formal en zona periurbana, financiado por la Cooperación Española y la UE así como L'Entraide Nationale de Marruecos. — Grupo de discusión con 12 niños de la calle ahora en ENF, con 4 madres de esos niños y 2 monitores de educación no formal. Formación profesional: grupos de discusión: uno con 6 docentes de FP y otro con 7 alumnos de FP.
<p>II.5. Políticas públicas orientadas a la equidad (a proporcionar educación básica de calidad para todas las</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: CNEF. — Entrevistas con representantes de: la Administración educativa nacional y regional; de la Secretaría de Estado encargada de la Alfabetización y de la Educación no Formal dependiente del MEN; de la Secretaría de Estado encargada de la Formación Profesional del Ministerio del Empleo y de la Formación Profesional; del Consejo Superior de Educación; de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Alumnos de Marruecos (FNAPEM); de un sindicato de pro-

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
<p>personas y compensar las desigualdades de los grupos excluidos)</p>	<p>fesores; de varias ONGD; de varios organismos multilaterales y de la cooperación bilateral (véanse nombres y cargos en el apartado II.2).</p> <p>— Análisis de Informes nacionales en partenariat con agencias internacionales: COSEF (2000): <i>Regards sur le système éducation-Formation: réalisations, problématiques et dysfonctionnements</i>, vol. 4. COSEF (2005): <i>Reforme du Système d'Éducation et de Formation 1999-2004, Bilan d'une étape et conditions d'une relance</i>. MEN (2004): <i>Présentation générale du Système Éducatif Marocain</i>, Rabat. MEN (2005a): <i>Cadre Stratégique du Développement du Système Éducatif</i>, abril, 2005, Rabat. MEN (2005b): <i>Plan National de l'Éducation pour Tous</i>, Rabat.</p>
<p>II.6. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas públicas en educación básica del país</p>	<p>— Análisis de la normativa legal (de distinto rango).</p> <p>— Entrevistas con representantes de: la Administración educativa nacional y regional; de la Secretaría de Estado encargada de la Alfabetización y de la Educación no Formal dependiente del MEN; de la Secretaría de Estado encargada de la Formación Profesional del Ministerio del Empleo y de la Formación Profesional; del Consejo Superior de Educación; de la Federación Nacional de Asociaciones de Padres de Alumnos de Marruecos (FNAPEM); de un sindicato de profesores; de varias ONGD; de varios organismos multilaterales y de la cooperación bilateral (véanse nombres y cargos en el apartado II.2).</p> <p>— Análisis de Informes PNUD (2005): <i>Informe sobre la cooperación internacional en Marruecos 2005</i>.</p>

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>		<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
III. Análisis de la equidad	III.1. Igualdad en el acceso	<p>— Análisis de la normativa legal: CNEF.</p> <p>— Entrevistas: véase la relación incluida en el punto II.2.</p> <p>— Análisis de informes: los ya mencionados además de: B. Chedati (2005): <i>Les cycles de l'enseignement primaire, secondaire collégial et qualifiant. Quelle efficacité? Quelle équité? À quels coûts? En 50 ans de développement humain et perspectives 2025</i> (pp. 105-158). MEN/COSEF (2003): <i>Stratégie de développement du préscolaire marocain</i>, Commission Spéciale d'Éducation-Formation, Ministère de l'Éducation Nationale, abril, 2003, Rabat.</p> <p>— MEN/IREDU (1993): <i>Los determinantes de la escolarización en las zonas rurales en Marruecos</i>, Rabat, Dar Nachar Al Maarifa.</p> <p>— MEN/UNICEF (2002): <i>Les systèmes d'enseignement préscolaire au Maroc; analyse diagnostique</i>, Rabat.</p> <p>— MEN/UNICEF (2004): <i>Pour une stratégie de lutte contre l'abandon scolaire: évaluation des activités du Programme du Gouvernement du Maroc</i>.</p> <p>— CSE (2008): <i>État et perspectives du système d'éducation et de formation: Réussir l'école pour tous, Rapport Annuel</i>, vol. 1, Rabat.</p> <p>— Visitas a centros educativos con observación directa, combinadas con grupos de discusión con directores, profesores, padres, alumnos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una escuela primaria rural (Academia de Tetuán): Fouad Amrani, Director del <i>Proyecto Solidario</i>, que trabaja para la Cooperación Española en el sector ONGD, realizó para el estudio grupos de discusión con madres y padres de alumnos así como docentes y el director.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Una escuela primaria periurbana muy desfavorecida de Tánger: Escuela “Ibn Said Al Maghrabi”, situada en el barrio “Jirari”. Tiene una directora (lo cual no es común). Una escuela sin violencia, democrática, sensible a los temas de igualdad de género donde las madres participan activamente en la vida de la escuela. (Visitada el jueves 21 de junio, se realizaron 3 grupos de discusión: uno con 4 madres, otro con 7 docentes y una directora, otro grupo con 22 niños de 6 a 10 años). • Una escuela primaria semi-rural en Ain Aouda (Temara), a 17 kilómetros de Rabat. Grupo de discusión: director, jefe de estudios y 4 docentes (realizado el 18 de junio). • Escuela primaria y preescolar periurbana en Salé. Visita a la escuela primaria y a las clases de preescolar. Grupo de discusión con el director y tres docentes (dos mujeres y un hombre) realizado el 18 de junio. • Escuela primaria de Rabat: entrevista con el director y el asesor pedagógico, el Sr. Nafis Hassan (puesto que no suele existir en todas las escuelas), el 4 de noviembre. • 3 colegios de Rabat (zona urbana). Visitas y grupo de discusión con los directores y varios docentes el 6 de julio y el 18 de octubre.
<p>III.2. Igualdad en los procesos educativos</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Análisis de la normativa legal: CNEF. — Entrevistas: véase la relación que se incluye en el punto II.2. — Visitas a centros educativos con observación directa, combinadas con grupos de discusión con directores, profesores, padres, alumnos (véase la relación en los puntos II.4 y en III.1). — Análisis de Informes: los mismos que los mencionados en el punto III.1.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones del estudio</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
<p>III.3. Igualdad en los resultados del alumnado e impacto social</p>	<p>— Análisis de la normativa legal: CNEF. — Entrevistas: véase la relación que se incluye en el punto II.2. — Visitas a centros educativos con observación directa, combinadas con grupos de discusión con directores, profesores, padres, alumnos (ver relación en los puntos II.4 y III.1). — Análisis de Informes: los mismos que los mencionados en el punto III.1, además de: El Aoufi, N. y Bensaïd, M. (2005): "Chômage et employabilité des jeunes au Maroc", y <i>Cahiers de la Stratégie, Laboratoire Économie des Institutions et Développement</i>, Université Mohamed V (Agdal), Rabat.</p>

III. MARCO INTERPRETATIVO: CONTEXTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

A fin de entender mejor las políticas educativas que sucesivamente vamos a presentar y analizar desde la perspectiva de las tres dimensiones de la equidad que propone el estudio, exponemos en este capítulo los aspectos más significativos del contexto geográfico, demográfico, económico, sociocultural y político de Marruecos.

III.1. *Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico, sociocultural y político de Marruecos*

Con la entronización del joven rey Mohamed VI en 1999 se puso en marcha en el país una transición sin precedentes hacia la modernización y la democracia. En efecto, las condiciones socioeconómicas execrables (Vermeren, 2006) existentes están obligando al país a

acometer profundas transformaciones, si no quiere estancarse en el subdesarrollo crónico. Además, Marruecos ambiciona alcanzar el rango de país desarrollado de aquí al año 2025.

III.1.1. Aspectos geográficos, demográficos, económicos y socioculturales

El Reino de Marruecos se sitúa en el extremo noroeste del continente africano y forma parte de la región del Magreb. Limita al Norte con el mar Mediterráneo (15 kilómetros lo separan de España); al Oeste, con el Atlántico; al Este con Argelia, y al Sur, con Mauritania.

Su población total es de 30,31¹ millones de habitantes, de los cuales el 45% vive en zonas rurales y el 55% en zonas urbanas (producto de un proceso de éxodo rural imparable). Su población es joven (el 74% tiene menos de 40 años de edad y el 22%, menos de 20) aunque con una tendencia marcada al envejecimiento debido a que la tasa de natalidad ha bajado considerablemente, hasta 2,5 hijos por mujer (PNUD, 2006). La esperanza de vida es de 71 años.

Marruecos es un país de ingreso medio bajo: su renta *per cápita* es de 1.678 \$², con una repartición de la riqueza tremendamente desigual entre clases sociales: el 20% más rico dispone del 46,6% mientras que el 20% más pobre sólo dispone del 6,5%.

La economía de Marruecos es poco diversificada, aunque el país es rico en recursos naturales tales como pesca, fosfatos y algunos productos mineros. Posee sectores en alza, como el industrial y el turístico. La agricultura, una de sus principales actividades económicas (15% del PIB, RDH50, 2006: 183) y una de sus variables estratégicas, es vista con gran potencial pero actualmente está mal aprovechada (UE, 2007-2013: 14). Además, siendo Marruecos un

¹ Todos los datos demográficos han sido obtenidos de *50 años de desarrollo humano y Perspectivas 2025. Una ilustración gráfica de 50 años de desarrollo* (en adelante RDH50), 2006: 298.

² Todos los datos demográficos han sido obtenidos del *Informe de Desarrollo Humano* del PNUD (2006).

país donde la sequía es una amenaza constante, este sector es muy vulnerable a la escasez de agua, con frecuentes repercusiones graves sobre la economía y las personas. Este problema afecta al 44% de la población que vive de la agricultura (la totalidad de la población rural) y provoca periódicamente desempleo y éxodo rural de habitantes que van a engrosar las zonas suburbanas y las *chabolas*. Además, tiene consecuencias negativas sobre la educación, la vivienda y la seguridad ciudadana, generando, en definitiva, más pobreza.

El mercado de trabajo se divide en dos categorías: el empleo rural, esencialmente agrícola, y el empleo urbano, y está caracterizado por un alto grado de informalidad. En el año 2002, sólo el 17% de los trabajadores rurales eran asalariados, mientras que los asalariados del sector urbano representaban el 60,7% de los trabajadores, es decir, que sólo el 39% de la población activa total que asciende a 10,69 millones era asalariada, la gran mayoría restante ocupaba empleos en el sector informal (Baraka y Benrida, 2005). La estructura sectorial y socio-profesional del empleo ha ido sufriendo importantes modificaciones a lo largo de los años, inducidas principalmente por cambios que afectan la composición de la demanda, la evolución del proceso de producción y la presión de la competencia que supone el comercio exterior. Concretamente, en los últimos veinte años, el sector primario se ha ido reduciendo hasta ocupar el 44,4% de los trabajadores en el 2002, el crecimiento del sector secundario ha sido lento hasta llegar a un punto de estagnación y decrecimiento ocupando el 20% mientras que el sector terciario ha crecido mucho y da empleo al 35,5% de los trabajadores (Baraka y Benrida, 2005).

La tasa de actividad femenina es una de las más bajas del mundo, en el año 2003 representaba el 20,9%, siendo el 84,1% del empleo femenino rural y nada cualificado. Con los esfuerzos que se están realizando para la mejora de los niveles de alfabetización y de escolarización de la población en general y de las jóvenes de las zonas rurales en particular, se prevé en un plazo medio un aumento de la actividad femenina. Esto supondrá una presión añadida sobre el mercado de trabajo en un contexto donde la oferta de empleo en el sector industrial y manufacturero disminuye, la función pública no sólo ya no contrata

sino que despide³ (MMSP, 2006: 26), y donde crece el empleo no asalariado y el asalariado no permanente. En efecto, la proporción de asalariados en la población activa de 15 años y más pasó del 43,3% en 1987 al 39 en 2002. Es importante señalar que el trabajo infantil existe aunque esté prohibido por ley. Según las cifras oficiales, ocupa al 11% de los niños menores de 15 años.

La tasa de desempleo oficial alcanza el 10,3% (18% en el sector urbano) (RDH50, 2006: 195). Se trata de un desempleo general pero desigual; masivo pero selectivo, ya que afecta prioritariamente a los jóvenes, a las mujeres y a las personas con algún título escolar. Existe particularmente un sobre-desempleo de las mujeres que es más permanente y más duradero, menos visible y más tolerado, y más difícil de cuantificar con los instrumentos clásicos. Más llamativo todavía es que la tasa de desempleo crezca con el nivel de instrucción, llegando a la paradoja del fenómeno de los licenciados universitarios en paro que en Marruecos alcanza dimensiones alarmantes, el 26% (RDH50, 2006: 421) y que se explica en parte porque existe una importante inadecuación entre las necesidades de las empresas y los recursos humanos formados por el sistema educativo nacional. El desempleo persistente en las zonas urbanas es un determinante decisivo de la inserción en el sector informal que aparece como una válvula de supervivencia (Baraka y Benrida, 2005). Por otra parte, la falta de perspectivas laborales sigue empujando a los jóvenes a emigrar (legal o ilegalmente). En la actualidad, 2,6 millones (RDH50, 2006: 35) de marroquíes viven en el extranjero.

LA DEUDA SOCIAL

Tras la reforma de ajuste estructural de 1983-1993 impuesto por el FMI (Vermeren, 2006: 77) y el recrudescimiento de la sequía, los

³ En 2005, el Ministerio de la Modernización de los sectores públicos puso en marcha la iniciativa de “salidas voluntarias” de la función pública. Fueron beneficiarios de esa medida 38.763 funcionarios, lo cual redujo la nómina del gobierno pero también cumplió con el efecto perverso de descapitalizarlo en términos de recursos humanos cualificados con efectos muy negativos sobre la Sanidad y la Educación Pública.

índices de pobreza, en términos de renta, han ido aumentando hasta alcanzar en 2004 al 19% de la población (PNUD, 2006). Esto no es de extrañar si se tiene en cuenta la falta de implementación de políticas claras de redistribución de la riqueza especialmente dirigidas a paliar las graves deficiencias en sectores sociales básicos tales como:

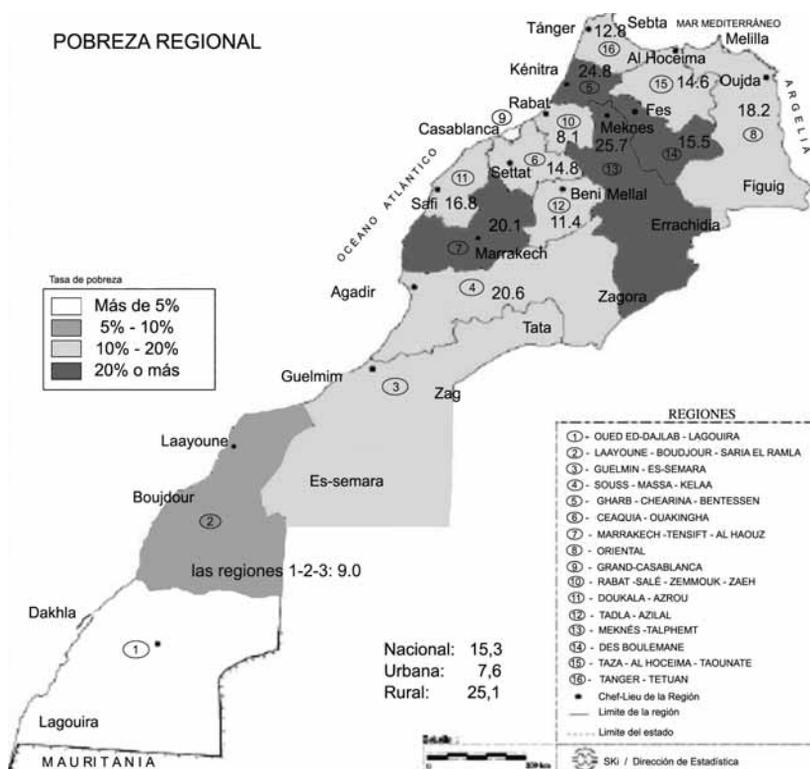
- Sanidad. Marruecos presenta altas tasas de mortalidad materna e infantil (40 por mil, RDH50, ilustración gráfica, 2006: 64 y 67). Existen también en el país las llamadas “enfermedades de la pobreza” y abunda la malnutrición infantil con consecuencias negativas sobre la educabilidad de los escolares. Es importante señalar que a este sector el Estado sólo le dedica el 1,7% del PIB.
- Educación. Es de mala calidad y no está generalizada. Además, la falta de oferta suficiente hace imposible la real aplicación de su obligatoriedad. La tasa de alfabetización de adultos es del 52,3% (mujeres: 39,6%; hombres: 65,7%) (PNUD, 2006: 25), una de las más altas de los países árabes y sólo el 76% de los alumnos termina 5.º de primaria (UNESCO, 2007).
- Seguridad social. Una parte muy importante de la población carece de seguridad social, ya que, excepto el 39% de la población activa que es asalariada (Mejati, 2005: 427), la gran mayoría restante se desempeña en el sector informal.
- Agua potable. Sólo el 58% de la población tiene acceso al agua potable en sus hogares: casi un 83% en las zonas urbanas y un 18% en las rurales (RDH50, 2006: 49).
- Energía eléctrica. El índice nacional de acceso a la red eléctrica es del 71,6%. El 89,9% de la población de las zonas urbanas tiene luz mientras que sólo el 43,2% en las zonas rurales (RDH50, 2006: 39).
- Vías de comunicación. Hay una gran carencia de carreteras en las zonas rurales, lo que dificulta el acceso a los servicios básicos y el desarrollo local y regional.

Sobre 177 países, Marruecos ocupa el puesto número 126 (PNUD, 2007) en el índice de desarrollo humano elaborado por el

PNUD desde 1990. Esto da fe de las alarmantes deficiencias que aquejan al país, especialmente en materia de educación y de salud y lo sitúan casi a la cola de los países árabes. Jordania, que tiene un PIB por habitante similar, ocupa el puesto 86 (PNUD, 2006: 25).

En el mapa 1 se destacan los niveles de pobreza por región, mostrando geográficamente los diversos estadios de desarrollo.

MAPA 1. Mapa de las regiones administrativas y de pobreza de Marruecos



FUENTE: RDH50, 2006⁴.

⁴ Mapa elaborado con la agregación de datos de dos mapas del RDH, 2006: el mapa de las regiones y el mapa de pobreza.

A la pronunciada desigualdad social que venimos describiendo se une la inequidad de género, que sostiene una visión limitada y subordinada de la mujer marroquí. Estos dos lastres, junto con una deuda externa que representa casi el 30% del presupuesto del Estado en 2006 (6% del PIB) (PNUD, 2006), repercuten negativamente en las posibilidades de desarrollo del país.

ASPECTOS SOCIOCULTURALES

Desde el punto de vista sociocultural, la población marroquí se compone de árabes (47%) y bereberes (53%) (Quitout, 2001). Su identidad *amazighe berebere* ha sido reconocida recientemente gracias a la creación, en el año 2000, del Instituto Real de la Cultura Amazight.

El país se caracteriza por su diversidad lingüística. El idioma oficial es el árabe clásico o *Al Fousha*, utilizado por la Administración pública, los medios de comunicación, los intelectuales y los académicos, así como en las escuelas, pese a no ser la lengua materna de la población. La lengua vehicular utilizada en la vida cotidiana es el árabe marroquí, dialectal o *Ad-Darija* (hablado por el 65% de la población) y el *amazighe berebere* con sus tres variables regionales (*tarifit*, *tamazight* y *tachelhit*), que es hablado por el 35% de la población (Quitout, 2001). También se habla francés, herencia de la colonia y lengua de la modernidad y de las clases altas e ilustradas, y un poco de español en el Norte, también por razones históricas y de proximidad geográfica.

La actual política general de Marruecos, que está orientada a crear un país moderno y desarrollado, se apoya sobre tres pilares complementarios (UE, 2007-2013: 41): primero, evolución política hacia una democracia plena y un Estado de derecho parecido al de los países europeos; segundo, el logro de un crecimiento económico sostenido; y, por último, el reforzamiento de la cohesión social y la lucha contra la pobreza con miras a la reducción del déficit social. Para su consecución, el país está emprendiendo numerosas reformas, como la del *Código de la Familia* y la muy reciente *Estrategia nacional para la equidad y la igualdad de los sexos*. También ha puesto en marcha programas como la *Iniciativa Nacional para el Desarrollo*

Humano (2005-2010) ⁵, cuyos objetivos son paliar tanto la pobreza como el rezago histórico de las zonas rurales. En este contexto, el gran talón de Aquiles es el bajísimo nivel de formación de su población, que no está en condiciones de contribuir eficientemente al impulso que necesita el desarrollo de los sectores económicos, políticos y sociales del país.

CONCLUSIÓN

En un país donde el 50% de la población (es decir, las mujeres) casi no cuenta, donde la mitad de la población no sabe leer ni escribir, ni entiende la lengua de la televisión, ni cómo exigir sus derechos, ni cómo ejercer su ciudadanía, el desafío es ingente. Otro escollo a superar es el hecho de que la élite conservadora se resiste a los cambios. Entre tantos elementos adversos, Marruecos, sin embargo, cuenta hoy con la fortaleza que supone tener una sociedad civil cada vez más activa, que tiene un papel importante que jugar en el difícil proceso de cambio que está atravesando el país.

En ese sentido, queda mucho por hacer para conseguir una sociedad más desarrollada e igualitaria. La mejora de la condición de la mujer, la disminución de la brecha socioeconómica entre clases sociales, la mitigación de la polaridad entre el Marruecos rural y el urbano y una oferta educativa de calidad inclusiva son condiciones imprescindibles para el desarrollo del país en el contexto globalizado en el que aspira a competir.

Todos los informes internacionales consultados (del Banco Mundial, de la Unión Europea y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) confirman innegables avances. Sin embargo, persiste la duda de si dichos avances son suficientes para lograr la ambiciosa transformación que el país persigue. Sin duda, Marruecos está frente a una oportunidad histórica para lograr un desarrollo político, social y económico inclusivo pero la pregunta es si el gobierno tendrá y pondrá la suficiente voluntad política y los suficientes medios para conseguirlo.

⁵ *Initiative Nationale de Développement Humain* (INDH).

III.1.2. Aspectos básicos del contexto educativo de Marruecos

La situación educativa marroquí es el vivo reflejo de su sociedad: muy desigual y con numerosas carencias. A pesar de las seis reformas educativas llevadas a cabo desde la independencia del país en 1956, el sistema educativo adolece de numerosas debilidades que, como vamos a ver, se traducen en una situación educativa nacional bastante dramática. En el contexto de las transformaciones que se están llevando a cabo en el país y animado por los organismos internacionales, Marruecos emprendió su última reforma en el año 2000, y durará hasta el 2009, con el propósito de darle al sistema educativo los medios para que cumpla con su misión de contribuir al desarrollo de la nación.

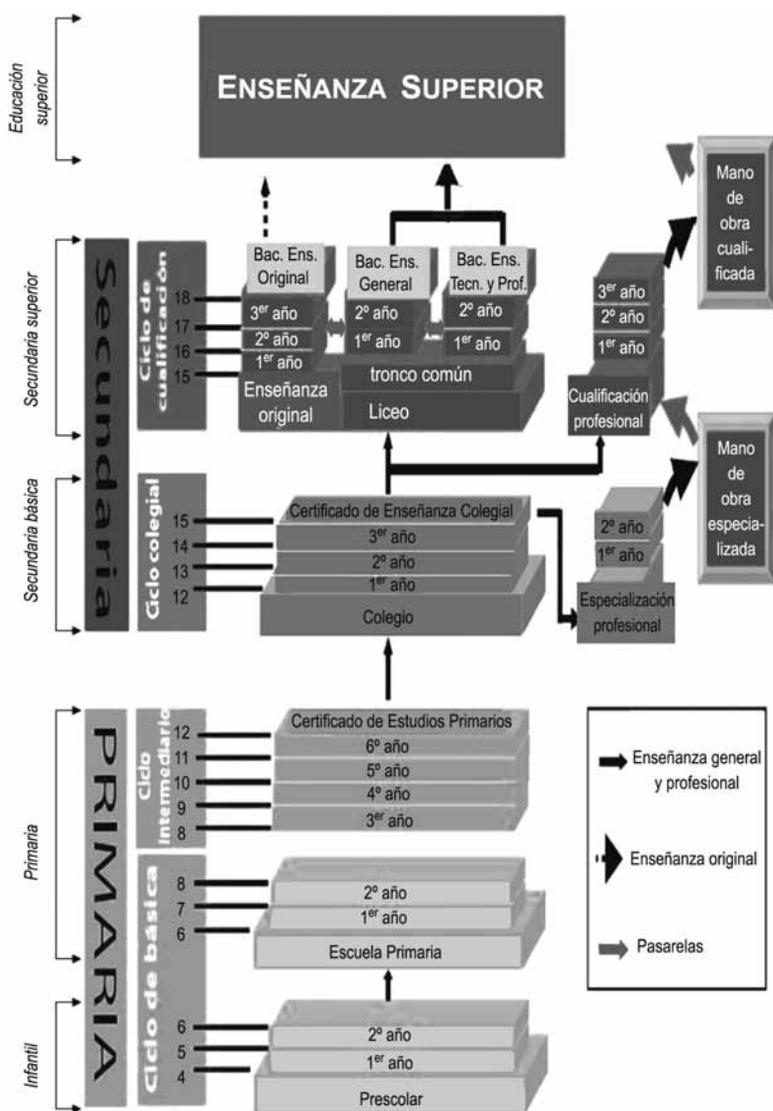
A modo de introducción al capítulo de políticas educativas que vendrá a continuación, veamos cuál es la estructura del sistema y los distintos tipos de escuelas que existen en Marruecos, así como las principales debilidades del sistema. Terminaremos con una presentación de los indicadores más significativos de la situación de la educación en el país.

ESTRUCTURA DEL SISTEMA EDUCATIVO MARROQUÍ

En el gráfico 1 se presenta la estructura del sistema educativo de Marruecos todavía en vigor en diciembre de 2007, a la espera de la adopción de la que establece la *Carta Nacional de Educación y Formación* (COSEF, 2000, vol. 1: 36) —cuaderno de bitácora de la reforma en curso— en sus artículos 24 y 60, que presentaremos más adelante.

El sistema marroquí ha adoptado una estructura idéntica a la del sistema educativo francés, que se impuso en el país durante el Protectorado y hasta la independencia. Según la *Ley de Educación Obligatoria* en vigor, son etapas obligatorias la primaria (de los seis a los doce años) y el colegio (de los doce a los quince años). Es decir, nueve años de educación básica por la cual no se exige pago de matrícula. Como en muchos países, la educación básica o fundamental coincide en la normativa con el período obligatorio. Observamos que el

GRÁFICO 1. Estructura del Sistema Educativo marroquí vigente⁶



FUENTE: *Ministère de l'Éducation Nationale* (2004: 19).

⁶ Los ciclos que figuran en cursiva a la izquierda del esquema corresponden a la denominación que se utiliza a continuación para fines de comparación y homogeneidad con los demás capítulos del estudio.

gráfico 1 presenta el tramo de preescolar (4-6 años) como el primer ciclo de la educación primaria aunque, de momento, no forme parte de la educación obligatoria y no se trate de una oferta gratuita.

TIPOLOGÍA DE ESCUELAS DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICA

En educación infantil existen tres tipos de escuelas: las coránicas rurales o suburbanas, religiosas y gratuitas (pero que dependen del

TABLA 1. *Tipología de escuelas del sistema educativo marroquí*

<i>Tipo de escuela o centro</i>	<i>Titularidad (pública/privada/mixta)</i>	<i>Financiación (pública/privada/mixta)</i>	<i>Etapas o niveles educativos que atiende</i>	<i>Contexto (rural/urbano)</i>
<i>Kouttab</i>	Privada	Privada	Infantil	Rural y urbano
Escuela coránica	Pública ⁷	Pública	Infantil	Rural y suburbano
Escuela infantil	Privada	Privada	Infantil	Urbano y suburbano
Escuela primaria	Públ. y privada	Públ. y privada	Primaria	Rural y urbano
Colegio ⁸	Públ. y privada	Públ. y privada	Secundaria	Rural y urbano
Liceo ⁹	Públ. y privada	Públ. y privada	Secundaria	Rural y urbano
Centros de Formación Profesional	Públ. y privada	Públ. y privada	Secundaria	Urbano
Escuelas formales de enseñanza original	Pública	Pública	Infantil-primaria-secundaria	Urbano
Universidades	Pública	Pública	Superior univer.	Urbano
Enseñanza superior	Públ. y privada	Públ. y privada	Superior "Grandes Escuelas"	Urbano
Enseñanza superior técnica	Públ./privada	Públ. y privada	Superior técnico	Urbano

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos provistos por el Ministerio de Educación Nacional de Marruecos.

⁷ Se trata de una escuela pública pero que no depende del Ministerio de Educación Nacional, sino del Ministerio de los Habous y Asuntos Islámicos.

⁸ Para facilitar una terminología común a todos los estudios de caso, de aquí en adelante se utilizará el término secundaria básica para referirnos a los *colèges* y secundaria superior para los *Licées*.

⁹ Véase nota anterior.

Ministerio de los Habous y Asuntos Islámicos), las *Kouttab*, también religiosas pero privadas, y las escuelas infantiles modernas que son urbanas y privadas.

Además de las escuelas primarias, los colegios (secundaria obligatoria) y los liceos (secundaria no obligatoria con oferta pública y privada), existe una oferta de escuelas de enseñanza original pública (primaria y secundaria completa) que dispensa el Ministerio de los Habous y Asuntos Islámicos para los chicos que se quieren dedicar a los estudios islámicos.

La enseñanza superior ofrece la posibilidad de ir a la universidad o, siguiendo el modelo francés, de ingresar en *Grandes Escuelas* o Institutos Superiores que exigen que, tras el bachillerato, el estudiante concurra a una escuela en la que se prepara para el ingreso a dichas instituciones.

DEFICIENCIAS DEL SISTEMA EDUCATIVO

En 1999, el Rey conformó la Comisión Especial de Educación-Formación (COSEF), independiente del Ministerio de Educación, que estuvo encargada de elaborar un diagnóstico del sistema educativo con miras a presentar una propuesta de reforma del sistema en vigor entonces. Dicho diagnóstico puso de manifiesto las siguientes deficiencias, a las cuales la reforma en curso pretende dar solución (Boussaid, 1999: 398): una generalización limitada de la escolarización, una tasa de abandono escolar elevada, disparidades acusadas por zonas geográficas, regiones y por género, una calidad mediocre de la enseñanza tanto pública como privada, bajos rendimientos internos, bajas calificaciones de los egresados del sistema y finalmente falta de adecuación entre educación, formación y empleo. En marzo de 2008, nueve años después de la puesta en marcha de la reforma, el Consejo Superior de Enseñanza (CSE), sucesor de la extinta COSEF, confirma la permanencia de las mismas disfunciones.

INDICADORES BÁSICOS SOBRE EL NIVEL EDUCATIVO DE LA POBLACIÓN

Estas deficiencias que acabamos de presentar se han ido traduciendo también en un nivel de analfabetismo muy preocupante y elevado. En 2004, se estimaba que cerca de trece millones de marroquíes (RDH50, ilustración gráfica, 2006: 75) eran analfabetos. Los más optimistas aseguran que esa cifra está ahora en torno a los diez millones. Es decir, que el 42,98% de la población mayor de quince años no sabe leer ni escribir (Marruecos, SECAENF, 2007: 42), cifra global que oculta las tremendas disparidades existentes entre hombres y mujeres, entre regiones y hábitats. Mientras que las regiones más desarrolladas tienen una tasa de analfabetismo inferior al 30% (muy alta en todo caso), las regiones más desfavorecidas alcanzan unas tasas cercanas al 60%. Asimismo, entre los hombres urbanos de más de quince años que viven en las zonas más favorecidas por el Estado, la tasa de analfabetismo representa el 23,27%, mientras que las mujeres rurales de más de quince años que viven en las regiones más desfavorecidas por el Estado alcanzan una tasa de analfabetismo del 72,7%, una tasa más de tres veces mayor.

El esfuerzo de la reforma de la enseñanza fundamental debería contribuir, junto con los programas de alfabetización de adultos, a disminuir todas las brechas: la de género, la regional y la de medios. De momento se puede apreciar que el porcentaje de niños y niñas escolarizadas (franja etaria de los seis a los once años) va en aumento, como confirman las tasas netas de matrícula que se muestran en la tabla 2.

Podemos ver, además de un acercamiento importante a la generalización para el primer año de primaria, que las disparidades por género y lugar de residencia se van acortando notablemente.

El nivel de escolarización de la secundaria obligatoria, por el contrario, sigue bajo en el período 2005-2006 (Marruecos, MEN, 2007: 40). El índice global de escolarización muestra que en 2003-2004, sólo el 52,9% de las chicas y el 58% de los chicos entre 6 y 18 años iban a la escuela (Berrada Gouzi y El Aoufi, 2007: 14). La tasa neta de escolarización nacional es del 73,60% y las disparidades

TABLA 2. *Evolución de las tasas netas de matrícula en primaria para las mujeres y medio (en %)*

	1997-98	1998-99	1999-2000	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Tasa nacional..	68,6	74,9	80,0	85,0	90	92	92,1	92,8	93
Niñas	61,8	68,0	74,3	80,5	86,6	89,1	89,4	90,1	90,5
Tasa en las zonas rurales..	55,4	62,5	69,5	76,7	83,8	87	87,8	88,9	91,6
Niñas	44,6	53,6	62,1	70,4	78,7	82,2	83,1	84,2	87,2

FUENTE: Marruecos, MEN (2007: 74).

por medio (91% urbano, 53,90% rural) y género (niñas urbanas, 86,20%, rurales 43,40%) son muy pronunciadas.

Según los datos e indicadores de educación que hemos presentado, no es de extrañar que Marruecos tenga un bajo índice de desarrollo educativo. Es ésta una de las razones principales por las que en 2007 ocupa el puesto 102 de 125 países (UNESCO, 2007: 405). Aunque parece que casi ha alcanzado la generalización de la educación primaria, las cifras de analfabetismo, a pesar de su paulatina reducción, siguen siendo particularmente alarmantes. La calidad de la educación es una de las grandes asignaturas pendientes del sistema y la igualdad de género en primaria y en secundaria es otra conquista que todavía parece lejana.

La esperanza de vida escolar hoy en Marruecos es de 9,1 años (PNUD, 2006), número insuficiente para poder salir de la pobreza. Los datos disponibles sobre el nivel de estudios de la población nos indican que el 55,6% de los marroquíes de más de 25 años nunca fue a la escuela, que el 17,6% sólo cursó estudios primarios, que apenas el 8,7% asistió a la secundaria básica, que el 8,2% fue a la secundaria superior y que sólo el 6,1% asistió a la universidad (HCP, 2004). Estos indicadores muestran el bajísimo nivel de estudios de la mayoría de la población y particularmente de la que vive en las zonas rurales. En efecto, en el 2002, el 61% de la población activa rural no tenía ningún tipo de estudios y sólo el 22,3% había terminado el ciclo de educación básica. El estudio de M. Bensaïd y

N. El Aoufi (2005) muestra que existe una correlación importante entre el nivel del estudios y el tipo de empleo desempeñado: las personas sin formación son las que realizan los trabajos agrícolas en las zonas rurales y ocupan los trabajos del sector informal con una calidad del empleo mala (sueldos muy bajos, ausencia de seguridad social o equivalente, precariedad).

En este contexto, sería interesante preguntarnos cuántos años de estudios requeriría una persona en Marruecos para contar con grandes posibilidades de movilidad social. La respuesta no sólo se cifraría en un número mínimo de años de estudios ¹⁰, en función del perfil educativo del país y del mercado de trabajo existente. Depende además en gran medida del dominio de la lengua francesa, que en Marruecos se adquiere esencialmente estudiando en la escuela francesa o en algunas escuelas privadas de élite (COSEF, 2000, vol. 4: 75).

Comparando la evolución del Producto Nacional Bruto (PNB) con las tasas netas de escolaridad en la enseñanza fundamental entre los años 2003 y 2006, se aprecia que el PNB creció el 17,4% mientras que la tasa neta de primaria aumentó en un 1,4% y la de secundaria un 8,4%, lo cual pone de manifiesto que un aumento de la riqueza nacional tiene cierto impacto sobre la educación y eso denota a su vez interés del gobierno por el sector, aunque no sea su mayor prioridad.

TABLA 3. *Evolución de PNB con respecto a la evolución de las tasas netas de escolaridad*

<i>Tasas netas de escolaridad</i>	<i>2003/2004</i>	<i>2006/2007</i>	<i>Aumento tasa neta (%)</i>
Primaria (6-11 años).....	92,1%	93,5%	1,4
Secundaria básica (12-14 años)	68,7%	74,5%	8,4
PNB	115.000.000	135.100.000	17,8

FUENTE: Elaboración propia con datos del Ministère de l'Éducation Nationale (2005-2006: 74) y de HCP (2007).

¹⁰ CEPAL estima en la región latinoamericana —también países de renta media— un mínimo de entre 10 y 12 años de escolarización.

La oferta del sistema educativo marroquí es en un 95% pública y en un 5% privada (en el nivel primario: 92,7% pública y 7,3% privada). En la secundaria básica la oferta es en un 96,8% pública y en un 3,23% privada (MEN, 2007: 74). La enseñanza privada incluye las actividades educativas llevadas a cabo por personas físicas o morales que no sean el Estado, en virtud de las disposiciones de la Ley 15-86 que rige todos los establecimientos privados con la excepción de los centros extranjeros. La oferta privada extranjera predominante es la del sistema educativo francés, que durante la época colonial cumplía la función de reproducir las élites (función que actualmente sigue cumpliendo) (Vermeren, 2002: 308). El análisis de la oferta privada extranjera queda fuera de nuestro estudio, pero es importante saber que existe ya que ayuda a comprender el estado de la educación pública en Marruecos.

Desde la independencia, la participación del sector privado en el sistema educativo marroquí ha sido bastante modesta. Sin embargo, las estadísticas disponibles muestran que se trata de una oferta predominantemente urbana y con ánimo de lucro que está creciendo, animada por la voluntad del gobierno. Dicha voluntad se vio plasmada en la *Palanca* (así llama a sus grandes objetivos la *Carta*) 18 de la *Carta Nacional de Educación y Formación*, y concretada en el acuerdo marco firmado entre el gobierno y los representantes de los centros de enseñanza y formación en mayo de 2007. El Estado cuenta con el crecimiento de la educación privada para alcanzar los objetivos de la CNEF porque considera que cuando alcance el objetivo de una educación primaria generalizada no podrá satisfacer la demanda de educación infantil y de educación secundaria porque estima que no puede dedicar más recursos financieros al sistema (testimonio del Sr. Zeroual cuando ocupaba el cargo de Inspector General del MEN).

III.2. *Políticas públicas en educación y formación básicas*

III.2.1. El concepto de educación básica en el país

En el cuadro 2 se establece una comparación entre la definición de educación básica acordada por la comunidad internacional y las

distintas etapas educativas que ésta recomienda para alcanzar las necesidades básicas de aprendizaje, con las definiciones adoptadas por la política educativa de Marruecos. Constatamos que la propuesta del mismo coincide con la de la iniciativa de la EPT de la UNESCO, en la cual el país participa, junto con otros 29 países, desde el año 2000.

CUADRO 2. *Visión comparada del concepto educación básica entre los objetivos EPT y Marruecos*

<i>La educación básica en el marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Marruecos</i>
<p>La educación básica es aquella que satisface las necesidades básicas de aprendizaje de todas las personas, y por ello incluye tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas) como los conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (<i>Declaración Mundial sobre la Educación para Todos</i> [EPT], Jomtien, 1990).</p> <p>Por ello, desde la Conferencia de Jomtien se plantearon como objetivos el acceso generalizado a la educación primaria o a cualquier nivel educativo considerado básico para la inclusión social y laboral en el ámbito geográfico de referencia, y la extensión del derecho a la educación básica y a la capacitación a toda la población: infantil, joven y adulta.</p>	<p>En la normativa legal, se entiende por educación y formación básica una escolarización de 9 años que empieza a los 6 años y dura hasta los 15 años cumplidos. Desde el año 2000, la <i>Ley 04-00</i> del 25 de mayo estipula que la enseñanza fundamental es un derecho y una obligación para todos los niños marroquíes de ambos sexos que hayan alcanzado los 6 años de edad (Rapport Maroc, BIE). El Estado se compromete a garantizarles la enseñanza gratuita en el centro de enseñanza público más próximo a su domicilio. Los padres y los tutores tienen por su parte la obligación de que sus hijos asistan a la escuela hasta que cumplan los 15 años de edad.</p> <p>No obstante, desde que en 1963 se instituyeron los 6 años de educación obligatoria (que después de la reforma de 1985 pasarían a ser 9) a través del Dahir (ley real) 1-63-071, todavía no se ha promulgado ningún decreto que ponga la ley en aplicación.</p> <p>La <i>Carta Nacional de Educación y Formación</i> del año 2000 define los siguientes objetivos de la educación básica (párrafo 4, art. 61b):</p> <ul style="list-style-type: none"> • El pleno desarrollo de las potencialidades de los alumnos.

CUADRO 2. (Continuación)

<i>La educación básica en el marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Marruecos</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • La asimilación de valores religiosos, éticos, cívicos y humanos esenciales para convertirse en ciudadanos orgullosos de su identidad y de su patrimonio, conscientes de su historia y socialmente integrados y activos. • La adquisición de los conocimientos y las aptitudes de comprensión y de expresión escrita y oral en lengua árabe con el apoyo, si fuera necesario, de las lenguas y dialectos regionales. • La comunicación funcional en un primer idioma y luego en una segunda lengua extranjera. • La adquisición de conocimientos fundamentales y de capacidades que desarrollan la autonomía del alumno. • El dominio de las nociones y de los métodos de reflexión, de comunicación, de acción y de adaptación que permiten ser útil, productivo y capaz de evolucionar y de continuar aprendiendo a lo largo de toda la vida, en armonía perfecta con el entorno nacional y mundial. • El aprendizaje de habilidades técnicas, profesionales, deportivas y artísticas de base, directamente vinculadas al entorno socioeconómico de la escuela.
<p>Etapas recomendadas:</p> <p>— Educación infantil (se espera que los niños de entre 3 y 6 años de edad cursen al menos algún año, en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, promoción del éxito en la primaria y emancipación de las madres).</p>	<p>— Educación infantil (desde los 4 a los 6 años de edad, en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, lucha contra el abandono escolar y emancipación de las madres y de las niñas que cuidan de sus hermanos menores. Esto, sin embargo, es una expresión de deseo plasmada en la <i>Carta</i> y no una realidad porque la educación infantil no es pública y gratuita).</p>

CUADRO 2. (Continuación)

<i>La educación básica en el marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Marruecos</i>
<ul style="list-style-type: none"> — Educación primaria (desde los 6 hasta los 12 años de edad). — Educación secundaria básica (o alguna modalidad de educación formal posterior a la primaria que permita al alumno acceder a empleos con una mínima calificación). — Alfabetización de personas jóvenes y adultas (dirigida a personas analfabetas o que no han tenido la oportunidad, por diversas razones, de desarrollar en el sistema formal las competencias básicas para su desarrollo e inserción social y laboral). 	<ul style="list-style-type: none"> — Educación primaria (desde los 6 a los 12 años de edad, con un ciclo de 4 años, que corresponde a lo propuesto por la EPT, y otro de 2 años). — Educación secundaria básica (desde los 12 a los 15 años de edad). — Educación denominada oficialmente “no formal” (financiada e impulsada por el Ministerio de Educación, se ofrece desde 1998 a niños de 9 a 15 años que están fuera del sistema. Su finalidad es reinsertarlos en el sistema de educación formal). — Alfabetización de personas jóvenes y adultas (dirigida a personas analfabetas de más de 15 años de edad, financiada e impulsada por el Ministerio de Educación desde 1998).

III.2.2. Políticas públicas y equidad del sistema educativo marroquí

Señalaremos a continuación los aspectos más relevantes de cada una de las dimensiones de las políticas públicas en educación y formación básica analizadas en este estudio. Aunque el mismo hace referencia a las políticas de la última década, también se han contemplado algunos hitos históricos imprescindibles para comprender la evolución en el ámbito analizado.

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICA: CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Aunque el sector educativo marroquí está financiado por diversos agentes, la mayor parte de la inversión la hace el Estado. En el año

2003-2004¹¹ (MEN, 2006: 42) se estimó que el Estado y las colectividades locales (equivalentes a los ayuntamientos) financiaron un 59,1% del sector. El resto de la financiación lo aportaron las familias en un 29,99%, el sector privado en un 8,92%¹², las ONG nacionales en un 0,4% y otros en un 0,94%. La suma total de la financiación representó el 9,3% del PIB (5,5% público, 3,8% privado) y el equivalente al 42,7% del presupuesto de Estado (MEN, 2006: 39). Se suman al aporte nacional las donaciones de la cooperación internacional que en esos años fueron marginales: 0,64% de la cooperación multilateral o bilateral y 0,01% de las ONGD internacionales.

Gasto público en educación

Desde que se inició la última reforma educativa en 2000, y hasta el año 2004, el Estado ha dedicado el 6% del PIB a la totalidad del sistema (PNUD, 2006), es decir, un 28% del presupuesto nacional. De este 6% del PIB, el 5,4% va a la educación primaria y secundaria completa (obligatoria y no obligatoria). Este porcentaje representa el 23,7% del presupuesto nacional (MEN, 2006: 63).

En apariencia, las cifras presentadas muestran que la cantidad de recursos asignada a la educación y a la formación es suficiente, siendo el 6% la cantidad recomendada por las Naciones Unidas. Llama por tanto la atención que los logros y eficacia del sistema de Marruecos no guarden proporción con el volumen de recursos asignados, sobre todo si se compara con Jordania y Túnez, países de la misma región con un nivel de desarrollo y un gasto en educación similar, pero cuyos resultados en términos de tasas netas de escolarización y tasas de alfabetización son sensiblemente superiores. En su informe intermedio de evaluación de la reforma en curso (2000-2009), presentado en el año 2005, la COSEF ponía de relieve la escasez de logros tras cinco años de reforma, en gran parte debido a

¹¹ Nota de la autora: Ésta es la primera vez que se publica el documento sobre *Cuentas Nacionales* del Ministerio de Educación Nacional como compromiso de la CNEF.

¹² Se trata de la inversión de los centros educativos privados.

la mala calidad del sistema educativo que genera sobrecostos que socavan su capacidad. Boussaid (2000: 393) señalaba que en el plano financiero existía rigidez y mala adaptación, a las que se sumaba la mala distribución geográfica (rural, urbano) de género y por nivel (primaria, secundaria básica, secundaria superior y enseñanza superior). Es interesante notar que, a pesar de los numerosos cambios que persigue la reforma, el porcentaje total del PIB dedicado a la educación por el Estado se ha mantenido estable a lo largo de las dos últimas décadas. Hoy en día es casi el mismo que en el período 1991-1999: 5,54% (Boussaid, *ibid.*).

Se puede apreciar en la tabla 4 que, si bien el gasto ha ido aumentando anualmente, esto se debe esencialmente a la revalorización de los sueldos. Es decir, que el gobierno está cumpliendo su compromiso de aumentar el presupuesto para la educación fundamental en un 5% al año (*Carta Nacional de Educación y Formación*, 2000), pero en la medida en que ese porcentaje es afectado por la tasa de inflación (de entre el 2 y el 3,5% en los últimos años) sirve en gran parte para pagar el aumento de los sueldos. En la tabla también se puede constatar que el presupuesto de funcionamiento que se compone de la suma de los gastos de “Personal” y de “Material” tiene un peso considerable. Los sueldos, que son pagados directamente por el gobierno central, y los gastos corrientes que tiene cada una de las 16 academias regionales existentes, los cuales no se pueden eludir, se llevan la mayor parte en detrimento del gasto “susceptible de mejorar la calidad de la enseñanza (que) ha sufrido una merma” (MEN, 2006: 63).

La realidad es que los fondos necesarios para el logro de los principales objetivos de la reforma (la generalización y la mejora de la calidad) no han sido asignados, por ello la principal queja de las personas entrevistadas es la falta de recursos financieros y humanos para cumplir con los objetivos. La corrupción, según varias personas entrevistadas, también está muy presente en la Administración pública. Por ello la trazabilidad de los fondos es otra asignatura pendiente del Ministerio de Educación y una preocupación para los organismos de cooperación que se plantean brindar apoyo presupuestario.

La disponibilidad de recursos financieros suficientes es una condición mínima para garantizar el éxito y el logro de los objetivos

TABLA 4. Evolución del presupuesto de la educación nacional (1999-2004) (en millones de dirhams)

Año	Personal	%	Material	%	Funcionamiento	%	Inversión	%	Presupuesto total de MEN	%
1999	14.865,8	85,9	925,1	5,4	15.790,9	91,34	1.496,2	8,7	17.287,1	100
2000	15.638,4	84,9	902,5	4,9	16.540,9	89,9	1.863,5	10,1	18.404,4	100
2001	16.800,7	85,7	1.333,5	6,8	18.134,2	92,6	1.455	7,4	19.589,2	100
2002	18.741,7	86,7	1.340,9	6,2	20.082,6	92,9	1.539,7	7,1	21.622,3	100
2003	20.829,8	88,2	1.390,1	5,9	22.219,9	94,1	1.387,7	5,9	23.607,6	100
2004	21.433,6	88,6	1.389,2	5,7	22.822,8	94,3	1.374,9	5,7	24.197,7	100

No incluye la enseñanza superior ni la formación profesional.

FUENTE: Elaborada a partir de datos disponibles en COSEF (junio 2005: 44. Los porcentajes han sido calculados para este estudio).

perseguidos por la reforma. Sin embargo, la manera en que se gestionan y se asignan dichos recursos es incluso más determinante en los resultados que se consiguen. En la descentralización del sistema iniciada en 2000 y en su progresiva consolidación residen muchas de las esperanzas de la reforma. Se confía en que las dieciséis academias regionales creadas adquieran cada vez más autonomía para gestionar sus fondos y controlar más y mejor los progresos del sistema. La *Ley de Reforma de la Administración Pública*, que entra en vigor en 2008, tiene prevista una gestión por objetivos y resultados, y pensamos que será un elemento a favor del éxito de la reforma educativa en curso.

Distribución del gasto público por medio y región

El Ministerio es consciente de la desigualdad existente entre el medio rural y el urbano en la asignación de los recursos públicos y privados destinados a la educación. Así lo refleja la publicación en el año 2006 de las *Cuentas Nacionales del Ministerio de Educación*, en el que se dedica un capítulo entero a las “inequidades y problemas de repartición de los recursos financieros”. Se señala que el medio urbano, que escolariza al 62% de los alumnos, recibe el 64,3% del total de todas las fuentes de financiación, mientras que el medio rural, que escolariza al 38% de los alumnos, recibe el 29%. La información sobre el destino del 6,7% restante, cantidad ciertamente significativa, no está disponible (MEN, 2006: 56).

El informe también señala las disparidades regionales en la repartición del gasto general (privado y público). Las tres regiones más desarrolladas del país (Gran Casablanca, Rabat Salé Zémour Zaer y Marrakech Tansift Al Haouz) se reparten más de la tercera parte del gasto (no está disponible la repartición del gasto público por regiones). Veamos ahora el gasto por alumno.

Gasto por alumno en las diferentes etapas educativas

La tabla 5 muestra cuál es el gasto medio por alumno en cada ciclo educativo, incluyendo gastos de gestión, administración, etcétera. Si

TABLA 5. *Costes unitarios totales y nacionales (en dirhams corrientes) según el nivel de enseñanza*

	Año						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Etapa:							
Primaria.....	2.543	2.583	2.737	2.822	2.443	2.703	2.810
Secund. básica.....	5.219	5.220	5.384	5.969	5.960	6.127	5.900
Secund. superior (no obligatoria).....	10.002	10.526	11.008	10.861	12.246	12.719	12.463
Educac. superior.....	14.378	16.001	15.855	15.173	13.106	15.521	15.205

FUENTE: DEN (2006).

se compara con la renta *per cápita*, llegamos a la conclusión de que en 2006 Marruecos dedicaba el 21,4%¹³ de su PIB *per cápita* a un alumno de primaria, el 45% a un alumno de secundaria básica y el 95,2% a otro de secundaria no obligatoria, es decir, cuatro veces más que a un alumno de primaria. Una gran disparidad que no se justifica sólo por la demanda de recursos por nivel.

Otro análisis basado en los datos del gasto medio por alumno por región en la enseñanza pública facilitados en las *Cuentas Nacionales* (MEN, 2006: 86) pone de manifiesto grados de disparidad del 1,46¹⁴ para la primaria, del 1,45 para la secundaria básica, y del 1,78 para la secundaria no obligatoria. Todos ellos suponen un trato desigual hacia los alumnos, en términos financieros, en función de su lugar de residencia, ya que la estructura del gasto por categoría es casi idéntica en todas las regiones, con excepción del servicio central. Sin duda, esta desigualdad se traducirá en una calidad también desigual de la enseñanza que los alumnos reciben. Sin embargo, no hay información disponible al respecto. Tampoco la hay sobre la variable género por región.

¹³ Cálculos realizados para este estudio.¹⁴ Cálculos realizados para este estudio.

Medidas de apoyo social a la escolarización en la enseñanza fundamental

Las medidas de apoyo a la escolarización se denominan oficialmente “medidas de apoyo social”. Las medidas que en el año 2005-2006 (MEN, 2007: 6) ofrecía el Ministerio para alumnos de la primaria y secundaria obligatoria eran las siguientes:

Para la primaria (sobre un total de 3.943.831 alumnos matriculados en este nivel):

- 917.662 beneficiarios de comedores escolares.
- 577 becas asignadas (199 fueron asignadas a niñas).
- 597 beneficiarios de plaza en internados (199 niñas).

Secundaria obligatoria (sobre un total de 1.317.149 alumnos matriculados en este nivel):

- 20.946 beneficiarios de comedores escolares (7.849 niñas).
- 40.803 beneficiarios de becas (14.638 niñas).
- 38.014 beneficiarios de plaza en internados (13.835 niñas).

Las cifras muestran que la ayuda de comedor para la primaria sólo cubre el 23,3%¹⁵ de los alumnos escolarizados, mientras que las becas y las plazas de internado sólo alcanzan el 0,01%. Es decir, que la ayuda de comedor es muy insuficiente y que el resto de la ayuda es totalmente insignificante.

La ayuda de comedor en secundaria obligatoria, a su vez, cubre el 1,6%, las becas el 3,1% y los internados el 2,8%. Todas estas cifras no sólo revelan que la ayuda es insuficiente e incluso irrisoria, sino que la disparidad por sexo también se mantiene en la asignación de la escasa ayuda existente.

En el presupuesto de funcionamiento del MEN de 2007 (MEN, 2007) la partida de becas de estudio está dotada con 2.000.000 de dirhams (180.000 euros aproximadamente), y representa el 0,1% del

¹⁵ Cálculo realizado para este estudio.

presupuesto total. Las otras medidas ni siquiera aparecen presupuestadas en una partida específica. Existen además otras medidas de lucha contra el abandono escolar igualmente modestas de las que hablaremos más adelante.

En su informe de 2004 a la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (MEN, 2004), el Ministerio identifica además otras medidas de apoyo para los alumnos más vulnerables. Éstas proceden de las ONG y de la cooperación internacional. La mayoría son puntuales y marginales: pueden cubrir iniciativas de transporte escolar, de donación de material escolar necesario para empezar el año o de incentivo a la escolarización de las niñas como el Proyecto del año financiado por el “Programa Mundial de Alimentos” y que ofrecía alimentos secos para niñas. En las zonas rurales tuvo el efecto perverso de que los padres retiraran a los niños de la escuela para poder recibir ayuda también.

Gasto privado en educación: dimensión y tendencias

Hemos visto que en el año 2003-2004, el MEN estimaba que el gasto de las familias representaba el 29,9% del gasto total en educación. Estas cifras obligan a matizar el concepto y principio de gratuidad de la educación. Aunque es cierto que las tasas de matrícula para acceder a la enseñanza obligatoria son muy bajas, no es menos cierto que existen y que la escolaridad pública supone para las familias tanto un coste directo como indirecto. La escolaridad pública sigue siendo cara para las familias pobres y en demasiados casos esto constituye un obstáculo para el acceso o la retención de los alumnos en el sistema educativo (tanto el coste de la matrícula¹⁶ como el del material escolar, o el del transporte, pueden llegar a ser una barrera para la escolarización).

¹⁶ Costes directos para los padres cuando empieza el año escolar: matrícula: 10 dh; seguro: 7,5 dh; asociación de padres de alumnos: entre 10 y 100 dh; cooperativa escolar: 10 dh; asociación del deporte escolar: 10 dh; compra del “libro escolar” y varios formularios y certificados: hasta 20 dh. El coste mínimo para una familia puede ser de unos 80 dh (el equivalente a unos 8 euros).

La información sobre cómo está compuesto el gasto de las familias no está disponible. Es decir, no se puede saber cuánto del gasto se destina a la educación infantil (que no está cubierta por el Estado), cuánto proviene del coste de la escuela pública y cuánto de la escuela privada. Los datos disponibles (MEN, 2006: 79) muestran, sin embargo, que el porcentaje del gasto de las familias asignado a la enseñanza en su presupuesto para gastos no alimentarios representa el 43,8% (MEN, 2006: 80), con una variación escasa entre medio urbano y el rural. Este porcentaje, sin embargo, esconde diferencias enormes cuando nos referimos a cantidades absolutas. Estas cifras muestran cuán pesada es la carga para las familias rurales o suburbanas con ingresos muy bajos. No es de sorprender que el coste de la enseñanza para las familias sea un factor determinante en el acceso y la retención.

ÚLTIMAS REFORMAS O POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICA

Descripción y valoración de las medidas políticas en educación con reflejo en la normativa

Tras la independencia de Marruecos en 1956, se han sucedido varias reformas educativas totales o parciales. Éstas tuvieron lugar en 1957, 1958, 1960-64, 1964-1972, 1975, 1978, 1981, 1984-85 y 1995 (COSEF, junio 2005: 68). Como vemos, el sistema ha estado en constante reforma sin grandes resultados.

En 1995, un informe del Banco Mundial sobre la situación de Marruecos que mostraba el alarmante estado del sistema educativo nacional obligó al monarca Hassan II a tomar medidas. En 1999, justo antes de su muerte, creó la COSEF, una comisión que representaba a todas las tendencias políticas, para que realizara un proceso exhaustivo de diagnóstico y de consulta inédito en Marruecos. El mismo debía desembocar en un texto de reforma, fruto del consenso, denominado *Carta Nacional de Educación y Formación 2000-2009* que abarca desde preescolar hasta la enseñanza superior y la formación profesional. El siguiente año, en un contexto de grandes reformas nacionales para la modernización del país e impulsada por

el nuevo Rey, la última reforma educativa emprendió su andadura, declarando el Decenio Nacional de la Educación y la Formación.

La *Carta* contiene cinco “espacios de cambio” y diecisiete ejes prioritarios (denominados “palancas”) y también define una serie de indicadores a alcanzar, muchos de los cuales coinciden o convergen con los objetivos 2 y 3 de los del Milenio y de los de la iniciativa *Educación Para Todos*. Hay que señalar que varios de esos indicadores, que deberían haber sido cumplidos en 2005, aún no se han alcanzado (nos detendremos en ellos en el apartado de análisis). Dada la gran limitación de los medios puestos a disposición, las personas entrevistadas suelen calificar los objetivos de la *Carta* como ambiciosos y poco realistas. Los resultados para los cuales existen indicadores confirman esta impresión (COSEF, 2005).

Marco jurídico de la reforma

Veamos ahora cuál es el arsenal jurídico de la reforma relativo a la enseñanza fundamental y qué constituye la piedra angular de su proceso de desarrollo.

Hemos identificado siete leyes relacionadas con la educación básica, 21 decretos y 94 órdenes que ordenan y regulan los siguientes temas (véase también la tabla 6):

- *Generalización de la enseñanza* (una ley, ningún decreto y una orden). Si bien esta ley completa la anterior, constatamos que en la realidad, los nueve años de educación obligatoria son todavía un objetivo más que un hecho concreto, ya que no todas las familias cumplen con la obligatoriedad. De hecho, no existe un decreto que las obligue. Además, el sistema, por su oferta real y calidad, todavía no puede escolarizar a todos los alumnos y retenerlos hasta los quince años de edad.
- *Educación infantil* (una ley, un decreto y una orden). Esta ley es muy importante porque es el primer paso para el reconocimiento de la educación infantil como un derecho y una condición importante para una educación inclusiva. Sin embargo, no define al Estado como responsable de ese tramo escolar.

TABLA 6. *Relación de las leyes, decretos y órdenes más significativos de la reforma educativa*

<i>Textos legales</i>	<i>Boletín oficial (BO)</i>	<i>Contenido</i>	<i>Ciclo</i>
<i>Dahir 1.63.071 del 13/11/1963</i>	<i>BO 2566 del 22/11/1963</i>	Obligación de la enseñanza fundamental.	Primaria
<i>Dahir 1.00.200 del 19/05/2000 (Ley 04.00)</i>	<i>BO 4798 del 25/05/200</i>	Obligación de la enseñanza fundamental.	Primaria
<i>Dahir 1.00.201 del 19/05/2000 (Ley 05.00)</i>	<i>BO 4798 del 25/05/200</i>	Estatus de los centros de educación preescolar.	Preescolar
<i>Decreto 2.00.1014 del 22/06/2001</i>	<i>BO 4918 del 19/07/2001</i>	Modo de aplicación de la Ley 05.00.	Enseñanza privada
<i>Dahir 1.00.202 del 19/05/2000 (Ley 06.00)</i>	<i>BO 4798 del 25/05/200</i>	Estatus de la enseñanza privada.	Enseñanza privada
<i>Decreto 2.00.1015 del 22/06/2001</i>	<i>BO 4918 del 19/07/2001</i>	Modo de aplicación de la Ley 06.00.	Enseñanza privada
<i>Decreto 2.02.376 del 17/07/2002</i>	<i>BO 5024 del 25/07/2002</i>	Estatus particular de los centros educativos de la enseñanza pública.	
<i>Decreto 2.04.675 del 29/12/2004</i>	<i>BO 5280 del 06/01/2005</i>	Modificando y completando el estatus particular de los centros educativos de la enseñanza pública.	
<i>Dahir 1.00.203 del 19/05/2000 (Ley 07.00)</i>	<i>BO 4798 del 25/05/2000</i>	Creación de las Academias Regionales de Educación y de Formación (AREF).	Desconcentración/ Descentralización
<i>Decreto 2.00.1016 del 22/06/2001</i>	<i>BO 4918 del 19/07/2001</i>	Modo de aplicación de la Ley 07.00.	Desconcentración/ Descentralización
<i>Decreto 2.01.1653 del 18/10/2001</i>	<i>BO 4945 del 22/10/2001</i>	Precisando la fecha efectiva de funcionamiento de las AREF.	Desconcentración/ Descentralización

TABLA 6. (Continuación)

<i>Textos legales</i>	<i>Boletín oficial (BO)</i>	<i>Contenido</i>	<i>Ciclo</i>
<i>Decreto 2.02.382 del 17/07/2002</i>	<i>BO 5024 del 25/07/2002</i>	Organización del Ministerio de la Educación Nacional.	Administración central
<i>Decreto 2.04.502 del 02/07/2004</i>	<i>BO 5228 del 08/07/2004</i>	Organización del Ministerio de la Educación Nacional, de la enseñanza superior, de la formación de los cuadros y de la investigación científica.	Administración central
<i>Dahir 1.01.197 del 01/08/2001 (Ley 73.00)</i>	<i>BO 4926 del 16/08/2001</i>	Creación y organización de la fundación Mohamed VI de las obras sociales de educación y formación.	Obras sociales
<i>Dahir 1.06.52 del 14/02/2006</i>	<i>BO 5398 del 23/02/2006</i>	Modificando y completando la Ley 73.00.	Obras sociales
<i>Dahir 1.05.152 del 10/02/2006</i>	<i>BO 5396 del 16/02/2006</i>	Organización del Consejo Superior de la Enseñanza.	
<i>Decreto 2.02.854 del 10/02/2003</i>	<i>BO 5082 del 13/02/2003</i>	Estatus particular del personal del Ministerio de la Educación Nacional.	Personal
<i>Decreto 2.02.78 del 04/05/2004</i>	<i>BO 5212 del 13/05/2004</i>	Modificando y completando el estatus particular del personal del Ministerio de la Educación Nacional.	Personal
<i>Decreto 2.02.176 del 03/08/2005</i>	<i>BO 5346 del 25/08/2005</i>	Completando el estatus particular del personal del Ministerio de la Educación Nacional.	Personal
<i>Decreto 2.06.171 del 28/08/2006</i>	<i>BO 5457 del 18/09/2006</i>	Relativo al estatus particular del personal del Ministerio de la Educación Nacional.	Personal
<i>Decreto 2.02.855 del 10/02/2003</i>	<i>BO 5082 del 13/02/2003</i>	Fijar las indemnizaciones del personal del Ministerio de la Educación Nacional.	Personal

- *Promoción de la enseñanza escolar privada* (una ley, un decreto y dos órdenes). Prepara el camino para aumentar la oferta privada en educación y, según cómo se plantee, podría ser una amenaza real adicional para la equidad en un país donde existe tanta desigualdad social.
- *Organización pedagógica y administrativa de los centros de enseñanza públicos* (ninguna ley nueva, dos decretos y seis órdenes). Está muy centrada en la reforma curricular, que era necesaria, y en la creación de los Consejos de Gestión en los centros educativos.
- *Mejora de la calidad y del rendimiento de la organización educativa* (trece órdenes). No existe ninguna ley acerca de la calidad. Sin embargo, ésta se busca a través de la organización pedagógica y administrativa, de la nueva estructura del sector y del fortalecimiento de la descentralización. Lo que sí existen son notas y circulares del Ministerio de Educación Nacional que organizan la inspección pedagógica, la organización pedagógica y otros aspectos cualitativos referidos a las palancas de la *Carta Nacional de Educación y Formación*.
- *Estructura del sector educativo y fortalecimiento de la descentralización/desconcentración* (una ley, cuatro decretos, diecinueve órdenes). La ley de descentralización es, a nuestro modo de ver, una gran novedad y una de las grandes fortalezas del nuevo corpus legislativo, ya que permite una transformación radical del modelo de gestión que, a todas luces, era poco eficaz. Se crean 16 Academias Regionales, denominadas AREF, responsables de la gestión descentralizada de la política educativa.
- *Mejora de la gestión de los recursos humanos* (tres leyes, trece decretos y cincuenta y dos órdenes). Podemos mencionar las medidas de redistribución de los docentes y el movimiento del personal como mejoras pendientes para aumentar la igualdad de oportunidades de los alumnos.
- *Alfabetización y educación no formal*. No tienen el menor soporte legal. Por ello, y porque esto implica que no existe un marco legal para imputar los gastos, los responsables tienen dificultades para materializar cualquier acción y por lo tanto justificar las exiguas partidas presupuestarias de que

disponen. Esto muestra una completa contradicción entre la teoría y la práctica.

Con respecto a los textos legales referentes específicamente a las medidas de apoyo a los niños y niñas más desfavorecidos, no hemos encontrado ninguna ley, decreto u orden. Lo que sí existen son varias notas/circulares de cumplimiento obligatorio emanadas de las autoridades del Ministerio que piden a los centros educativos que adopten determinadas medidas. Concretamente, existe una nota para apoyar a los niños que tienen dificultades de aprendizaje en el marco del “Programa de Lucha contra el Abandono Escolar”, puesto en marcha en 2006 por la Secretaría de Estado Encargada de la Alfabetización y la Educación No Formal (en adelante SE-CAENF). Existe otra nota para que las academias regionales animen a las familias a enviar a sus hijas a la escuela en el marco de la campaña escolar de principios de curso, y otra nota más para animar a las escuelas a que consigan transporte escolar en colaboración con asociaciones de la sociedad civil. Finalmente, existe una nota para la escolarización de los niños discapacitados.

Varios de los testimonios¹⁷ que tenemos dicen que a menudo llegan instrucciones oficiales taxativas sin que se consulte previamente a los centros y sin los medios necesarios para ejecutar las instrucciones dadas. Es el caso de la nota que solicita a las escuelas de primaria que brinden hasta sesenta horas al año de apoyo escolar a cada niño con dificultad. Estas horas estarán a cargo de profesores voluntarios a los que se les pagará un complemento de 20 dh. por hora extraordinaria. Señala el director de una escuela primaria que para cumplir con las instrucciones de la nota se encontró con varias dificultades: en primer lugar, los profesores no saben identificar a los alumnos con dificultades; después, no saben muy bien qué dar en esas clases de apoyo. Por último, es difícil encontrar a maestros voluntarios dispuestos a trabajar más horas por esas cantidades.

Según la experiencia de tres inspectores, la normativa no siempre es respetada con rigor, a menudo por falta de medios reales o

¹⁷ Un director de escuela primaria en Rabat, otro director de escuela primaria de Salé y otro de Ain Aouda, y tres directores de secundaria básica de Rabat.

suficientes para poder acometer los cambios que la normativa prevé (financieros, recursos humanos, organizativos, formación continua) o porque se supedita el bien común a intereses personales o partidistas. Lo que llama la atención es la ausencia de control y de exigencia de responsabilidades reales por parte del sistema.

Situación actual del sistema educativo de Marruecos derivada de las últimas reformas o medidas políticas

La reforma tiene entre sus propósitos la generalización de la educación fundamental. Para ello tiene que conseguir que todos los niños y niñas vayan a la escuela y una vez están en ella, conseguir retenerlos, ya que uno de los problemas más graves del sistema es el abandono escolar. Otro de sus objetivos es la mejora de los resultados de los alumnos porque, según muestran los exámenes nacionales e internacionales, su grado de adquisición de conocimientos y habilidades es muy bajo. Para ello, se debe apostar por la calidad y encontrar la forma de corregir todas las disfunciones que aquejan al sistema, además de profundizar y consolidar el proceso de descentralización educativa iniciado.

Nueva estructura del sistema educativo prevista en la normativa

La CNEF se propone adoptar una nueva estructura del sistema educativo en cuanto se haya conseguido “una generalización de la enseñanza obligatoria lo suficientemente avanzada” (palanca 4, art. 60 de la *Carta*, p. 49). En esta reestructuración se propone integrar educación infantil y primaria para crear un bloque educativo (la primaria) de ocho años de duración, compuesto por dos ciclos: el ciclo de base (de cuatro años) y el ciclo intermedio (de otros cuatro). Esto significaría que, cumpliendo con los objetivos de la EPT, la educación infantil pasaría a formar parte de la enseñanza obligatoria fundamental y la enseñanza fundamental duraría once años, en lugar de nueve como ocurre ahora. La enseñanza secundaria básica y superior estará integrada a su vez para constituir otro bloque

coherente de seis años de duración (la secundaria) compuesto por el ciclo secundario básico y el ciclo secundario superior no obligatorio. El objetivo de esta unificación es alargar la esperanza educativa de la población y que el sistema sea común para todo el mundo desde los cuatro hasta los quince años de edad.

Tenemos que llamar la atención sobre el hecho de que el acceso desde la primaria a la enseñanza secundaria básica está vedado a los niños que no aprueben el examen del *Certificado de estudios primarios* (CEP). Esto supone una barrera a la Ley de obligatoriedad que no deja de sorprender. Para esos alumnos que no aprobaron el CEP pero que sí quieren seguir estudiando existe una oferta de formación profesional que no forma parte del sistema educativo oficial (que no es el producto de lo que el Ministerio denomina una orientación) impartida y/o reconocida por la Oficina de la Formación Profesional y de la Promoción del Trabajo. Esta etapa puede durar un año (de los doce a los trece) o dos años (de los doce a los catorce). En ambos casos contradice los nueve años de educación obligatoria y ésa es la razón por la cual, suponemos, su presentación es obviada en el croquis oficial de la estructura del sistema actual y futuro.

Los flujos a través de dicha estructura son regulados en gran parte por la *Carta Escolar*. El propósito de la *Carta Escolar* es asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda educativa, teniendo en cuenta las variables geoespaciales (para optimizar la localización de los centros escolares) y demográficas (para controlar el flujo de alumnos). Depende administrativamente de la Dirección de Estrategia, Estadísticas y Planificación y tiene los siguientes efectos en las tres dimensiones de análisis de nuestro estudio:

- Incide en el acceso al sistema porque determina el número de plazas que se ofrecen en primaria, en la secundaria básica, en los centros de enseñanza secundaria superior y en la enseñanza superior. En la práctica, reduce las posibilidades de elección de los alumnos en cuanto a orientación escolar y por lo tanto genera desigualdades de oportunidades.
- Incide en la autonomía de los centros escolares porque fija las tasas de promoción, de repetición y de abandono según las

prioridades, orientaciones y estrategia del Ministerio. Desde la entrada en vigor de la CNEF, según los testimonios de varios directores de escuelas primarias, el objetivo de la generalización hace que la *Carta Escolar* obligue a los centros a aprobar al máximo de alumnos sin prever medidas para lograrlo, tengan o no el nivel requerido, lo cual desmotiva a los docentes y le hace un flaco favor a los alumnos.

- Finalmente, incide en los resultados, puesto que los alumnos no necesariamente siguen los estudios que hubieran deseado y eso tiene un impacto sobre su supervivencia en el sistema educativo y su posterior integración en el mercado de trabajo.

A través de nuestras entrevistas, hemos podido apreciar lo desvalorizada que está la educación pública y lo sobrevalorada que está la educación privada en las zonas urbanas, habida cuenta de que no está sometida a ningún tipo de control. Prueba de ello es que casi todos los inspectores, directores y docentes con los que nos hemos entrevistado llevan a sus hijos a escuelas privadas y la minoría más adinerada a la Misión Francesa o al Colegio Americano. Anteriormente, los itinerarios menos valorados socialmente solían ser los de formación profesional. Sin embargo, conforme se mantiene e incluso se amplifica el fenómeno de los diplomados universitarios desempleados, la demanda de formación profesional ha ido creciendo hasta llegar a haber en algunas formaciones cinco demandas por plaza disponible, de las cuales no todas se cubren debido a la falta de nivel de los aspirantes (MEFP, 2005).

El currículo

Los currículos vigentes son el producto de los objetivos planteados por la CNEF en 2000 y una herramienta en la búsqueda de la calidad. No existe todavía un currículo oficial de preescolar elaborado por el Ministerio de Educación. Sin embargo, todas las materias del currículo de primaria y secundaria obligatoria han sido renovadas, tanto desde el punto de vista de los contenidos como desde el enfoque pedagógico que se proponen (antes se exigía la memorización sin

TABLA 7. Currículo de la educación fundamental vigente, por etapas

Etapa	Fecha en la que se establece	Áreas o materias obligatorias y optativas (si las hubiere), en horas semanales	Elementos del currículo	Flexibilidad del currículo prevista en la Ley
Infantil	No está establecido	No existe currículo oficial del MEN, pero sí hay manuales editados por casas editoriales desde hace unos 5 años.		
Primaria	Entre 2002 y 2003-2005 (1º y 4º año: 2002-2003) (2º y 5º: 2003-2004) (3º y 6º: 2004-2005)	<ul style="list-style-type: none"> — Educación Islámica (3 horas y 15 minutos a la semana en 1º y 2º, y 3 horas de 3º a 6º). — Lengua árabe (1º y 2º: 11 horas; 3º: 7 horas; 4º: 6 horas y media; 5º y 6º: 6 horas). — Lengua francesa (de 3º a 6º: 8 horas a la semana). — Educación artística (1º: 3 horas y media; 2º: 3 horas; 3º: 1 hora y media; de 4º a 6º: 1 hora). — Historia y geografía (a partir de 4º de primaria: 1 hora; 5º y 6º: 1 hora y media). — Matemáticas (5 horas). — Educación física (2 horas). — Actividades científicas (1 hora y media). — Para las zonas donde el <i>amazigh</i> es la lengua materna, en 1º: 2 horas, y en 2º: 1 hora. Se saca del currículo en los años siguientes. <p>TOTAL: 30 horas semanales.</p>	<p>Con los nuevos currículos se incluyen objetivos, contenidos, competencias y metodología didáctica. No hay criterios de evaluación. Llama la atención la ausencia de criterio y claridad con respecto al enfoque y concepto de competencias,</p>	<p>Currículo nacional: 70%, regional: 15% (formación en el marco de la vida regional y los asuntos locales). Currículo local entendido como la escuela otro 15% (dedicado a apoyo escolar o actividades complementarias extraescolares [CNEF, palanca 7, art. 106]).</p>

TABLA 7. (Continuación)

Etapa	Fecha en la que se establece	Áreas o materias obligatorias y optativas (si las hubiere), en horas semanales	Elementos del currículo	Flexibilidad del currículo prevista en la Ley
Secundaria básica	1º: 2002-2003 2º: 2003-2004 3º: 2004-2005	<p>— Lengua árabe: 5 horas. Instrucción islámica: 2 horas. Disciplinas sociales y lengua francesa: 5 horas. Matemáticas: 5 horas. Ciencias naturales: 2 horas. Ciencias físicas y químicas: 2 horas. Historia y geografía: 3 horas. Educación física: 2 horas. Tecnología: 2 horas.</p> <p>Opcionales con oferta no generalizada:</p> <p>— Inglés: 2 horas. Educación plástica: 2 horas.</p> <p>— Cultura femenina: 2 horas. Educación musical: 2 horas.</p> <p>En total: 35 horas a la semana en 7º, 33 horas en 8º y 9º.</p>	<p>.por lo que según los autores de los manuales, éstos pueden ser diferentes incluso para una misma materia en los distintos niveles.</p> <p>Con los nuevos currículos se incluyen objetivos, contenidos, competencias y metodología didáctica. No hay criterios de evaluación.</p>	<p>Currículo nacional 70%, regional 15% y local 15% para actividades extraescolares.</p>

Alfabetización	<p>2001-2002 (curso 200 horas) 2004-2005 (curso de 300 horas) 2006 Revisión de contenidos</p>	<p>Se hace un curso estándar de 300 horas.</p> <p>El programa dispone de varios manuales para la formación:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Un manual para el tronco común (2 tomos) que desde 2004-2005 ofrece 300 horas de clase en vez de las 200 anteriores, consideradas insuficientes para cumplir con su cometido (el nivel 1 de 120 horas está dedicado a la adquisición de competencias de base en lectura, escritura y comunicación oral. El nivel 2 de 180 horas está dedicado al aprendizaje de competencias necesarias para la vida corriente como la educación ciudadana, los servicios sociales y los derechos, el desarrollo rural, la población y el medio ambiente, etc. — Un manual sobre la agricultura para las poblaciones rurales. — Un manual sobre las cooperativas lecheras para las personas que se ocupan de criar ganado. — Un manual para los presos. 	<p>El proyecto de alfabetización tiene un piloto que incluye un módulo de 60 horas en lengua materna (<i>darjajh</i>).</p>
Educación no formal	2002-2005	<p>Existen 4 currículos distintos según el perfil y la edad de los alumnos:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Un currículo para la inserción escolar: dirigido a los que quieren intentar volver al sistema educativo formal y que tienen entre 9 y 12 años. 	

TABLA 7. (Continuación)

Etapa	Fecha en la que se establece	Áreas o materias obligatorias y optativas (si las hubiere), en horas semanales	Elementos del currículo	Flexibilidad del currículo prevista en la Ley
		<ul style="list-style-type: none"> — Un currículo para el medio rural. — Un currículo para la inserción en la formación profesional. — Un currículo dirigido a los niños que trabajan para intentar mejorar su inserción social. <p>Cada uno de esos programas ofrece la posibilidad de cursar 3 niveles: Nivel 1: 1º y 2º de primaria; Nivel 2: 3º y 4º de primaria; Nivel 3: de 4º a 7º.</p> <p>Cada nivel representa un volumen horario de unas 230 horas y dura en torno a un año.</p>		

FUENTES: MEN, SECAENE.

capacidad crítica, ahora se pretende adoptar el enfoque por competencias, lo cual exige una modificación en la manera de enseñar los contenidos y en la manera de evaluarlos). Ahora, los currículos ya no son totalmente idénticos para todos los niños y niñas del territorio nacional. Existe un currículo común que representa el 70% del total y otro 30% que se elabora a nivel regional (15%) y local (15%). Esto tiene por objetivo tener en cuenta la realidad del entorno inmediato y de la región en donde viven los alumnos. Todos los programas oficiales de todos los ciclos educativos de la enseñanza fundamental son elaborados por inspectores, con la colaboración de docentes, en el marco de comisiones organizadas por el Ministerio para cada materia. Los nuevos programas no sólo están actualizados sino que además están más contextualizados que nunca. Los currículos actuales entraron en vigor tras ser validados por el Ministerio de Educación Nacional sin que fueran objeto de ninguna fase experimental, por lo que no se sabe cuán adecuados y coherentes realmente son.

Enfoque del currículo

Los contenidos de los programas, así como las competencias generales y específicas esperadas, se exponen en un documento oficial denominado *Libro blanco*, que fue puesto a punto por el Ministerio de Educación Nacional (Dirección del currículo) en noviembre de 2001. Las orientaciones pedagógicas específicas de cada materia se recogen, además, en los manuales escolares destinados a los profesores (manual del profesor). Esas instrucciones oficiales precisan los objetivos asignados a la enseñanza de cada asignatura y dan consignas a los docentes sobre cómo impartir las clases: saber/saber hacer/saber ser.

Con la reforma se ha introducido cierto grado de apertura en el contenido del currículo, lo cual es un avance sustancial porque la contextualización contribuye a darle sentido a lo que los niños aprenden. No existe, sin embargo, ninguna flexibilidad respecto del aprendizaje, porque los programas se fijan por curso y los niños tienen que alcanzar determinados objetivos en el marco de cada curso escolar. Esto constituye una barrera de aprendizaje notable, ya que

si el alumno no ha podido asimilar todo en el mismo curso se siente muy pronto en una situación de fracaso. Este sentimiento de fracaso también se traslada al maestro.

Desde el año 2000, la edición de los manuales escolares está liberalizada, por lo que existen varias editoriales produciendo manuales para los mismos cursos. De este modo, la Administración reparte el mercado asignando a las escuelas el uso de determinado manual producido por una editorial determinada. Con ello, el Ministerio buscó reducir costes tanto de producción como de distribución y facilitar la flexibilización de los contenidos.

Política lingüística: la lengua como barrera de acceso al currículo

La problemática de las lenguas se encuentra [...] en el corazón de las dificultades escolares de los que aprenden, pero también está en el origen de sus dificultades de inserción en la vida profesional.

(COSEF, 2000, vol. 4/9: 33)

El árabe clásico es la lengua oficial del país y la lengua nacional de la enseñanza fundamental pero, como hemos visto, no es la lengua materna de la población. Los métodos de enseñanza del árabe no tienen en cuenta esa singularidad, ni con los niños cuya lengua materna es el árabe dialectal (lengua distinta pero próxima según afirman los especialistas), ni con los niños cuya lengua es una de las variables del *amazigh* (lengua bereber muy distinta del árabe). Esto suele llevar al despropósito de que docentes cuya lengua materna es el árabe dialectal dan clase a niños de primero de primaria cuya lengua es el *amazigh*, con las consecuencias desastrosas que podemos imaginar.

El diagnóstico de la COSEF ha puesto sobre la mesa la problemática de las lenguas y ha señalado la barrera de aprendizaje que supone. Para ello la CNEF propone reforzar tanto el aprendizaje del árabe como del francés y abrirse sobre el *tamazight* (CNEF, artículo 110), utilizándolo como lengua de enseñanza en las zonas donde se habla como lengua materna. Varias personas entrevistadas han mencionado que el tema de las lenguas ha sido un tema sensible y tabú

durante muchos años. El *amazigh* ha sido ignorado por pertenecer a un grupo étnico cuya identidad específica ha sido oficialmente negada y aislada por el poder durante décadas; al igual que el *darija*, por ser considerado un idioma inferior e incluso impuro.

El problema de las lenguas no se agota aquí, ya que el aprendizaje de la lengua francesa como lengua extranjera se introduce a partir del 3^{er} año de primaria con una carga horaria considerable. A pesar de la arabización de la enseñanza fundamental iniciada tras la independencia, el francés continúa siendo la lengua de la formación profesional y de las disciplinas técnicas. También es la lengua de la enseñanza superior científica, de los estudios sanitarios y de las grandes escuelas e incluso la de la formación de los cuadros del propio MEN, que no han sido arabizadas y por lo tanto se imparte íntegramente en francés. La CNEF prevé ahora su arabización progresiva (artículos 110 a 114).

La ruptura pedagógica entre las lenguas presenta toda una serie de desafíos pendientes para un sistema educativo que busca tanto mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos como retenerlos en la escuela. Esta ruptura se da primero entre la lengua materna de origen y el aprendizaje del árabe clásico. Luego entre la educación primaria-secundaria (predominantemente en árabe) y la formación técnico-profesional y la enseñanza superior (carreras universitarias científicas, grandes escuelas e institutos especializados), las cuales se dictan en francés. Semejantes rupturas lingüísticas son barreras de acceso al currículo, que sumadas a las otras existentes (como la falta de flexibilidad que acabamos de ver) conforman un marco en el cual no es de sorprender que algunos niños se encuentren, desde los primeros años de primaria, en situación de fracaso escolar que acaba en abandono y otros encuentren, al finalizar la secundaria, primero vetado su acceso a determinadas formaciones porque su francés es insuficiente y luego al mercado de trabajo de las empresas modernas del sector privado porque su competencia en francés es escasa (COSEF, 2000, vol. 4).

Grado de descentralización del sistema educativo (tendencias)

El Ministerio de la Educación Nacional (MEN) es el responsable del sistema educativo formal, desde preescolar hasta el final de la enseñanza secundaria no obligatoria (liceo) y de la educación no formal. El MEN es una gran burocracia que se encuentra en fase de transición hacia una estructura y una gestión descentralizadas. El 19 de mayo de 2000 se promulgó la *Ley 07-00* que creaba las dieciséis nuevas Academias Regionales de Educación y de Formación (AREF), y cada AREF está a su vez dividida en delegaciones (MEN, 2004) que tienen la responsabilidad de poner en marcha la política educativa y de formación, teniendo en cuenta los objetivos nacionales establecidos. En la práctica la descentralización todavía balbucea por falta de delegación real del poder, por falta de recursos humanos cualificados y por falta de recursos financieros (testimonios de los representantes de la cooperación internacional e inspectores).

Organización y gobierno de los centros

Los centros educativos cuentan con un director o directora. Se trata de un docente que, teniendo la puntuación suficiente, postuló para el puesto y tras una entrevista favorable tomó un curso corto de capacitación. Además del director, los centros cuentan con un consejo pedagógico que prepara la programación pedagógica, un Consejo de clase que se constituye periódicamente para analizar los progresos que realizan los alumnos y, desde la CNEF, con un Consejo de gestión que da su opinión sobre la organización de la escuela y las oportunidades de financiamiento. Los Consejos de gestión están constituidos por el director, un docente, un padre y un representante de la comuna. En la práctica ningún representante de la comuna suele ir y la participación de los padres es errática. Los testimonios dicen que, por falta de formación y de práctica democrática, los consejos no son ni muy funcionales ni muy efectivos. La Asociación de Padres de Alumnos también desempeña un papel muy importante porque es la que financia el mantenimiento

general del centro, ya que el Estado no libera fondos para esos menesteres (MEN, 2004).

La cuestión docente

En la tabla 8 se presentan algunos indicadores relevantes sobre los docentes en Marruecos. El profesorado (MEN, 2001), se desempeña en zonas urbanas o rurales, en la enseñanza pública o privada, ha recibido una formación pedagógica inicial en centros públicos especializados ya que los docentes de la enseñanza privada suelen ser funcionarios públicos que hacen horas en las escuelas privadas o funcionarios que salieron del sistema público y ahora se dedican a la privada. Los maestros de escuela se forman en los 34 Centros de Formación de Maestros de Escuela (CFI) existentes. Desde el año 2007, acceden a la formación con el nivel mínimo del Diploma de Estudios Universitarios Generales (DEUG), equivalente a dos años de formación universitaria completa. La formación dura un año y con la licenciatura se accede directamente al “ejercicio de la docencia” durante un año y tras ese año el maestro en formación pasa a ser titular. La formación de los profesores de secundaria básica (colegio) es realizada en 13 Centros Pedagógicos Regionales (CPR). Dura un año para los alumnos titulares del DEUG. Finalmente, la formación de los profesores de secundaria superior se realiza en una de las seis Escuelas Normales Superiores (ENS), se accede a ella con una licenciatura y dura un año. La propuesta del informe del Consejo Superior de Enseñanza es que la formación de los maestros y de los profesores pase a ser competencia de la Universidad como sucede en otros muchos países.

El nivel de formación docente no es homogéneo, existe un colectivo de docentes en ejercicio, contratado a finales de los años sesenta, con un nivel de formación de secundaria básica y otro colectivo con el nivel de secundaria superior, ambos sin formación inicial. A lo largo de las diferentes reformas, el nivel de formación ha ido subiendo paulatinamente.

Si comparamos el sueldo de los docentes con el sueldo mínimo oficial en Marruecos, que es de 180 euros al mes, podemos decir

TABLA 8. Situación del profesorado en Marruecos, por etapas

Profesorado	Número	% Mujeres	Formación inicial	Formación permanente	Salario promedio en euros	Diferencias en los docentes de la pública/privada
Preescolar coránico	34.258	ND*	Ninguna o muy escasa	Ninguna o muy escasa	ND	
Preescolar moderno	6.153	ND	Ninguna o 1 año	Taller de formación por única formación	Entre 91 y 181 euros	
Educación primaria	146.298	47	1 ó 2 años	Hasta 2007 ninguna, salvo cooperación	445 euros	A menudo los docentes de la educación privada son los mismos que en la pública.
Educación secundaria básica	59.349	37	1 ó 2 años	Hasta 2007 ninguna, salvo cooperación	500 euros	A menudo los docentes de la educación privada son los mismos que en la pública.

ND: información no disponible.
FUENTE: MEN (2006).

que los sueldos de los docentes son razonablemente buenos porque fueron ajustados al alza tras el diálogo social de 1999, sobre todo tomando en cuenta que existen muchos sueldos inferiores al mínimo oficial. Un maestro y un profesor de colegio ganan al principio de su carrera profesional el equivalente de unos 275 y 320 euros, respectivamente (sin mencionar los complementos que les puedan corresponder por familia, zona de destino, etc.) y podrían alcanzar a percibir al final de su carrera un máximo de 750 euros.

La progresión en la carrera profesional y por lo tanto el aumento de la remuneración se logra de dos maneras: por concurso profesional organizado anualmente entre los profesores elegibles, o por antigüedad después de dos años en el puesto. No todos los docentes llegan al final de su carrera en el escalón más alto de retribución. Varios docentes comentaron la falta de transparencia en los concursos de méritos.

Elección de centro

La inscripción de los alumnos en los centros públicos de enseñanza obedece al principio de sectorialización, según el cual el centro únicamente debe acoger a alumnos que vivan en los barrios cubiertos por el centro. Esta medida fue tomada en el año 1999 para poner fin a las estrategias de las familias que querían que sus hijos pudieran ir a los liceos de enseñanza secundaria superior cuando la *Carta Escolar* sólo autorizaba a un 40% de los alumnos a seguir en la secundaria no obligatoria.

Evaluación del aprendizaje en la escuela

La decisión de que un alumno pase de curso o repita se toma en el Consejo de clase de fin de curso. El Consejo de clase está compuesto, en primaria, por los dos profesores de la clase y, en la secundaria básica, por todos los profesores, el director de la escuela y eventualmente el presidente de la asociación de padres y madres de alumnos. En los centros de educación secundaria básica y superior,

donde el alumno tiene que ser orientado, el Consejo de clase cuenta con un consejero de orientación entre sus miembros. En teoría, el paso al nivel superior es autorizado cuando el alumno alcanza la media exigida. En los hechos, la *Carta Escolar* tiene la última palabra y si ésta dice que todos los alumnos deben pasar a pesar de no tener el nivel, todos los alumnos son aprobados. Los maestros y directores de primaria entrevistados atestiguan que eso es así desde la reforma. Se trata de una injerencia más de lo político sobre lo pedagógico.

EVALUACIÓN DE LOS CENTROS Y DEL SISTEMA EDUCATIVO

El sistema de evaluación de los centros y del sistema educativo ha sido históricamente inexistente y es otra de las grandes asignaturas pendientes de esta reforma y uno de sus talones de Aquiles, ya que sin una evaluación rigurosa se carece de la información necesaria para tomar decisiones efectivas y adoptar las medidas necesarias para el cambio. Formalmente, existen varios tipos de evaluaciones: la de los docentes, la de los directores, la de los centros y la del sistema educativo, pero la única realmente “sistematizada” es la de los docentes, que se hace de tarde en tarde y sólo con fines de promoción.

Antes de la reforma, la evaluación del sistema educativo estaba a cargo de la Dirección de Evaluación del Sistema Educativo. Esta función es asumida ahora por la Instancia Nacional de Evaluación del Sistema Educativo que no depende del Ministerio sino del Consejo Superior de Enseñanza creado por el Dahir 1.05.152 del 10 de febrero de 2006 (BO 5396 del 16 de febrero de 2006). Esta instancia se encuentra ahora elaborando un sistema de indicadores según los objetivos de la CNEF, con el fin de hacer una evaluación completa y profunda, ya que muchos de los objetivos que en ella se plantean aún no se han cumplido. El reto de instaurar e inculcar la cultura de la evaluación es uno de los grandes desafíos que tiene la reforma por delante.

TABLA 9. Evaluación de los centros y del sistema educativo marroquí

Objeto de la evaluación	Obligatoriedad	Existencia de un sistema de indicadores de calidad público y común	Fecha de comienzo de la iniciativa	Periodicidad	Agente evaluador	Publicación y difusión de resultados
Evaluación de los centros	Sí	No	1957	Anual	El director produce un informe. Sólo se programa una visita cuando el centro genera controversia	Se trata de informes internos no divulgados, a menudo confidenciales
Evaluación del director	Sí	No	ND	Anual	Delegado	Confidencial
Evaluación de los docentes	Sí	Sí	ND	Anual	Inspector	Confidencial
Evaluación del estado del sistema educativo del país	Sí	Sí	1999	No recurrente. Se llevó a cabo en 2001 y 2003	Ministerio de Educación	Informes internos que nunca se divulgaron debido a los pobres resultados obtenidos

Participación en estudios internacionales de rendimiento educativo del alumnado

El indicador más revelador de la calidad, o más bien de la mala calidad, del sistema educativo marroquí es el resultado de las evaluaciones internacionales a las que han sido sometidos grupos de alumnos. Marruecos ha participado hasta la fecha en tres estudios internacionales de rendimiento educativo del alumnado: el MLA (*Monitoring Learning Achievement*) de la UNESCO en el año 2000, el PIRLS (*Progress in International Reading Literacy Study*) en 2001 y el TIMSS (*Trends in Internacional Mathematics and Science Studies*) en el 2003.

En el año 2000 participó en el estudio MLA que se hizo con 4.500 alumnos repartidos en 180 establecimientos a razón de una clase de 4.º de primaria de 25 alumnos por establecimiento. Tres disciplinas fueron objeto de pruebas: lectura y escritura en árabe (vocabulario, lectocomprensión, escritura, gramática, expresión escrita), vida diaria (salud, vida cívica, medio ambiente, destrezas y desempeño cotidiano) y matemáticas (geometría, medidas, resolución de problemas). En el cuadro 10 se presentan algunos de los resultados que llaman la atención por su pobreza.

TABLA 10. *Tasa de dominio por disciplina, género y medio en el estudio MLA (2000) (%)*

	<i>Vida diaria</i>	<i>Matemáticas</i>	<i>Lectoescritura</i>
Global.....	24	27	46
Rural.....	21	24	42
Urbano.....	28	30	52
Niñas rurales.....	10	12	18
Niñas urbanas.....	12	13	25

FUENTE: MEN/DEN; Dirección de Evaluación del Sistema Educativo (DESE) (2001).

En el año 2001, Marruecos también participó en el estudio PIRLS, que evalúa las aptitudes de lectura de los niños de 4.º de

primaria. Una vez más, los resultados obtenidos fueron muy bajos: sólo el 23% de los alumnos superaron el puntaje mínimo internacional. Y en 2003 participó, además, en el TIMSS, evaluación en la que siguen llamando la atención los malos resultados de los alumnos marroquíes de 4.º a 8.º año, tanto en ciencias como en matemáticas. En todas las asignaturas, Marruecos se clasificó en el puesto 45 sobre un total de 50 países participantes en el TIMSS, y penúltimo entre los ocho países árabes participantes delante de Arabia Saudí. El puntaje alcanzado por el país tanto en matemáticas como en ciencias es inferior en cien puntos al puntaje esperado para un país con el nivel de desarrollo económico alcanzado por Marruecos. Es importante señalar, además, que contrariamente a lo que es observado a nivel internacional, Marruecos registra una diferencia marcada entre género a favor de los chicos (Informe TIMSS, 2003).

LA EDUCACIÓN NO FORMAL Y NO REGULADA: FUNCIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO DEL PAÍS Y NEXOS CON LA EDUCACIÓN FORMAL Y REGULADA

En 1997, el gobierno creó, bajo la tutela del MEN, el Secretariado de Estado encargado de la Alfabetización y de la Educación No Formal (en adelante SECAENF). Su objetivo es atacar los dos graves fenómenos del analfabetismo y de los niños no escolarizados de nueve a quince años de edad. En 1998, el analfabetismo alcanzaba al 54% de la población y los niños no escolarizados eran cerca de 2.900.000 (SECAENF, 2007). Tras las elecciones de octubre 2007, dicha secretaría ha desaparecido y ha pasado a ser un Departamento del MEN. Al ser éste un ente que disponía de recursos muy limitados para una tarea tan ingente, la modalidad utilizada para la alfabetización y la educación no formal era la colaboración con las ONG y la sociedad civil.

Educación no formal: funciones y nexos

El *Programa de Educación no Formal* es una oferta educativa aparte del sistema formal que pretende brindar una segunda oportunidad

educativa adaptada a los niños no escolarizados o que han abandonado la escuela. Su objetivo es luchar contra el abandono escolar y por ende frenar la plaga de analfabetismo. Apunta a asegurarles una educación de base a todos los niños de nueve a quince años de edad no escolarizados y desescolarizados y reducir el índice de abandono en la primaria al 2% para el año 2012. En el 2004, según el censo general de la población y del hábitat, había 1.018.000 niños de entre nueve y quince años fuera del sistema educativo. Es decir, el 22% de esta franja etaria. También se contabilizaron más de 200.000 niños que dejaron la escuela primaria antes de tiempo.

En la práctica estos objetivos se concretan a través de los dos siguientes programas, el primero con vocación “curativa” y el segundo “preventiva”:

1. El *Programa de la Escuela de la Segunda Oportunidad*. Este programa se inicia en 1997. Sus objetivos son asegurar el derecho a la educación a los niños que no pudieron ingresar en la escuela o que la abandonaron cuando todavía estaban bajo la obligación escolar, y luchar contra la desescolarización.
2. El *Programa de la Lucha contra la Desescolarización y el Abandono Escolar*. Se inicia en el 2005 y su objetivo es doble: por un lado identificar a los alumnos en situación de riesgo de abandono a través de la creación de “células de vigilia” y por otro proporcionar clases de apoyo escolar a esos niños para evitar el abandono.

Alfabetización

El programa, que se puso en marcha en 1997, está dirigido a personas mayores de quince años y ha conseguido reducir el analfabetismo en un 1 ó 2% anual, siendo las cifras escasamente fiables ya que se computan las personas matriculadas en los cursos y no las personas que los terminaron y pueden demostrar la adquisición del conocimiento.

POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAMENTE ORIENTADAS A AUMENTAR
LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN

La equidad no aparece como objetivo explícito en ningún documento oficial, pero la igualdad de oportunidades sí está muy presente. Es citada por el Rey en varios discursos y retomada en el CNEF como su principio rector.

No hay una conceptualización de la equidad como tal en la normativa ni tampoco entre los administradores. Sin embargo, la igualdad de oportunidades en el acceso para todos es una de las prioridades explícitas de la reforma. Por otro lado, la mejora de la calidad sí aparece como otra prioridad, así como la lucha contra el abandono escolar. La *Carta* también manifiesta su voluntad de que los alumnos salgan cada vez mejor formados para poder participar en el desarrollo del país. Esto se manifiesta junto a todas aquellas prioridades del sistema como la generalización, la lucha contra el analfabetismo y la reducción de la desigualdad de género. Todos estos son objetivos que traducidos en la práctica resultan acciones que pretenden favorecer la igualdad de oportunidades tanto en el acceso como en el proceso y en los resultados. Esos mismos objetivos son los que se recogen en el *Plan Nacional de Educación para Todos*, publicado en el año 2005 (MEN, 2005).

Podemos afirmar, por lo tanto, que si se cumplieran todos los objetivos de la *Carta* se daría un paso hacia una mayor equidad. La pregunta es si los medios para alcanzar los mencionados resultados están a disposición o si todo queda en meras declaraciones. Eso es lo que analizaremos en el epígrafe IV.

Medidas de discriminación positiva y de atención a la diversidad en la escuela

No existen medidas que indiquen cómo atender los diferentes niveles de rendimiento de los alumnos dentro del aula, ni tampoco más programas de educación compensatoria que el de apoyo escolar que hemos visto, para el cual no hay prácticamente presupuesto ni marco legal que lo acoja. En cuanto a programas de educación bilingüe,

sólo está en marcha el que está llevando a cabo experimentalmente el *Instituto Real de Cultura Amazigh*.

El Ministerio de Educación Nacional es muy consciente de la gran heterogeneidad de los alumnos en cuanto a su situación social, económica y educativa. Sin embargo, no tiene verdaderos programas financiados y pensados para reducir las diferencias entre los alumnos aunque los artículos 139 y 140 de la CNEF prevén la “mejora de las condiciones sociales y materiales de los alumnos”. La discriminación positiva se limita aquí a unas pocas becas de comedor y plazas de internado así como al apoyo de los alumnos que tienen dificultades escolares, un apoyo cuya cantidad y calidad es contestada por directores y docentes que hemos tenido la oportunidad de entrevistar (directores de escuelas primarias de Rabat y Ain Aouda). Hay que señalar que en el 2007 se ha elaborado un plan de acción 2007-2012 con el objeto de mejorar la educación básica y secundaria no obligatoria de los alumnos con algún tipo de deficiencia. En este momento se estima que hay 230.000 niños de menos de quince años con alguna deficiencia, de los cuales menos del 30% va a la escuela (*Secrétariat d’Etat à la Famille, à l’Enfance et aux Personnes Handicapées*).

EL PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES EN LAS POLÍTICAS SOBRE EQUIDAD EDUCATIVA

Los actores nacionales

Como ya hemos visto, el Estado es el actor principal de la política educativa. Las Academias regionales de educación formal son actores cada vez más importantes y están llamadas a jugar un papel determinante en el desarrollo del sistema. La CNEF pide explícitamente a los ayuntamientos su implicación económica (COSEF, 2000, vol. 1, palanca 19).

La CNEF anima a que las escuelas establezcan vínculos con la sociedad civil y a que consigan apoyo económico para cubrir aquello que el Estado no brinda. Algunos directores de centro han señalado que esa idea, aunque muy interesante, resulta discriminatoria ya que, por ejemplo, una escuela que se encuentre en una zona

desfavorecida tiene muchas menos posibilidades de recibir apoyo, lo cual acentuará todavía más las diferencias entre las escuelas. La CNEF también prevé que las familias participen más en la vida de la escuela. Según algunos testimonios, aún queda un largo camino por recorrer, ya que se parte de una cultura donde los padres, sobre todos los analfabetos, no tenían hasta ahora ningún derecho ni costumbre de intervenir en la vida de la escuela. Por lo tanto, los padres deberán aprender a participar y a hacerlo de manera constructiva y las escuelas, por su parte, deberán aprender a tenerlos en cuenta. Existen algunas experiencias que muestran lo valioso y productivo de ese tipo de colaboración. El representante de la ONG Atil señaló que los padres pueden ser una herramienta muy poderosa para luchar contra el absentismo docente y para conseguir mejoras en la calidad de la educación. También son considerados una herramienta de lucha contra la violencia de los docentes hacia los alumnos.

Existen ONG y fundaciones que realizan un trabajo importante para la mejora de la cobertura y la calidad. Al igual que la cooperación internacional, realizan una tarea esencial tanto para el conocimiento del sistema como para la mejora del sistema en las zonas rurales y más desfavorecidas. La coordinación entre agentes, según la información de la que disponemos, es inexistente aunque todos los agentes se adhieren a los objetivos de la *Carta* y a los del “Plan de Educación para Todos”. En la actualidad, existen en Marruecos muchas asociaciones comprometidas en el sector de la educación. El portal marroquí *tanmia.ma* dispone de una guía con más de 550 organizaciones censadas.

En apariencia, quien está haciendo más por la cobertura es el Ministerio, pero está muy claro que las asociaciones nacionales están asumiendo responsabilidades propias del Estado. Por ejemplo, el proyecto de construcción de 1.000 aulas de la Fundación del Banco Marroquí de Comercio Exterior (BMCE), que de aquí a 2010 va a realizar una tarea que es responsabilidad del Estado. En la educación preescolar, proyectos como “Un ayuntamiento, una guardería”, llevados a cabo por la Liga de Protección para la Infancia, deberían ser financiados y llevados a cabo por el Estado. Todo el trabajo que se está haciendo desde la sociedad civil para la construcción

de escuelas, para la creación de preescolares, de hogares para alumnas de secundaria y para llevar a cabo proyectos de alfabetización no son iniciativas de refuerzo de la política del Ministerio sino que están supliendo carencias del Estado.

Los donantes internacionales

Los dos mayores donantes de cooperación internacional en Marruecos son la Unión Europea y la Cooperación Francesa. Entre ambas aportan el 70,91% de la Ayuda Oficial al Desarrollo no reembolsable que se realiza en el país. En 2004, el volumen total de cooperación representaba el 2,1% del PIB, y sólo el 12% de esos fondos fue dedicado a educación (PNUD, 2006).

Tanto los organismos multilaterales como los bilaterales trabajan en asociación con el MEN para apoyar el logro de los objetivos de la *Carta Nacional de Educación y Formación*. Algunos intervienen con sus propios proyectos y otros, como la Comisión Europea, mediante apoyo presupuestario. Esta última, a través de su nuevo instrumento de cooperación, denominado “Política de Vecindario”, aportará entre 2007 y 2013 unos 93 millones de euros en concepto de apoyo sectorial a la educación fundamental y 17 millones de euros a la alfabetización de adultos. Concretamente, la Comisión ha abandonado el instrumento clásico de proyectos (uno de los cuales, MEDA I, terminó en diciembre de 2006) para apostar por el apoyo presupuestario, por considerar que es una modalidad de cooperación que puede resultar más efectiva. En efecto, el balance del proyecto MEDA es que no ha sido asumido por el Ministerio, sino que vivió una vida paralela que se acabó con el proyecto. Los franceses también tienen previsto donar a la educación fundamental 40 millones de euros en los próximos cuatro años. La Cooperación Española está centrando su acción en el sector de la alfabetización y de la educación no formal así como en el apoyo a la descentralización y la educación infantil.

Los donantes solicitaron al MEN que coordinara sus acciones a fin de evitar la duplicación de proyectos y repartir mejor las acciones de cooperación, pero no tuvieron mucho éxito. Con el cambio

de ministro, en octubre de 2007, cabe la esperanza de que se consiga una mayor coordinación. De momento, para los próximos años, la Unión Europea, la Cooperación Francesa (AFD), el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo han decidido asociarse para organizar una única misión que recabe la misma información para todos, de manera que el Ministerio no tenga que atender a cinco misiones distintas con el mismo propósito, y propiciar así la eficiencia de la ayuda.

Los donantes entrevistados parecen coincidir mayoritariamente en que tienen una capacidad limitada de contribuir a la transformación del sistema porque sus proyectos son satélites del sistema. Es decir, son vistos como proyectos piloto cuya experiencia no es nada o escasamente capitalizada por el Ministerio. Perciben al Ministerio como poco permeable a los cambios, muy personalista y con poca visión. Sienten a menudo que sus esfuerzos sirven para financiar algo que el Ministerio no está haciendo y que, cuando acaba el proyecto, no ha habido ninguna apropiación por parte de las autoridades locales.

Los proyectos puestos en marcha se agrupan en las siguientes categorías: *Infraestructura, Lucha contra el abandono escolar, Entrega de material escolar, Apoyo al desarrollo del currículo, Formación inicial y continua de los docentes, Alfabetización, Educación no formal, Desarrollo del preescolar, Apoyo a la descentralización, Apoyo a la escolarización de las niñas.*

Nuestra percepción es que, a pesar del balance que hacen de su acción los donantes entrevistados, su papel en el marco de la reforma es importante. Los recursos financieros y técnicos aportados desde el inicio de la reforma y los previstos para los próximos años no son insignificantes, habida cuenta de la falta de recursos y competencia del Ministerio, y sin duda contribuirán a marcar una diferencia.

CONCLUSIONES SOBRE LA POLÍTICA EDUCATIVA EN EL CONTEXTO DEL PAÍS

Los objetivos de la CNEF de Marruecos están claramente enfocados a aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación y sus

resultados, aunque no estén formulados explícitamente en términos de búsqueda de equidad educativa.

El análisis de las dimensiones más relevantes de las políticas pone de manifiesto los siguientes elementos:

- Los medios financieros para alcanzar dichos objetivos no sólo son insuficientes, sino que además son repartidos de manera desigual por región, género y medio.
- El corpus legislativo representa un pilar importante de la reforma, pero es incompleto e insuficiente, sobre todo a la hora de permitir medidas que contribuyan a reducir significativamente las brechas existentes por género, clase social y medio, luchar contra el abandono escolar, reducir las tasas de analfabetismo, mejorar la calidad de la enseñanza y alargar la esperanza de vida escolar.
- La reforma del currículo propone herramientas para la mejora de la calidad pero carece de los medios necesarios. Entre los docentes, directores e inspectores entrevistados existe un consenso sobre el hecho de que el dogma de la uniformidad de la escuela y las graves insuficiencias en formación inicial y continua de los docentes constituyen las principales causas de la mala calidad de la enseñanza. Esa formación inadecuada pone en jaque el esfuerzo de actualización de los manuales, cuyos contenidos son además discutidos por varios testimonios (inspectores, directores de escuelas primarias y de centros de secundaria básica, representantes de organismos de cooperación).
- La descentralización aparece como la mayor fortaleza de la reforma, pero una vez más las academias deben tener, además del poder suficiente y de la obligación de rendir cuentas de sus resultados, los medios suficientes para acometer los cambios previstos.

Por parte del Ministerio llama la atención esa propensión histórica a dar más a los que más oportunidades tienen sin la menor conciencia de que es tan discriminatorio tratar igual a lo que es distinto como tratar distinto a lo que es igual. La educación es un derecho.

Nuestra conclusión es que la reforma no tiene los medios suficientes para satisfacer sus ambiciones. Además, la ausencia de políticas decididas y explícitas de discriminación positiva permite afirmar que si la *Carta* pretende ser un proyecto de sociedad, todavía no lo es de una sociedad inclusiva e igualitaria.

IV. ANÁLISIS DE LA EQUIDAD: ACCESO, PROCESOS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN EN MARRUECOS

En este epígrafe, a partir de la información más significativa recogida en el marco interpretativo, valoraremos en qué medida el sistema educativo favorece la equidad en los distintos niveles de la enseñanza fundamental (educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y educación no formal y alfabetización) tras analizar los indicadores que permiten determinar si existe o no igualdad de oportunidades y en qué grado, en cada una de las tres dimensiones siguientes: el acceso, el tratamiento y los procesos educativos y, por último, los resultados de la educación básica.

La CNEF estipula que: “El sistema de educación y formación obra a la concreción del principio de igualdad de los ciudadanos, de la igualdad de oportunidades que les son ofrecidas y del derecho de todos, chicas y chicos, a la enseñanza, ya sea en el medio rural o urbano, conforme a la Constitución del Reino” (CNEF, art. 12, p. 32). ¿Es eso cierto? ¿Cómo lo hace?

La amplitud y riqueza de la información y de la ulterior discusión de resultados producidos a lo largo de este estudio con respecto a la equidad del sistema educativo del país nos obligan a recoger en las páginas siguientes sólo los aspectos más relevantes.

IV.1. *Igualdad de oportunidades en el acceso a la educación*

Para poder analizar cuál es el grado de igualdad de oportunidades en el acceso por nivel educativo presentaremos los distintos indica-

dores a tener en cuenta y veremos que algunos se configuran como barreras exógenas y otros como barreras endógenas al acceso.

IV.1.1. Educación preescolar

Dependiendo en su casi totalidad del sector privado (cerca del 98%) (COSEF/MEN, 2003), no obligatoria hasta nuestros días y caracterizada por una disparidad de fórmulas y de interventores, la enseñanza preescolar en Marruecos es un sector educativo difícil de controlar, incluso de administrar, por el Ministerio de tutela. A pesar de que se asista a un interés creciente y reforzado por parte del gobierno, la evolución del sector en los últimos siete años, por las cifras y las prácticas, no traduce este interés.

La CNEF preveía la generalización del acceso a preescolar entre los cuatro y los seis años para 2004 y se pudo comprobar ese año que el objetivo había fallado. El marco estratégico del MEN (2004) fijó entonces una segunda meta temporal para la generalización de preescolar en 2006-2007 que tampoco se ha cumplido. Tras este segundo fracaso, se ha fijado un tercer plazo de vencimiento de generalización del acceso previsto para 2015, coincidiendo esta vez con los objetivos de la iniciativa de la EPT.

Aunque la asistencia a preescolar en general esté más desarrollada en Marruecos que en otros países árabes (UNESCO, 2007), las estadísticas oficiales desde la puesta en marcha de la CNEF, que se recogen en la tabla 11, presentan tasas de escolarización básicamente estancadas, con un 53,2% que equivale a 705.070 niños. Estos porcentajes ponen en evidencia la magnitud de los esfuerzos que quedan por desplegar de aquí al 2015 si en los próximos ocho años realmente se pretende escolarizar a casi el 50% de los niños todavía fuera de la escuela, es decir, aproximadamente otros 700.000.

Los datos de la tabla 11 muestran que el acceso a la educación preescolar es mayor en los niños que viven en las zonas urbanas (56%) que en los que viven en las rurales (45%) y favorece más a los niños (67%) que a las niñas (33%). Éstos ponen de relieve la extrema desigualdad en el acceso al preescolar de los niños que

TABLA 11. *Evolución de las tasas netas de preescolarización por medio y género (en %)*

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Nacional					
Total	55,5	51,7	50,1	51,3	53,2
De las cuales niñas	41,1	39,6	39,6	40,8	43,8
Rural					
Total	41,3	37,9	35,7	38,1	40,0
De las cuales niñas	18,2	17,5	17,5	19,1	23,6

FUENTE: MEN (2007: 15).

viven en las zonas rurales y muy en particular de las niñas. En la actualidad, el 67% de esos niños que van a preescolar asisten a una escuela coránica y el 33% restante a escuelas preescolares denominadas “modernas” (MEN/COSEF, 2003).

Veamos cuáles son las principales barreras externas e internas que impiden a tantos niños marroquíes ir a la escuela infantil. Entre las barreras internas, hay que destacar primero el hecho de que no sea gratuita la escolaridad. Puede costar de 5 a 1.200 dh. al mes la matrícula (testimonio de inspectores), mientras que el Estado en 2006-2007 sólo liberó 12,5 dh. por niño y curso escolar, cuando se estima que cada niño cuesta por curso 747,50 dh.¹⁸, y espera que las familias, los ayuntamientos y las asociaciones pongan el resto para alcanzar la generalización cuando muchas familias no tienen los recursos necesarios ni los ayuntamientos tampoco. En segundo lugar, la oferta de plazas es insuficiente sobre todo en el medio rural y, cuando existe, a menudo las escuelas no cuentan con infraestructuras adecuadas particularmente en el medio rural y en las zonas periurbanas (falta de agua corriente, letrinas y electricidad), ni con servicio de comedor ni de transporte escolar (MEN/UNICEF, 2002).

¹⁸ Cálculo realizado en la Estrategia de Preescolar Comunitario (realizada por el Salah Benyamna, ex director de Preescolar del MEN) para la Secretaría de Estado Encargada de la Alfabetización y la Educación no Formal presentada en la Agencia Española de Cooperación Internacional el 19 de octubre de 2007.

En cuanto a las principales barreras externas, están muy ligadas a la condición socioeconómica y de lugar de residencia de los padres: la pobreza, el analfabetismo y la enorme dispersión de las poblaciones en las zonas rurales con grandes dificultades de acceso por falta de infraestructuras viales adecuadas. Finalmente, no existe una demanda social eficaz y permanente para la preescolarización (MEN/UNICEF, 2002).

La conclusión es que tanto el carácter privado de la oferta como la tremenda y descontrolada heterogeneidad de la misma, con una marcada tendencia a la mala calidad, representan importantes obstáculos al objetivo de generalización de este tramo de enseñanza y pone en situación de desigualdad de oportunidades a los niños que tienen acceso y todavía mucho más a los que no lo tienen.

IV.1.2. Enseñanza primaria

La enseñanza primaria según la Ley es obligatoria y gratuita, aunque, como hemos visto en el epígrafe anterior, no de coste cero para las familias. Depende en casi su totalidad del sector público (en 2006, 94% pública y 6% privada) (MEN, 2007). Este sector ha conocido una clara mejora en el acceso desde el arranque de la reforma preconizada por la CNEF, aunque todavía persisten obstáculos vinculados a la igualdad de oportunidades en el acceso por género y medio como lo reflejan las estadísticas oficiales de la tabla 12.

TABLA 12. *Evolución de las tasas netas de escolarización en primaria por género y medio (en %)*

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Nacional					
Total	90,0	92,0	92,1	92,8	93
De las cuales niñas	86,6	89,1	89,4	90,1	90,5
Rural					
Total	83,8	87,0	87,8	88,9	91,6
De las cuales niñas	78,7	82,2	83,1	84,2	87,2

FUENTE: MEN (2007: 27).

Así, en 2001-2002 se registran tasas nacionales de escolarización del orden del 90% y del 93% en 2005-2006. A escala nacional, en cinco años se han ganado tres puntos, mientras que la tasa femenina ha progresado un 3,9%, un poquito más que la media. Del mismo modo, la tasa media en el medio rural ha mejorado un 7,8%, mientras que la de las chicas rurales es de 8,5 puntos; esto se explica con el aumento de la oferta de secundaria obligatoria y las campañas de sensibilización para la escolarización de las niñas de estos últimos años (representantes de las ONGD).

El índice de paridad entre 1990-1991 y 2003-2004 pasó de 0,66 a 0,90 en las zonas urbanas y de 0,42 a 0,59 en las zonas rurales, lo que confirma que se han acortado mucho las distancias entre niños y niñas, sobre todo en las zonas urbanas, pero que todavía queda cierto camino por recorrer para poder afirmar que existe la igualdad de género en el acceso a la educación primaria, sobre todo en las zonas rurales.

La tasa de cobertura de primaria es del 99,9% (cálculo propio), es decir, que en teoría todos los niños en edad de estar escolarizados en primaria encontrarían una plaza si fueran a inscribirse. En el año 2005-2006, el total de niños matriculados en primaria era de 3.943.831, de los cuales 286.427 están en el sector privado (MEN, 2007). Es decir, que alrededor de 300.000 (cálculo propio) se habrían quedado sin matricular.

Veamos ahora cuáles son las principales barreras endógenas y exógenas a la generalización del acceso a la primaria. Entre las barreras internas, destaca la ausencia de becas o apoyo financiero para las familias de los niños escolarizados destinadas a la adquisición de los materiales y manuales escolares en el medio rural, así como para el pago de la asociación de padres, la insuficiencia de transporte escolar, sobre todo en el medio rural para paliar la difícil accesibilidad, la ausencia o insuficiencia de cantinas escolares, la ausencia de letrinas en establecimientos escolares, sobre todo en el medio rural y periurbano, el absentismo docente y la ausencia de agua potable y luz eléctrica sobre todo en esos medios (MEN/UNICEF, 2004 y testimonio de H. Oujour).

En cuanto a las barreras externas, las más significativas son la pobreza y, por extensión, el trabajo infantil (OIT, UNICEF, Banco

Mundial, 2004); también lo es el analfabetismo, sobre todo de la madre, que tiene una incidencia negativa sobre las expectativas de los hijos con respecto a la escuela y afecta a la escolarización. También las creencias y costumbres tienen un impacto negativo sobre la escolarización de las niñas (Banco Mundial, 2004). La lejanía de la escuela y las dificultades de acceso por falta de carreteras transitables y medios de transporte, sobre todo en las zonas rurales montañosas y saharianas, son otros factores añadidos que limitan el acceso (Reino de Marruecos/UE, 2007, MEN/UNICEF, 2004 y MEN/IREDU, 1993).

La conclusión es que se está alcanzando casi la generalización en la inscripción a la enseñanza primaria, con una desigualdad entre medios y género no muy significativa y que de momento quedan excluidos de las estadísticas un 7% perteneciente a los grupos más vulnerables o desfavorecidos (niños minusválidos, de familias muy pobres o que viven en situación de extrema precariedad o con grandes dificultades de acceso geográfico).

IV.1.3. Enseñanza secundaria obligatoria (secundaria básica: 12-15 años)

Al igual que la enseñanza primaria, oficialmente la enseñanza secundaria básica es obligatoria y gratuita. Asimismo, depende en su casi totalidad del sector público (en 2005-2006, 95% público y 5% privado) (MEN, 2007: 40). Con la puesta en marcha de la CNEF, el acceso a la enseñanza secundaria básica ha conocido una mejora bastante notable, en particular los alumnos de las zonas rurales, gracias a la ampliación de la oferta por parte del MEN como lo muestran las cifras de la tabla 13.

La tasa neta de escolarización nacional, publicada por el MEN (2007), es del 73,6%, la cual dista mucho del 100% que debería representar si el tramo fuera verdaderamente obligatorio. Observamos que esa tasa oculta desigualdades muy pronunciadas en el acceso a los centros de secundaria básica entre medio rural y urbano, y entre chicos y chicas. Mientras la tasa de escolarización nacional es del 73,6%, la tasa rural sólo alcanza el 54%, y

TABLA 13. *Evolución de las tasas netas de escolarización en la secundaria obligatoria pública y privada por género y medio (en %)*

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Nacional					
Total	63,1	66,3	68,7	70,6	73,6
De las cuales niñas	56,2	59,8	62,7	64,3	66,8
Rural					
Total	42,1	47,4	50,1	51,6	54,0
De las cuales niñas	33,0	39,0	42,0	42,5	43,4

mientras la tasa nacional de escolarización de las niñas es del 66,8%, la de las niñas en las zonas rurales no excede el 43,4% que, además, traducida a tasa de acceso de las niñas en zonas rurales, sólo representa el 26% (testimonio de Aïcha Khidani, presidenta del CSSF). La tasa de cobertura nacional que hemos calculado con datos disponibles del MEN coincide con la tasa de escolarización, el 73,6%, lo que muestra que todavía no existe oferta para permitir la generalización y la tasa de acceso nacional del 64% (UNESCO, 2007) pone de relieve que queda mucho trecho antes de poder pretender que todos los niños accedan a la secundaria obligatoria.

A pesar de todo hay que reconocer que el acceso al ciclo secundario básico no deja de mejorarse para las chicas y en particular en el medio rural que conoce, desde finales de los años noventa, un aumento cuantitativo de la oferta escolar en gran parte gracias a los proyectos financiados por proveedores de fondos extranjeros (esencialmente el Banco Mundial, la Unión Europea y Japón) que están poniendo mucho empeño para ofrecer más internados o estructuras de acogida para las chicas con el propósito de darles la oportunidad de seguir estudiando ciclo secundario básico a la espera de que el gobierno asuma sus responsabilidades (testimonio de Aïcha Khidani, julio 2007). El índice de paridad hace eco de esos progresos. Entre 1990-1991 y 2003-2004 pasó de 0,69 a 0,79 (en catorce años) en las zonas urbanas y de 0,29 a 0,65 (Chedati,

2005) en las zonas rurales, lo que confirma que se han acortado bastante las distancias, sobre todo en las zonas rurales donde el acceso a la secundaria básica de las chicas era extraordinariamente limitado y, aunque sigue siéndolo, lo es en menor medida. Todavía queda mucho camino por recorrer para poder afirmar que existe igualdad de género en el acceso a la educación secundaria obligatoria.

Las principales barreras endógenas que traban el acceso a la educación secundaria básica son las siguientes: una escuela primaria de mala calidad que no sabe retener a los alumnos, la exigencia de conseguir aprobar el *Certificado de Estudios Primarios* para poder pretender acceder a la educación secundaria básica, la insuficiencia de oferta de centros con sus correspondientes internados, donde son necesarios sobre todo en el medio rural y las zonas periurbanas, insuficiencia de plazas y de becas dignas de internados tanto para los chicos como para las chicas, ausencia de apoyo financiero a las familias más modestas para la adquisición del material y los manuales escolares en medio rural (Berrada Gouzi y El Aoufi, 2007 y MEN/IREDU, 1993).

En cuanto a las barreras exógenas más significativas, éstas son las mismas que para el acceso a primaria. La pobreza, el analfabetismo, el rezago de las zonas rurales, el trabajo infantil y los factores culturales que inciden poderosamente en la escolarización de las niñas a partir de los 10-11 años son considerables impedimentos que concurren para obstaculizar notablemente el acceso.

Es importante señalar, sin embargo, que si hubiese una mayor oferta de plazas con centros de secundaria básica más próximos y con becas, los factores económicos y culturales dejarían de parecer los mayores obstáculos al acceso (testimonio UNICEF). Aïcha Khidani (presidenta del CSSF) afirma que existe una fuerte demanda de plazas de centros para niñas a las que el Estado no puede dar respuesta porque no existen estos centros (testimonio de Aïcha Khidani, julio 2007).

IV.1.4. Educación no formal y alfabetización

LA EDUCACIÓN NO FORMAL

La ENF existe porque la obligatoriedad escolar no es efectiva todavía y porque existe el abandono escolar. La ENF está regulada y subvencionada por el MEN a través de la SECAENF, es gratuita y no obligatoria. Su objetivo es el de favorecer la reinserción de jóvenes entre nueve y quince años que han dejado la escuela o que nunca estuvieron escolarizados, bien sea en el sistema de enseñanza formal o en el de la formación profesional que los prepara para una inserción en la vida activa. También se brinda a niños que trabajan, como complemento educativo (SECAENF, 2007).

Se trata de una oferta limitada dado que los fondos de que dispone el MEN para ese cometido son muy modestos y además es muy poco conocida, por lo que las características del acceso son peculiares y específicas. El programa se ejecuta a través de asociaciones que son subvencionadas para tal efecto y de las cuales el Estado espera que éstas consigan fondos adicionales para ese cometido.

El número acumulado de beneficiarios del programa desde su inicio asciende a 296.373 niños y niñas. Una cifra bien modesta si consideramos que a su inicio en 1997 se estimaba que los niños sin escolarizar o que habían salido del sistema antes de culminar la educación básica eran cerca de tres millones. Las cifras oficiales señalan que en 2006 los niños sin escolarizar o que han salido del sistema antes de culminar la educación básica son aproximadamente 1.900.000, por lo que para ese año la tasa de cobertura que hemos calculado es del 6,54%. A pesar de su modestia por falta de medios, hay que señalar que se trata de un programa francamente innovador, por lo que en 2006 le fue otorgado el premio Confucius de la UNESCO.

En la tabla 14 se recoge el número de beneficiarios y beneficiarias desde que se creó, así como los que reintegran la educación formal y los que se insertan en la formación profesional.

TABLA 14. *Beneficiarios de la educación no formal entre 1997 y 2006*

Años	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
Total beneficia- rios.....	34.550	35.855	34.859	29.676	42.136	26.229	23.822	34.950	34.294
De las cuales chicas	21.993	24.998	24.207	19.016	25.100	17.743	15.447	20.865	19.797
Reinsertados en EF.....	ND	1.423	1.874	3.005	4.954	1.681	3.331	3.382	3.527
Reinsertados en CFP	ND	256	30	90	0	93	280	1.305	1.426

EF: Educación Formal. CFP: Centros de Formación Profesional.

FUENTE: SECAENF (2007).

Entre las principales barreras endógenas al acceso identificadas destaca la gran limitación del número de plazas disponibles por escasez de medios financieros asignados por el Estado y por el fracaso estrepitoso de las asociaciones para conseguir fondos privados como pretendía el Estado.

- Dificultad para que los niños vayan a clase, ya que la mayoría vive en condiciones psicológicas, económicas y sociales muy difíciles.
- Gran dispersión geográfica y gran heterogeneidad de la población meta.
- Falta de difusión (SECAENF, 2007 y representantes de la Dirección de Educación no formal).

En cuanto a las barreras exógenas, son las mismas que para primaria (pobreza, analfabetismo de los padres, enclavamiento de las zonas rurales, etc.), pero agravadas en el sentido de que los niños desescolarizados suelen ser los más vulnerables socialmente. Las principales son: ausencia total o escasez de apoyo social para el colectivo de potenciales beneficiarios que son niños de la calle, niños de familias desarticuladas (niños repudiados por su nuevo padrastro o nueva madrastra), niños de familias muy desfavorecidas, falta de disponibilidad por parte de los niños trabajadores, desconoci-

miento de la existencia del programa, falta de motivación por falta de utilidad percibida.

LA ALFABETIZACIÓN

El analfabetismo es el resultado directo de la no escolarización o de la desescolarización a temprana edad. Es, además, la mayor expresión de desigualdad en el acceso a la educación primaria reglada que ha existido en Marruecos a lo largo de las últimas décadas. Un 47,3% (PNUD, 2006) de analfabetismo entre la población de más de quince años es el producto elocuente de una política educativa que ignoró durante casi cincuenta años a más de la mitad de la población del país. La SECAENF, creada en el año 1997 para impulsar la alfabetización de adultos en el país, implica a distintos agentes: el Ministerio de los Habous y los Asuntos Islámicos (operación alfabetización en las mezquitas); la *Entraide Nationale*, institución gubernamental autónoma que se ocupa de los grupos más desfavorecidos; las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada (SECAENF, 2007).

Desde 1998-1999, el número de beneficiarios de los programas de alfabetización está en aumento. Ha pasado de 181.000 en 1998-1999 a 655.478 en 2005-2006, formados por los distintos agentes involucrados. Los beneficiarios son en su gran mayoría mujeres (71%) de las zonas rurales, lo cual es lógico puesto que el fenómeno del analfabetismo afecta a las mujeres en una proporción mucho mayor que a los hombres. La repartición de los beneficiarios por academias es desigual y no necesariamente corresponde el mayor número de beneficiarios a las zonas donde hay más analfabetismo. La cifra de 655.478 beneficiarios en el 2005-2006 recoge el número de personas inscritas en los cursos, según nos confirman los funcionarios de la Dirección General con los que nos hemos entrevistado, no los que los terminaron. Al igual que los cursos de educación no formal son gratuitos y no obligatorios y el proceso de captación de los beneficiarios también es laborioso (SECAENF, 2007).

Los responsables del programa en la SECAENF entrevistados señalaron la limitación de los medios financieros disponibles pero aun así comentaron las dificultades encontradas para hacer participar a los analfabetos en los cursos ofrecidos. El análisis de las causas de la no participación de la mayoría de los analfabetos adultos en los cursos de alfabetización revela, por un lado, la persistencia de las mismas causas que están en el origen de la no escolarización, como la lejanía de los centros, la falta de transporte y la vulnerabilidad económica y, por otro lado, la emergencia de otros dos factores que son muy importantes en la explicación de la escasa demanda de los cursos de alfabetización: el poco conocimiento que hay de su existencia y la inadecuación de los horarios propuestos. Las campañas para movilizar a los beneficiarios se hacen a través de los medios de comunicación, y las personas analfabetas de las zonas rurales no tienen acceso a ellos porque no tienen radio o televisión, por falta de electricidad y, aunque las tuvieran, no la entenderían puesto que en la televisión se habla en árabe clásico (SECAENF, abril 2007).

Tanto el programa de ENF como el de alfabetización representan una oferta muy limitada a unos beneficiarios potenciales muy numerosos pero difíciles de captar y mantener en los cursos, y con unos resultados difíciles de medir hasta la fecha.

IV.2. *Igualdad de oportunidades ante el currículo y los procesos educativos*

Entendemos por proceso educativo el funcionamiento del sistema que incluye a los docentes, su formación y su motivación, las relaciones que se tejen entre los distintos actores del mismo (directores, inspectores, alumnos), el clima escolar, el modelo pedagógico utilizado, los recursos existentes, el papel que juegan las familias, etcétera.

Este apartado tiene el propósito de dar una visión general de los elementos que concurren en el proceso educativo en los distintos niveles que nos ocupan y que a su vez son indicadores de la desigualdad y también muy a menudo de la calidad o de la ausencia de

ella. Veremos por lo tanto si lo que ocurre en la escuela favorece la perpetuación de la desigualdad, la acentúa o la reduce.

IV.2.1. Educación preescolar

El sistema de educación preescolar es muy heterogéneo en el tipo de infraestructuras de los centros. Un estudio diagnóstico mostró que solamente el 6% de los establecimientos de preescolar ocupaban locales concebidos inicialmente para servir a este uso, mientras que el 94% restante ocupa espacios inapropiados (MEN/UNICEF, 2003).

Los establecimientos de relativa mejor calidad en términos de infraestructura son las escuelas infantiles “modernas” urbanas que constituyen solamente un tercio del conjunto de los establecimientos de preescolar. La inmensa mayoría de los *kouttab* coránicos situados en los medios rurales y las zonas periurbanas utilizan locales que no son en absoluto adecuados para la enseñanza preescolar. El 34% de las escuelas no dispone de agua corriente y el 23% no tiene electricidad.

Se constata que la desigualdad en instalaciones es grande y siempre en detrimento de las zonas rurales, que no hacen más que reflejar en las instalaciones educativas, públicas o privadas el grado de subdesarrollo en el que se encuentran.

CANTIDAD DE EDUCACIÓN OFRECIDA (ESCUELAS PÚBLICAS/PRIVADAS,
RURALES/URBANAS)

Dada la tremenda heterogeneidad de la oferta, y al no estar regulada oficialmente, la enseñanza preescolar sigue los horarios que define la propia entidad que los imparte, en función de sus posibilidades o de las necesidades de los padres. Para las escuelas infantiles urbanas modernas, el número de días de clase suele coincidir con el de la primaria, es decir, 34 semanas de clase al año. Los preescolares de las zonas rurales, que suelen ser en su gran mayoría escuelas coránicas o *kouttab*, suelen ofrecer horario de mañana y tarde.

La media de alumnos por clase es de veinte ¹⁹ pero, como siempre, esta media oculta grandes disparidades ya que puede llegar hasta cincuenta en una clase (testimonio de representantes de ONGD). Nuestras visitas concentradas en zonas urbanas y periurbanas nos permiten decir que hay una tendencia marcada a sobrecargar las clases para maximizar beneficios.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN RECIBIDA

Cualificación de los educadores de preescolar

No existe formación oficial específica para los educadores de preescolar, que suelen ser en su gran mayoría mujeres. El estudio de Chedati y Faiq, realizado para MEN/UNICEF (2003), revela que sobre 100 educadores y educadoras, 62 no han recibido ni formación inicial ni formación continua, por lo que la heterogeneidad en el nivel educativo y la ausencia de formación específica es la regla. Señala también que el 49% tiene menos de cinco años de experiencia profesional y que el 44% sólo atiende un nivel, es decir, que el 46% tiene que atender a grupos de niños de niveles distintos sin ninguna formación para ello. En el año escolar 2006-2007, el MEN ofrecía un cursillo voluntario de algunas horas los miércoles por la tarde para darles algunas nociones a las educadoras en activo para paliar el total descontrol y el bajísimo nivel o inadecuada formación del personal encargado de enseñar a ese tramo etario.

Los sueldos que se ofrecen son bajos (entre 91 y 181 euros al mes) y el empleo precario, por lo que existe una gran inestabilidad de las educadoras en sus empleos y en la profesión. En cualquier caso el consenso es que existe un desfase importante entre las necesidades educativas de los niños de esa edad y lo que se les enseña en los preescolares existentes porque ni siquiera los escasos mate-

¹⁹ Estrategia de Preescolar Comunitario (realizada por el Salah Benyamna, ex director de Preescolar del MEN) para la Secretaría de Estado encargada de la Alfabetización y la Educación no Formal presentada en la Agencia Española de Cooperación Internacional el 19 de octubre de 2007.

riales del Ministerio están verdaderamente adaptados. No tenemos información representativa sobre el tiempo de trabajo de las maestras de infantil dada la disparidad de la oferta y de las condiciones (testimonio de representantes de ONGD e inspectores).

El currículo

Como no existe currículo oficial de preescolar y no hay ningún tipo de control por parte del MEN, el programa que se sigue depende del criterio de quien dirige la institución y la idea que tiene del preescolar. No obstante, suele imperar todavía una visión del preescolar no adaptada a las etapas evolutivas de los niños de cuatro a seis años con unos objetivos que tampoco son los adecuados y, si lo son, las educadoras no tienen la formación requerida para optimizar los aprendizajes (testimonio de inspectores y representantes de ONGD).

Material pedagógico y escolar

Al no haber currículo oficial, cada centro desarrolla el suyo propio a menos que opte por utilizar los nuevos manuales disponibles producidos por las casas editoriales desde 2001. En cuanto a materiales de aprendizaje, cada centro se equipa en función de sus posibilidades y de la visión que tiene del preescolar, por lo que la heterogeneidad es la regla con diferencias muy grandes entre centros.

Las lenguas de enseñanza son un tema crucial. En las experiencias que hemos visitado, se habla mucho la lengua materna, además de la iniciación al árabe clásico. No necesariamente porque sea el producto de una reflexión sino porque es lo más obvio y sobre todo porque los educadores y educadoras no suelen tener un buen dominio del árabe clásico ni del francés. En las escuelas donde van los hijos de clase media alta el uso del francés es un requisito de las familias, ya que muchos de ellos aspiran a que sus hijos aprueben el examen de entrada en la misión francesa o desean que sus hijos sean bilingües o trilingües lo antes posible.

No disponemos de información general ni diferenciada del clima escolar de las escuelas infantiles. En las escuelas visitadas urbanas o periurbanas financiadas por la cooperación parecía prevalecer cierto modelo constructivista donde el niño tiene derecho al ensayo y error y donde se entiende que a esa edad los niños necesitan movimiento y aprender descubriendo, así que parecía haber un clima de confianza y alegría en el aprendizaje y la convivencia aunque, según los testimonios, esto no está necesariamente generalizado.

IV.2.2. Educación primaria

Hemos visto que la inscripción en la escuela primaria está bastante cerca de la generalización. Vamos a ver ahora cómo son los centros y qué sucede en ellos. El estado de las infraestructuras educativas sin duda tiene un impacto directo sobre la enseñanza que se puede brindar. En Marruecos, en 2005-2006 había 6.906 escuelas (MEN, 2005-2006: 19) en total y 90.474 locales (salas), de las cuales 2.660 están en el medio urbano (35.642 salas) y 4.246 en el medio rural (54.832 salas). El informe del “Proyecto de Apoyo a la Escolarización Básica” (2000-2006) de la UE (Reino de Marruecos/UE, 2007) señala que, en su muestra, el 62% de las escuelas rurales no cuenta con electricidad, el 63% no cuenta con agua corriente, el 60% no cuenta con letrinas y el 40% no están valladas. La realidad de las escuelas urbanas es distinta aunque algunas no tengan valla y no hayan sido rehabilitadas en muchos años. Es decir, el sistema no garantiza un entorno ni digno, ni adecuado, ni seguro para todos.

CANTIDAD DE EDUCACIÓN RECIBIDA

Las horas de clase obligatorias son en teoría las mismas en todo el territorio nacional: 30 horas semanales y 34 semanas completas de clase al año, es decir, 1.020 horas. Varía, sin embargo, el horario con arreglo a la relación de profesores y profesoras por número de salas disponibles, sea en las zonas urbanas o rurales. Los horarios se organizan de manera que se pueda optimizar la utilización de las

aulas para intentar escolarizar a todos los niños en edad de estarlo, y suelen ajustarse a las especificidades de las zonas donde se encuentran las escuelas. El número de alumnos medio por clase oficial es en 2005-2006 de 28,1 a escala nacional y 24,6 en el medio rural (MEN, 2007). Esta estadística se contradice con las cifras que nos dan los directores de primaria con los que hemos hablado y con lo que hemos observado. La media parece estar en torno a 38 alumnos y, en las zonas periurbanas, hemos visto hasta 48 alumnos por aula, lo cual pone de manifiesto la insuficiencia de la oferta. Ese fenómeno de clases sobrecargadas se denomina “clases pletóricas” y su desaparición es uno de los objetivos definidos en el *Cadre Stratégique de Développement du Système Éducatif* (MEN, 2005a).

Existen dos factores que hacen variar ese número oficial de horas desde el lado de la oferta educativa. El primero es el absentismo docente, sobre el que hay un consenso importante en cuanto es una realidad significativa pero sobre la que no hay ni datos oficiales divulgados ni medidas propuestas por el Estado contundentes para resolverlo. Según los testimonios, se trata de un fenómeno más rural que urbano y que en algunas zonas rurales puede llegar a alcanzar unas proporciones alarmantes. El poder medirlo con cierta exactitud nos daría la medida de las diferencias en la práctica de la masa horaria real que reciben unos y otros alumnos de primaria (testimonios de los directores de los centros visitados y de los inspectores entrevistados).

Además del absentismo, existe el fenómeno de las horas extraordinarias que está extendido en todo el territorio y tolerado a pesar de asemejarse a una práctica corrupta, porque en teoría es voluntario (testimonio de representantes de ONGD e inspectores). En la práctica, el alumno que no acepta tomarlas es a menudo penalizado por el maestro o la maestra en el trato y en sus resultados. También en teoría se da fuera del horario escolar, pero los testimonios dicen que es casi siempre en horario lectivo. Es un fenómeno tan extendido que parece “normal”. Para los docentes es una manera de redondear su fin de mes y la Administración lo consiente porque sabe que el tratamiento a los docentes no es el adecuado en términos de remuneración, posibilidades de promoción, etc. Para los alumnos y las familias representa un sobrecoste impuesto que en algunos casos

llega a tener una repercusión negativa en la escolaridad de los alumnos y que, desde luego, se suma como un elemento generador más de desigualdad (testimonio de inspectores y representantes de ONGD; y Berrada Gouzi y El Aoufi, 2007: 37). Esta práctica amerita un estudio específico. No tenemos información de cómo interfiere esa práctica con el “Programa de Lucha contra el Abandono Escolar” de la SECAENF que abordaremos más adelante. Se pueden emitir dos hipótesis contrarias al respecto: es posible que esa práctica sabotee la iniciativa de la SECAENF, o todo lo contrario, que contribuya a que los docentes impongan menos “clases particulares” a sus alumnos.

En cuanto a poder afirmar si el programa de estudios realmente se imparte, los directores y los docentes entrevistados plantean que el volumen de materia es mayor que el tiempo dispuesto, así que no resulta fácil terminar los programas. Si sumamos esto a clases de varios niveles en las zonas rurales donde llega a haber grupos compuestos por hasta cuatro niveles de estudios distintos y con docentes nada preparados para ello, podemos atrevernos a afirmar que no todos los niños cubren el mismo programa en el curso correspondiente.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN RECIBIDA

Profesorado

Mientras que la formación continua se constituye como una herramienta esencial cuando se trata de reforzar los conocimientos y la competencia de los docentes, los testimonios reiteran sin cesar la escasísima e insuficiente formación continua que reciben los maestros (testimonio de inspectores, directores de escuelas primarias y secundarias entrevistados) y que, por lo tanto, sienten que difícilmente pueden tener las competencias adecuadas para implementar los cambios propugnados por la CNEF. En un momento de la reforma en el que sería imprescindible el acompañamiento pedagógico para lograr los cambios planteados, el número de inspectores al que incumbe en teoría esa tarea no cesa de disminuir (MEN, 2007) y es muy insuficiente.

Existe también un déficit importante de docentes porque el Estado tiene que contener el crecimiento del número de funcionarios. No en vano, en el año 2005, en el marco de la iniciativa de las “salidas voluntarias”, se fueron 13.473 funcionarios (MMSP, 2006) del Ministerio de Educación cuando paradójicamente se necesitan más cuadros para la descentralización, más inspectores para acompañar la reforma pedagógica y más docentes en las aulas porque se están escolarizando más niños que nunca.

Condición docente

Casi todos los docentes son funcionarios. Los que acaban de finalizar su formación son automáticamente enviados a las zonas rurales de donde a menudo no proceden y de donde también todavía demasiado frecuentemente no hablan el idioma (testimonio de los inspectores). La situación de los docentes en las zonas rurales es a menudo muy difícil. Demasiado frecuentemente no tienen un alojamiento digno donde vivir (algunos testimonios hablan de maestros que viven en su aula) y son vistos como forasteros y tratados como tales por la comunidad. Estas malas condiciones se traducen en un absentismo importante y una gran movilidad de los docentes que repercute negativamente en la calidad de la educación y en la igualdad de oportunidades (UNICEF, 2006).

El sueldo de los maestros cuando salen de la escuela de formación inicial es de unos 280 euros. Es un sueldo que no está indexado con el IPC (ésta es una reivindicación de los sindicatos) y un maestro puede tardar un mínimo de seis años en subir de escala, si se presenta y aprueba un examen, o diez años como mínimo si espera que la promoción le corresponda por antigüedad.

El tema de la repartición de los maestros en el territorio nacional es un verdadero problema que el Ministerio no sabe cómo acabar de resolver. Existe un aglutinamiento de docentes en las zonas urbanas que hace que algunos no tengan trabajo y una falta de ellos en las zonas rurales que también repercute negativamente en la cantidad y calidad de la educación que reciben los

alumnos (testimonios de los directores de escuela primaria e inspectores).

Cuando abordamos el tema de la motivación, directores y docentes suelen decir que uno no es docente por vocación sino porque es la única salida profesional que ha encontrado. A pesar de ello no todos los docentes parecen desmotivados en su trabajo. Fuera del horario de clase no se prevé un tiempo para el trabajo en equipo y la planificación, aunque sí hay escuelas que están tomando interés en el “Programa de Lucha contra el Abandono Escolar” promovido por la SECAENF. Tienen constituida la “Célula de vigilia” que contempla el programa y hay profesores voluntarios para ofrecer apoyo a los niños que tienen dificultades a pesar de la escasez de formación y acompañamiento ofrecido por el MEN (testimonio de directores de escuelas primarias de Salé, Tánger y Rabat). Y ese tiempo es tiempo dedicado fuera de las treinta horas de clase.

El currículo

Los contenidos escolares están marcados por el gobierno central en un 70%, en un 15% por la academia y el 15% restante es el único margen concedido a los docentes para actividades extraescolares. Proponen programas muy cargados, con un ritmo escolar marcado por secuencias temporizadas que el docente tiene que respetar. Ese marco está pensado para guiar a los maestros de las zonas rurales, a menudo aislados, pero impone exactamente el mismo ritmo a todos los niños, ignorando por completo que cada niño tiene ritmos de aprendizaje distintos. Si no sigue el ritmo marcado, un maestro se arriesga a que el inspector le ponga una nota mala y no le permita cambiar de puesto, lo cual parece ser una de las grandes pesadillas de los docentes de primaria destinados a las aldeas rurales (testimonios de directores de escuelas primarias e inspectores).

Los nuevos manuales escolares definen el aprendizaje por competencias, pero a menudo no es la pedagogía que se sigue porque casi ningún maestro ha sido formado adecuadamente para cambiar su práctica; de hecho el Ministerio todavía no ha optado por un

concepto y un modelo de enfoque por competencias, por lo que los manuales nuevos existentes no siguen un criterio uniforme, ni siquiera en el seno de una misma materia (testimonio UNESCO). La pedagogía realmente practicada está todavía muy orientada a la memorización.

El tema de las lenguas de aprendizaje parece ser el nudo gordiano del sistema (COSEF, 2000, vol. 4; Vermeren, 2002). Los alumnos cuya lengua materna es el *darija* (árabe marroquí), o algunas de las tres lenguas *amazigh*, tienen que asimilar un currículo en árabe clásico y francés enseñado por docentes que no necesariamente dominan bien ni el árabe clásico ni el francés, que a veces ni siquiera hablan la lengua materna de los alumnos y que además no los enseñan con la didáctica adecuada, lo cual desemboca en lo que Pierre Vermeren (2002) y otros (COSEF, 2000, vol. 4) denominan los “analfabetos bilingües”, alumnos cuyas competencias tanto en árabe clásico como en francés son muy limitadas, lo que obstaculiza su capacidad de aprender y la calidad de sus aprendizajes. Es éste el mayor fracaso del sistema educativo y una de las fuentes de desigualdad e inequidad más flagrantes y sangrantes del mismo.

La única medida compensatoria existente para luchar contra el abandono escolar desde el propio Ministerio es el proyecto mencionado anteriormente, dotado con muy pocos medios, para la formación de los integrantes de la “Célula de vigilia” y para pago de clases de apoyo. Se ofrece a los docentes voluntarios 20 dh. por hora de clase que dan y se le puede dar un máximo de 60 horas al año de apoyo a cada niño que lo necesite (representantes programa ENF y testimonio de un director de escuela primaria en Rabat). También existe el proyecto de UNICEF denominado la “Tabla de Calidad”, que se inició con un piloto en el año 2002 en ocho academias regionales y que fue evaluado en 2004 (MEN/UNICEF, 2004). Éste pone en evidencia los verdaderos problemas y ayuda a desarrollar un plan de acción de la escuela para luchar contra el abandono escolar que implica a padres, docentes, dirección y alumnos. En el año 2007 está siendo aplicado en mil escuelas primarias y se encuentra en fase de generalización (testimonio UNICEF).

En cuanto a materiales escolares, desde 2003 todos los libros de texto y del profesor son nuevos pero, ¿disponen todos los maestros

del material necesario para realizar su trabajo? En el año 1999 sólo el 35% (MEN, 2001) de los maestros decían disponer del libro del maestro para las matemáticas, la lectura en árabe o la lectura en francés, con una enorme diferencia entre los maestros de las zonas urbanas y rurales. En efecto, el 73,5% de los maestros del medio urbano los tenían y sólo el 3,6% del medio rural. En cuanto a otros materiales como tiza, mapas geográficos, material de geometría, etc., el 86,6% de los maestros urbanos decían que contaban con lo que necesitaban contra el 4,5% de los maestros rurales (MEN/UNESCO/UNICEF, 2001). Estas tremendas desigualdades sin duda repercuten mucho en la calidad del aprendizaje de los alumnos.

Con la reforma se ha previsto la existencia de Centros de Recursos en las AREF, pero en la práctica no siempre han sido creados o están en uso (testimonio de los inspectores). Hablar en estos contextos de las oportunidades de las tecnologías de la información es hablar de la brecha digital. Mientras algunos centros situados en las zonas urbanas disponen por su situación y contactos privilegiados de equipos sofisticados, otros muchos no cuentan ni siquiera con luz eléctrica. Una vez más las desigualdades son evidentes.

Gobierno de los centros: el Consejo de Gestión

El Consejo de Gestión es una instancia nueva creada por la CNEF que debería acompañar al director en el funcionamiento del centro. Está representado por los docentes, los padres de alumnos y los socios que aportan al centro un apoyo material, técnico o cultural. No se contempla la participación de los alumnos, lo cual es un gran fallo. Con todo se trata de un intento de democratizar la escuela y de que su gestión sea participativa ya que “en la cooperación entre las familias y la escuela está la llave del éxito de los niños” (Reino de Marruecos/EU, 2007: 12). Con el aprendizaje de trabajar juntos, con objetivos concretos y revisando el rol de ese Consejo, como la composición de sus miembros y algún apoyo para su dinamización, podría convertirse en una instancia importante para el necesario redescubrimiento del rol de la escuela. Democratizar la escuela sería

un objetivo más para contribuir al aumento de igualdad de oportunidades (testimonio de directores de escuelas primarias, inspectores y presidente de la Federación de Padres).

Convivencia y clima escolar

Los testimonios de niños del Centro Assadaka, los de sus madres, así como los de varios docentes y directores de centros e inspectores, ponen en evidencia que el maltrato físico y psíquico por parte de los docentes hacia los alumnos parece una práctica corriente. Varios testigos llegan a hablar de un recuerdo verdaderamente traumático de su paso por la escuela. Por desgracia, los resultados del estudio realizado por UNICEF en 2006 intitulado *Violence à l'école* (UNICEF, 2006) confirman este fenómeno y revelan unas dimensiones escalofriantes.

Sobre un total de 6.411 niños, el 87% dice haber sido agredido (el 60% con reglas, bastones o tubos; el 73% de los 1.800 docentes confiesan haberlo hecho). La aparente amplitud del fenómeno, así como la extrema dureza de algunos de los castigos y abusos sexuales relatados por el estudio exigirían la realización de uno más amplio. Ese estudio revela también que “esos castigos engendran en los niños maltratados o en los testigos de esos castigos, miedo, un sentimiento de injusticia y el odio hacia la escuela y los docentes”. Y esa violencia, habitual también en las familias (el 61% de los niños del estudio dicen haber sido pegados por sus padres) (UNICEF, 2006: 9), es además la reproducción de un círculo vicioso. Para los docentes esta violencia es la expresión de un enorme malestar, tanto personal como profesional, que se siente en situación de fracaso frente a la tarea de enseñar y estar apresado en un entorno extraño y a veces hasta hostil sin perspectivas de futuro, pero también tiene un sustrato cultural. “Para una escuela sin violencia los directores y los docentes, conscientes de la violación de los derechos de la infancia, piensan que sobre todo hay que poner el acento en la formación inicial y continua de los docentes, establecer convenciones con las federaciones y asociaciones de padres para alajar mejor a los docentes, reducir los efectivos de las clases y aligerar

los programas” (UNICEF, 2006). Parece que educar en valores a los docentes es un imperativo.

Para los niños, esa “violencia de los docentes es causada por los deberes no hechos, el retraso, la ausencia, el hablar en clase y finalmente por las dificultades personales de los docentes. El no entender las clases, las dificultades para aprender de memoria las lecciones, constituyen causas de violencia” (UNICEF, 2006: 18). Y las situaciones en las que los docentes no pegan a los alumnos están ligadas a su situación familiar (ricos/pobres, alumnos cuyos padres son docentes o representantes de la Ley) o a los resultados escolares (alumnos sumisos y que se saben muy bien las lecciones), también a los alumnos que toman clases particulares con el docente o le dan dinero (UNICEF, 2006: 18).

Los autores del estudio ponen de manifiesto que la cuestión de la violencia de los adultos hacia los niños en la escuela primaria es una llave de entrada para una revisión del conjunto de las dificultades del sistema.

En cualquier caso, la inevitable pregunta del lector es: ¿y qué hace el Ministerio al respecto? Pues en la teoría, esa violación de los Derechos de la Infancia está totalmente prohibida, pero en la práctica esa violencia es tolerada. Varios testimonios dicen que este tema era tabú hasta hace dos años. Poder hablar del tema hoy ya es un logro tremendo, pero a todas luces más que insuficiente. En cualquier caso es un tema de gran complejidad sobre todo cuando la mitad de los padres e incluso los alumnos siguen convencidos de que pegar es una herramienta para educar (UNICEF, 2006: 35).

Con este panorama no es fácil hablar de convivencia y clima escolar favorable al aprendizaje sin temor a equivocarse y al desarrollo pleno de la personalidad de los niños. Aun así queda algún resquicio para el optimismo. Según el estudio, uno de cada cuatro docentes no usa la violencia en sus relaciones con los alumnos y se esfuerza por crear ambientes de aprendizaje propicios y los resultados son palpables (la escuela primaria de Tánger es un ejemplo de ello, pero existen otras experiencias). Nos consta que existen otras experiencias que muestran que, con pocos recursos o los mismos que antes, con acompañamiento y unos padres, directivos y docentes que comparten un mismo proyecto, se puede hacer realidad una

escuela sin violencia, sin abandono escolar, sin absentismo docente, donde tanto docentes como alumnos se sientan parte de un equipo y estén satisfechos de esforzarse juntos.

CONCLUSIÓN

No sólo el propio sistema educativo tiene una responsabilidad importante en el grado de desigualdades que puedan producirse. También cada escuela y cada profesor juega un papel notable en la reproducción, el aumento o la reducción de esas desigualdades. Hemos constatado que algunas escuelas, además de fallar en su misión de ofrecer una enseñanza de calidad en buenas condiciones, también fallan en su misión de proteger, llegando hasta el extremo de violar los derechos de los niños, por lo que se perfila en algunos casos como una institución doblemente nociva. Estos temas ameritan un estudio profundo de lo que pasa realmente en las escuelas para conocer la envergadura de estos problemas.

IV.2.3. Educación secundaria obligatoria

El acceso a la secundaria básica para todos no es posible por falta de centros suficientes a pesar de ser un tramo obligatorio. Entre los centros existentes no todos están igualmente dotados en términos de infraestructuras, dependiendo de su localización (zona rural, periurbana o urbana). La CNEF prevé que los que se encuentran en zonas rurales tengan un internado pero no siempre es el caso y las plazas de internado son muy insuficientes para acoger a los adolescentes que viven muy lejos del centro.

CANTIDAD DE EDUCACIÓN RECIBIDA

El *programa de secundaria* básica cuenta con 24 horas de clase a la semana obligatorias y comunes a todos, y de varias optativas. Antes de la reforma, el número de horas de clase semanales era de 31

obligatorias pero, al faltar docentes, con la reforma se han reducido una hora de matemáticas, otra hora de francés, dos horas en lengua árabe y una hora de educación física (testimonios de directores de centros de secundaria básica de Rabat). La educación física es una asignatura en principio obligatoria pero no se da en los centros donde no hay instalaciones deportivas, y aunque no tenemos datos exactos, son numerosos los que no las tienen. En cuanto a las asignaturas optativas existentes, oficialmente existen cinco, pero casi ningún centro ofrece las cinco optativas porque no tienen asignados profesores para cubrir las (artes plásticas, inglés, tecnología, educación musical y cultura familiar, antiguamente se denominaba cultura femenina, pero sigue siendo para las chicas porque los chicos no van). Lo que diferencia los centros públicos de los privados de calidad son las instalaciones, el número de optativas, el número de alumnos por clase, las actividades extraescolares, el apoyo escolar, el servicio de comedor, los equipos informáticos puestos a disposición de los alumnos, además del transporte y una oferta lingüística de mejor calidad (testimonios de inspectores, directores y profesores de secundaria).

Los horarios de clase son desde las ocho de la mañana al mediodía y de las dos a las cuatro de la tarde, todos los días salvo el miércoles, día en que el horario es desde las ocho de la mañana hasta el mediodía. No son exactamente idénticos ni por centro ni por curso y el total depende del número de optativas disponibles en el centro y de los horarios de las mismas.

La CNEF (artículo 109) señala que “el año escolar comprende al menos 34 semanas plenas de actividad efectiva, correspondiente a un volumen de 1.000 a 1.200 horas”. Mientras, los tres directores entrevistados cuentan que en sus centros los alumnos tienen 32 semanas de clase anuales y reciben 882 horas y 896 horas en dos casos. Es decir, en un caso 118 horas menos de las estipuladas oficialmente y en los otros dos casos, 104 horas menos si fueran 1.000 las oficiales. La razón por la que las horas de clase ofertadas son menos es porque faltan docentes para impartirlas y este recorte tiene un impacto negativo sobre lo que aprenden los alumnos.

Los testimonios de los directores de centros de secundaria básica y de los inspectores sostienen que la renovación de los currículos

no tuvo en cuenta que el volumen de materia a impartir iba a reducirse en cuatro asignaturas, por lo que los manuales de dichas asignaturas piden que se imparta un programa para el que no hay horario suficiente, así que es muy difícil que con esas premisas los profesores puedan terminarlo. Los directores entrevistados constatan que el año en que hay examen oficial, que es el tercer y último curso de la enseñanza secundaria básica, tanto profesores como alumnos se esfuerzan para intentar terminarlo porque el examen es sobre el contenido de ese año, pero en los dos años anteriores sencillamente hacen lo que pueden. No existe ningún control sobre el total del programa impartido realmente; por otro lado, cuanto más heterogéneos y numerosos son los grupos de clase, se puede llegar a afirmar que se ha terminado un programa pero no que se ha asimilado.

El número de alumnos por clase también es un factor importante en la calidad de la educación; las cifras oficiales (MEN, 2007) dan un ratio de 35,8 alumnos por docente. Las escuelas observadas y los directores e inspectores de las zonas urbanas nos dan la misma cifra de en torno a 35 alumnos por aula mientras que hemos visto que en las zonas rurales la ratio puede llegar a ser bastante mayor para poder aumentar las tasas de escolarización cuando faltan centros.

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN RECIBIDA

Profesorado

Al igual que en primaria, los docentes están, junto con los alumnos, en el centro del proceso educativo y de su formación, actitud, motivación, dedicación, apoyo y valores dependen en gran medida los resultados de la enseñanza que imparten.

Los profesores de centros de secundaria reciben una formación pedagógica inicial en centros públicos especializados denominados Centros Pedagógicos Regionales (CPR). Esa formación dura dos años para los candidatos que tienen el diploma del bachillerato u otro diploma equivalente y un año de formación para los candidatos

que han terminado con éxito los dos primeros años de estudios universitarios. En la práctica, los profesores de los centros de secundaria básica cada vez más son licenciados universitarios, dado el número de licenciados en paro que optan por la enseñanza como salida para ganarse la vida.

Los testimonios afirman que la formación continua que reciben es muy escasa e insuficiente para que los docentes puedan contar con los conocimientos y herramientas necesarias para adoptar cambios en sus prácticas pedagógicas, como se espera de ellos según el nuevo enfoque de aprendizaje por competencias propuesto por la CNEF. Señalan que cuentan con escaso o nulo acompañamiento de los inspectores. También en secundaria hay escasez de inspectores, con una reducción notable de su número desde la puesta en marcha de la reforma (MEN, 2007).

Condición docente

La condición de los docentes de educación secundaria básica en las zonas rurales es menos sangrante que la de los maestros ya que los centros de secundaria básica siempre se encuentran situados al menos en pequeñas ciudades provincianas donde los problemas de alojamiento y las dificultades de integración son mucho menores (testimonios de directores de centros de secundaria básica). El sueldo de un profesor de secundaria básica cuando empieza es de 404 euros, es decir, un poco más del doble del sueldo mínimo cuando empieza en la carrera.

La legislación vigente autoriza a un profesor de secundaria básica funcionario público a dar seis horas de clase en la enseñanza privada pero parece ser un número de horas no siempre respetado, ya que suele ser mayor. Con la paulatina expansión del sector privado empieza a haber una migración de un sector a otro. Éste ha sido el caso de muchos docentes e inspectores que se acogieron a la iniciativa de “salidas voluntarias” porque el sector privado de calidad paga mejor y da muchos más medios para enseñar.

En principio, oficialmente los docentes tienen la obligación de trabajar 24 horas; no obstante, hay un número de docentes que trabajan

en “bajo horario”, es decir, que realmente dan menos horas por falta de clases. En el curso 2005-2006, sólo el 34,5% de los docentes daba 24 horas de clase a la semana y otro 35,1% menos de 19 horas a la semana (MEN, 2007); algunos sólo dan ocho o ninguna (testimonios de directores de centros de secundaria básica). Esas diferencias de volumen horario real entre docentes crean tensiones en el seno de los centros y malestar en la profesión, ya que repercuten en la motivación y, por lo tanto, en el trabajo de los docentes (testimonios de los directores y docentes de secundaria básica). Por un lado hemos visto que hay carencia de docentes y por otro que están mal repartidos en el territorio. Se trata de un tema que requiere solución pero que sigue sin ser resuelto.

El currículo

Con la nueva reforma, los contenidos curriculares han cambiado adaptándose más a la actualidad y proponiendo un aprendizaje y una evaluación por competencias, pero los profesores, al no estar formados en ese enfoque, siguen con sus prácticas pedagógicas de siempre (COSEF, 2000, vol. 4 y testimonios de directores de centros de secundaria básica). El currículo se da en árabe clásico y en francés.

La única medida que hemos detectado que responde a la diversidad de la escuela es la creación en algunos centros de secundaria básica de “clases modelo” con los mejores alumnos y los docentes más comprometidos con su trabajo. Esta segregación escolar parece ser una práctica bastante frecuente en la secundaria básica, normalmente consentida o impulsada por la dirección y los propios docentes porque obedece a dos objetivos: el primero, permitir a los docentes poder tener a sus hijos escolarizados en el mismo centro donde trabajan, garantizándoles la mejor educación posible; el segundo, poder enseñar a las potenciales visitas oficiales y al evaluador del centro una clase modelo donde lo que impera es la homogeneidad y la excelencia (que además la CNEF persigue). Un director de un centro de secundaria básica de Rabat en zona periurbana dice que prohibió esa práctica porque tiene unos efectos perniciosos

sobre los docentes y los alumnos que no están en esa clase, ya que distorsionan el funcionamiento del centro y el rendimiento de los alumnos no “elegidos”. Entendemos que es una medida de “supervivencia” en un sistema educativo cuyo rendimiento es extraordinariamente bajo, como lo muestran los resultados de las pruebas internacionales presentados en el epígrafe anterior, pero tremendamente “perversa”, puesto que no hace más que sumar la falta de medidas oficiales para ayudar a que todos los alumnos consigan tener un rendimiento suficiente y adecuado a una práctica abiertamente discriminatoria que no hace más que acentuar y legitimar la desigualdad y la inequidad.

La *Carta* no incluye ninguna medida explícita para atender las diferencias en el aula y apoyar a los alumnos con mayores dificultades. Cuando el docente da su clase, se dirige a un grupo de adolescentes como si fueran todos iguales y homogéneos en su procedencia socioeconómica y en sus capacidades y ritmo de aprendizaje. Lo que sí prevé la *Carta* en su Palanca 11, titulada “Animar la excelencia, la innovación y la investigación científica”, es un sistema para detectar, recompensar y animar a los alumnos brillantes.

Material pedagógico y escolar

Un grupo de directores de secundaria básica señala que antes de la *Carta* recibían fondos para material escolar, libros, experimentos en clase de físicas, química, ciencias naturales, etc., pero que hace años que ya no los reciben. No hay más medios pedagógicos que “los libros de texto y la tiza, que son insuficientes, y la manera de enseñar es la misma que hace treinta años”, dice un director. Constatan en general que los medios puestos a disposición para la limpieza y el cuidado de los centros se han reducido también. Un director cuenta que antes del año 2000 tenía ocho personas asignadas para la limpieza y que, hoy en día, con los mismos 2.000 alumnos y profesores, el centro sólo cuenta con tres personas, por lo que al terminar el día los docentes tienen que pedir a los alumnos que barran y limpien las salas de clase.

Convivencia y clima escolar

La convivencia y el clima del centro tienen mucho que ver con la personalidad de quien asume la dirección y del tipo de relaciones establecidas entre profesores y alumnos. Entre los cambios de la reforma, el Ministerio está proponiendo que los centros hagan un proyecto educativo de centro (a través de una nota) pero sin formación y casi sin inspectores para acompañar los procesos de cambio (inspectores que, a su vez, no reciben formación continua para acompañar dichos procesos). También se está proponiendo que se imparta Educación para la ciudadanía. Cuenta un grupo de profesores de un centro de secundaria básica de Rabat que, en su centro, una clase a la que acababan de invitar a expresar sus ideas manifestó su desacuerdo con la práctica de las clases particulares impuestas por los docentes, y ello creó bastante conflicto. Y es que una sociedad que avanza lentamente hacia la democracia tiene que aprender a entrar en una cultura del diálogo y la escuela es parte de esa sociedad.

IV.2.4. Educación no formal y alfabetización

Hemos visto que la oportunidad de acceso tanto a la educación no formal como a la alfabetización es muy limitada. Estas formaciones se dan en instalaciones de muy diversa índole, utilizando a veces centros específicos financiados por el Estado y otras muchas veces escuelas, centros comunales o salas de las propias asociaciones que dan la formación.

EDUCACIÓN NO FORMAL

Todos los programas de la ENF parten del principio de que la escuela juega un rol determinante en la inserción social y en la igualdad de oportunidades, principalmente para las poblaciones marginadas. Por ello, el programa aspiraba a intentar devolver el

máximo posible de alumnos de la ENF al sistema formal, pero como los perfiles de los beneficiarios y sus situaciones son muy heterogéneas, se han tenido que desarrollar contenidos adaptados a las realidades de los beneficiarios. Por ello, desde el año 2005, la ENF dispone de cuatro tipos de currículos diferentes que definen las competencias de base a desarrollar y de doce manuales específicos para las distintas formaciones, así como de cuatro guías del monitor. Cada nivel representa un volumen horario de unas 230 horas y dura en torno a un año. El volumen horario es el mismo para todos, pero cada asociación intenta organizar los horarios en función de lo que mejor se adapta a las posibilidades de los niños a los que van destinados, por lo que son muy flexibles. No todos los niños siguen ni el mismo número de cursos ni el mismo itinerario, y no todas las asociaciones involucradas ofrecen todos los programas ni todos los niveles. Depende de la demanda que tengan. Las clases se dan en la lengua materna de los niños (testimonios de representantes de la SECAENF y la directora de la Fundación Zakoura).

En cuanto al profesorado, cuando se creó el programa en 1997, se empezó contratando a licenciados universitarios para ofrecerles una salida a los “licenciados parados”, pero ahora se contrata a monitores con un nivel educativo de bachillerato. Cobran unos 180 euros al mes si tienen un grupo de treinta alumnos y, si no, su sueldo es proporcional al número de alumnos que tengan. No tienen ni cobertura social, ni estatus y además cobran con retraso (representante SECAENF).

Para la formación de los monitores se capacitó primero a inspectores pedagógicos y profesores formadores en los centros de formación docentes. Su cometido es el de formar a los monitores, apoyarles pedagógicamente en su práctica y dar seguimiento y supervisión en el terreno. En la práctica, la formación recibida por los monitores es escasa y no siempre la más adaptada (testimonio). En cuanto al apoyo y seguimiento pedagógicos, según los propios responsables, es escaso por falta de medios. En efecto, dada la gran escasez de recursos, la formación cuenta mucho con el apoyo de la cooperación internacional, como lo refleja el informe de 2005-2006 de la SECAENF.

No tenemos información sobre la motivación de esos “monitores”, pero sí sabemos que son un obstáculo al hecho de que más niños se reinseren en el sistema formal porque se resisten a perder un alumno que les haría bajar el sueldo y encontrar uno nuevo para sustituirle parece ser, en algunos casos, una ardua tarea que incumbe al propio monitor. En cuanto al trabajo en equipo, no parece ser frecuente porque muchas veces el monitor trabaja solo, sobre todo si lo hace en zona rural (representante SECAENF).

ALFABETIZACIÓN

El esfuerzo cuantitativo por beneficiar al máximo de personas analfabetas de los cursos puestos en marcha es acompañado por mejoras sobre los contenidos de los programas y cursos de alfabetización para intentar optimizar el aprovechamiento de los mismos. Por ello, en 2006 se revisaron los manuales existentes para adaptarlos más y mejor a los distintos perfiles de los beneficiarios y a sus zonas de origen con el objetivo de contribuir a mejorar los aprendizajes.

Los monitores tienen un nivel de formación similar a los de la ENF y su puesto de trabajo tiene las mismas características. Son contratados por las asociaciones que reciben las subvenciones del Estado y también tienen por tarea el “reclutamiento” de los alumnos y su sueldo depende de la cantidad de alumnos que tienen matriculados. Todos los formadores reciben una capacitación de algún tipo, siempre corta, y según algunos testimonios, muy insuficiente (testimonios de representantes de la Dirección de ENF).

La gran diversidad de socios y asociaciones involucradas en esta “campana” de alfabetización hace muy difícil poder tener una idea de cómo se imparten las clases y si se da todo el currículo previsto. Lo que sí sabemos es que el nivel de los formadores es bajo y su formación escasa, con unos manuales no del todo adecuados (representantes de ONGD).

Los objetivos estratégicos del gobierno consisten en alfabetizar a un millón de personas al año para reducir el índice de analfabetismo a menos del “20% en el horizonte de 2010 y la erradicación casi total del fenómeno al amanecer de 2015” (CNEF, 2000, artículo 31).

Como conclusión a este apartado sobre el tratamiento y los procesos educativos, podemos decir que la suma de las condiciones materiales, pedagógicas y sociales, así como de las relaciones que se tejen entre los actores del sistema, se confabulan para crear o mantener unas desigualdades notables entre las zonas rurales y urbanas, entre niñas y niños y entre ricos y pobres.

IV.3. *Resultados y beneficios de la educación*

Esta tercera dimensión es el resultado de la suma de la primera dimensión del estudio, que nos ha permitido considerar si todos los alumnos de todos los niveles tienen acceso o no a la educación básica en igualdad de condiciones, y de la segunda dimensión, que ha puesto de relieve las desigualdades en el tratamiento de alumnos y docentes, así como en los procesos de enseñanzas. Esta última dimensión tiene dos propósitos: primero, presentar y confrontar los resultados esperados de los alumnos por el sistema con los resultados reales deseados y no deseados en el interior del sistema (repeticiones, abandono, absentismo, sobre-edad y tasas de finalización/titulación en cada etapa) y, en segundo lugar, ver en qué medida esos resultados producidos por el sistema favorecen la inserción laboral por un lado y la inclusión social por otro.

IV.3.1. La educación preescolar

La enseñanza preescolar ejerce un efecto indirecto, a medio y largo plazo, sobre el éxito del alumno en el seno de la institución escolar y el alargamiento de su retención en el sistema, contribuyendo a la reducción de desigualdades a través de la estimulación precoz, de la socialización, sobre todo en los niños de familias desfavorecidas socioeconómicamente. Se puede afirmar por lo tanto que es una auténtica inversión en el desarrollo humano y una herramienta poderosa para contribuir a la igualdad de oportunidades. Eso es lo que plantea el artículo 61 de la CNEF y es recordado en el último informe de seguimiento de la EPT dedicado a la pequeña infancia

(UNESCO, 2007). Los niños que hicieron el preescolar “adquieren experiencias positivas precoces del aprendizaje, se adaptan más fácilmente que otros en la escuela primaria y tienen más oportunidades de comenzar y de terminar el ciclo primario” (UNESCO, 2007: 18). El informe señala, además, que la educación infantil tiene una incidencia sobre la reducción del abandono escolar y la repetición y que, por lo tanto, “puede mejorar la eficacia interna de la enseñanza primaria y disminuir su coste tanto para los poderes públicos como para las familias” (*ibídem*). Por ello, la nueva estrategia de preescolar comunitario, elaborada por la SECAENF ²⁰, se adhiere totalmente a esta visión y añade además que “previniendo el fracaso escolar y el abandono precoz, participa en la lucha contra el trabajo precoz de los niños” (SECAENF, 2007). No hay datos disponibles de finalización de la etapa, pero en todo caso recordemos que es casi en su totalidad de oferta privada (más del 60% de escuelas coránicas) y solo el 53% accede en el medio urbano y menos del 40% en el rural.

¿QUÉ ESPERAN LAS FAMILIAS DEL PREESCOLAR?

Globalmente, las familias, cualquiera que sea el medio en el que viven, creen en la educación y están convencidas de su utilidad desde todos los puntos de vista, incluido el religioso, por no decir *sobre todo* el religioso en algunos casos. No obstante, la situación económica de las familias más pobres les impide a veces plantearse esa posibilidad aunque hubiese oferta, que a menudo no la hay, en las zonas rurales. Los padres y madres de familia que hemos entrevistado parecen esperar del preescolar algo muy similar a los primeros años de primaria, por desconocimiento, sin duda, de las etapas evolutivas de los niños.

²⁰ La SECAENF desapareció en octubre de 2007 con el nombramiento del nuevo gobierno para convertirse en Agencia Autónoma para la Alfabetización. No sabemos si la Dirección General de Educación será incorporada a esa Agencia o será incorporada al organigrama del MEN.

IV.3.2. La educación primaria

Las dimensiones del acceso y del proceso de este ciclo de enseñanza han puesto de relieve varias disfunciones relacionadas con el sistema educativo y lo que sucede en las escuelas. Veamos ahora cuáles son los resultados de esa enseñanza y la de los alumnos.

Un niño o una niña de seis años que entra en primaria debería tardar seis años en completar el ciclo y, por lo tanto, haber terminado con doce años. Sin embargo, no todos los niños lo hacen en ese tiempo. Los alumnos que no consiguen aprobar al final de cada curso repiten, algunos varias veces. Debido a esto —y al acceso tardío— en el año 2005-2006, el 82,3% de los niños de primaria tenía entre seis y once años, el 16,5% entre doce y catorce años y el 1,5% más de quince años. Esta sobre-edad es muy gravosa económicamente para las familias y el sistema educativo y muestra que la eficacia interna en términos cuantitativos es baja. Antes de la CNEF, en 1997, un niño tardaba 11,4 años en terminar la primaria y, en 2001, 9,7 años. Es decir, que en cinco años el coeficiente de eficacia mejoró, pasando de 0,53 en 1997 a 0,61 (siendo 1 la eficacia plena del sistema) en 2001 (Chedati, 2005).

Según UNESCO (2006) la tasa global de repetición en primaria es de 13,2% (15,2, niños y 11, niñas). Los cursos que más se repite son 1º (17,2%), 2º (14,9%) y 3º (15,4%). Los datos estadísticos del Departamento de la Educación Nacional (MEN, 2007) de todos los niveles de la primaria pública para el curso escolar 2004-2005 muestran que las chicas aprueban más que los chicos, repiten menos pero, sin embargo, abandonan más. Es de señalar que tanto para las chicas como para los chicos, la repetición es frecuente sobre todo en los tres primeros niveles del ciclo primario.

EL FENÓMENO DEL ABANDONO ESCOLAR

Como el acceso a la escuela primaria ya no plantea tantos problemas como a finales de los años noventa, y el objetivo de la CNEF es conseguir que en el año 2008 el 90% de los niños matriculados

TABLA 15. *Tasas de transición, de promoción, de repetición y de abandono en la educación primaria*

Tasas	Tasa de transición		Tasa de promoción		Tasa de repetición		Tasa de abandono	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas
1 ^{er} año.....	100	100	75,6	77,4	18,3	15,6	6,1	7
2 ^o año.....	93,9	93	80,4	83,4	16,5	12,5	3,1	4,1
3 ^{er} año.....	90,99	89,19	78	81,6	17,3	12,2	4,7	6,2
4 ^o año.....	86,72	83,67	80	83,8	14,6	8,7	5,4	7,5
5 ^o año.....	80,04	77,4	80,5	83,7	12,3	7	7,2	9,3
6 ^o año.....	74,14	70,21	79,9	79,4	11,7	6,8	8,4	13,8
Fin 6 ^o curso.....	67,92	60,53						

FUENTE: Elaboración propia con las estadísticas de la DSSP de la DEN del MEN.

en primaria terminen el ciclo completo, la retención en el sistema comienza a inquietar seriamente a los poderes públicos, las familias, los sindicatos, la sociedad civil, así como a los agentes de cooperación internacional. En efecto, de cien niñas que se inscriben en primero de primaria, sólo quedan 60 al final de ésta; y de cien niños, sólo quedan 68. La tasa de abandono acumulada a lo largo de los seis años de primaria en el caso de las chicas es del 40% y la de los chicos del 32%. No podemos menos que preguntar: ¿qué sucede en el sistema educativo que hace que los niños fracasen y no quieran o puedan permanecer en él? Ese fenómeno del abandono escolar es otro de los síntomas graves de un sistema educativo muy disfuncional. Es tanto más preocupante porque se aprecia que desde el año 1999 hasta la fecha 2003-2004 no ha dejado de aumentar, pasando de unos 180.000 niños a más de 250.000 (SECAENF, 2007).

Vemos también en la tabla 15 que el porcentaje de abandonos es más elevado en 6^o año y más acentuado entre las chicas rurales en particular, quienes, una vez alcanzado ese año, llegan a la edad donde el riesgo de desescolarización se vuelve mayor (matrimonio, ayuda a la familia, trabajo doméstico como criada) pero también por la falta de oferta de secundaria básica en las zonas rurales y la gran lejanía de los centros con ausencia total de transportes.

Con un índice anual medio de abandono del 6,5%, el índice global de pérdidas sobre una cohorte de primaria es del 36%. Esta situación lamentable ocasiona costes muy elevados monetarios y no monetarios para la sociedad puesto que retroalimenta el analfabetismo, favorece poderosamente el trabajo infantil y reduce de manera drástica las posibilidades de una inserción ciudadana y profesional digna de partida de un 36% de la población.

Un estudio efectuado sobre el fenómeno del abandono escolar en 2004 por UNICEF y el MEN determinó los factores internos y externos que están en su origen.

Entre los factores internos destacan, por un lado, la inadecuación del perfil del jefe de establecimiento por falta de formación inicial y, por otro, la inadaptación de la formación inicial de los maestros a las necesidades de la escuela y la ausencia o escasez de formación continua de los mismos. Esto, conjugado con un currículo no adaptado al contexto, la falta de material pedagógico y la inadecuación de las infraestructuras, tiene un impacto negativo sobre la motivación de los maestros, lo que genera absentismo. Además, las relaciones profesores-alumnos son desiguales y a veces de violencia y explotación. Todo esto genera dificultades para entender las clases, problemas con los docentes y desemboca en fracaso escolar provocando absentismo repetido por parte de los alumnos, que acaban siendo expulsados de la escuela por el maestro o la maestra o el director. La ausencia de actividades extraescolares y lúdicas también es esgrimida como otro factor añadido.

En cuanto a los factores externos al sistema, coinciden con los presentados como barreras al acceso: alejamiento de las escuelas y de los centros de secundaria básica (ésta es la primera causa alegada siempre), pobreza (situación económica), problemas familiares (separación de los padres, divorcio...), actitud negativa de los padres frente a la escuela, estado de salud del alumno, matrimonio precoz de las chicas y movimiento de las poblaciones (flujos migratorios) y analfabetismo de los padres y trabajo infantil.

La difícil situación económica de las familias ciertamente es un factor objetivo contra la escolarización y la retención de los niños. Es un elemento que no puede ser abordado sólo desde el propio sistema escolar y debe ser atendido por otras instancias gubernamentales.

mentales desde un enfoque multisectorial como lo está haciendo la *Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano*, pero las causas internas al sistema sí son totalmente responsabilidad del mismo, coinciden con los indicadores de desigualdad expuestos y analizados en la dimensión del tratamiento y el proceso educativo. La importancia del abandono, del retraso y del fracaso escolar, fenómeno esencialmente rural (75,2% y que afecta más a las chicas del medio rural que del medio urbano) (SECAENF, abril 2007), denuncia un sistema educativo que no se hace cargo o que atiende mal a los niños que tienen dificultades escolares por múltiples razones, entre ellas las vinculadas con las desigualdades socioeconómicas y socioculturales porque sus maestros también son víctimas de las carencias existentes en el sistema (SECAENF, abril 2007).

PROGRAMA DE LUCHA CONTRA EL ABANDONO ESCOLAR DE LA SECAENF

En el período 2006-2007, el segundo año del programa, el 92% (91% rural y 95% urbano) de las escuelas fueron dotadas de células de vigilia para detectar los niños de “riesgo” y 154.423 alumnos gozaron de apoyo escolar de algún tipo, es decir, el 77,2% del objetivo fijado. De estos alumnos 90.266 eran chicas (58,9%) y 48.876 eran alumnos del medio rural (31,7%) (SECAENF, 2007).

EL TRABAJO DE LOS NIÑOS EN MARRUECOS: ¿CUÁNTOS SON?

El hecho de que los niños no estén obligados a estar en la escuela favorece el que trabajen y viceversa. Según la *Encuesta Nacional sobre el Empleo: módulo niño/2000*, la población infantil de siete a catorce años está estimada en unos 5,4 millones. De ellos, cerca del 11%, es decir, 600.000, trabajan, de los cuales 372.000 tienen entre siete y once años. Otros 800.000 niños del mismo tramo etario, es decir, otro 14,5%, están sin actividad, es decir, que un 25% de los niños en edad de estar cursando la educación básica no lo estaban. El estudio conjunto de UNICEF, de la OIT y del Banco Mundial (2004) señala además que esas cifras están por debajo de la realidad.

El trabajo de los niños es un fenómeno mucho más rural que urbano ya que el 87% de los niños trabajadores viven en ese medio (84,4% de ellos trabajan en el sector agrícola) frente al 13% en el urbano. Sobre el número total de niños trabajadores, el 58% son chicos y el 42% son chicas.

Con el fin de luchar contra este fenómeno cuyas consecuencias sobre la sociedad son cada vez más preocupantes, el gobierno ha tomado cierto número de disposiciones entre las cuales están la ratificación de convenios internacionales que se refieren a la prohibición del trabajo de los niños y a la armonización de la legislación nacional con los principios de los convenios internacionales relativos al trabajo de los niños, además de la puesta en marcha del *Plan Nacional de Acción de lucha contra el trabajo de los niños* en 2006. En este marco, podemos subrayar que el nuevo código del trabajo aumentó la edad mínima de empleo a quince años para hacerla coincidir con el fin de la obligatoriedad escolar, pero como otras tantas leyes en Marruecos no se acaba de cumplir.

¿QUÉ PASA CON LOS NIÑOS QUE TERMINAN LA PRIMARIA?

La terminación exitosa del ciclo primario, es decir, la obtención del *Certificado de Estudios Primarios*, abre la vía al ciclo de secundaria básica sin fase de orientación, ya que en principio es un tronco común a todos, igual que la primaria. Hemos visto que en el 2005-2006, el 81,1% (tasa de transición) (MEN, 2007) de los que terminaron la primaria accedieron a secundaria básica (solo un 64% de los alumnos según UNESCO, 2006). Los alumnos que no aprueban el Certificado de Estudios tienen la opción de repetir o intentar seguir una formación profesional (nivel iniciación de uno o dos años) pública o privada por su cuenta ya que la secundaria básica no les “orienta” para esa formación. Esta oferta no forma parte de la educación obligatoria y se trata de una formación tan básica que no da más que acceso al subempleo.

RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS

Como vimos en el epígrafe anterior, los alumnos marroquíes han participado en pruebas internacionales para medir sus competencias en matemáticas, lectura y lengua y los resultados ponen de manifiesto que los niños aprenden muy poco y por lo tanto que la calidad de la educación es muy insuficiente.

La CNEF declara que: “La reforma de la educación y la formación sitúa al que aprende en general y al niño en particular en el centro de la acción y la reflexión pedagógica”. Para traducir esa orientación, las instrucciones pedagógicas proponen un enfoque por competencias que insiste sobre la importancia de formar niños capaces de utilizar lo que han aprendido en otros contextos. El proyecto financiado por la UE (Reino de Marruecos/UE, 2007) realizó un estudio de caso con 1.355 alumnos de 6º de primaria de zonas rurales para ver si eran capaces de utilizar lo que habían aprendido en la escuela en nuevas circunstancias y, por lo tanto, ver si habían adquirido las competencias que indica la CNEF. Los resultados de ese estudio de caso muestran que la media global conseguida por los alumnos es del 22%, sólo nueve de 1.355 reciben una nota igual o superior al 50%. Y cuando se miden los conocimientos de base necesarios para la resolución del problema, sólo el 40% de los alumnos consiguen un resultado igual o superior al 50%. Estos resultados tan pobres son una señal de alarma más que impone tomar medidas urgentes específicas en las zonas rurales.

Al margen de las causas exógenas y sobre las que el sistema difícilmente puede ofrecer remedio sin apoyos de otras instancias gubernamentales, hay que aceptar reconocer que algo va mal, incluso muy mal en el sistema que hace que tantos niños repitan y demasiados abandonen, y la mayoría obtenga resultados escolares tan pobres. La CNEF desearía que en 2008, el 90% de los alumnos que empezaron primaria la terminaran, queda patente que las condiciones para que ello suceda no se dan y por lo tanto es otro objetivo cuantitativo de la *Carta* que tampoco se cumplirá.

A pesar de este panorama educativo tan poco halagador, las familias que hemos entrevistado parecen esperar mucho de la escuela.

Tanto para madres analfabetas como algo educadas y para padres, la educación de sus hijos aparece como la oportunidad que no tuvieron de salir de su condición y de atender mejor a su dios.

Los alumnos de primaria a su vez expresan las mismas expectativas que sus madres. Aquellos niños cuyas madres estaban muy involucradas en la escuela tenían más claro que la escuela era importante para ellos, se sentían felices en ellas y querían ser “médicos”, “maestras” o “artistas”. Los que procedían de familias menos o nada involucradas en la escuela no pensaban tanto que la escuela fuera tan importante para ellos, ni tampoco habían pensado qué querían ser de “mayores” salvo irse a España (testimonio de niños de la calle del Centro Assadaka en Tánger).

La conclusión es que se conocen muy bien cuáles son las disfunciones que aquejan el sistema educativo. El texto de la CNEF da fe de ello, junto con todos los diagnósticos existentes. Queda tomar medidas contundentes por parte del Estado. La lucha contra el abandono escolar es básicamente la misma lucha que la lucha por la calidad y la pertinencia y a su vez es una aproximación a la lucha por la igualdad de oportunidades y por lo tanto en pro de una mayor equidad.

IV.3.3. Enseñanza secundaria básica

Llegar a la educación secundaria básica es el éxito de un 64% de los alumnos (UNESCO, 2006) y el privilegio de los que viven en las ciudades sobre los que viven en las zonas rurales. También la ventaja de algunos chicos sobre las chicas.

Un adolescente que entra en secundaria básica debería tardar tres años en completar el ciclo. Si entrara sin haber repetido nunca en primaria, empezaría con doce años y terminaría con quince. Sin embargo, muy pocos niños en Marruecos que terminan ese ciclo lo hacen en tres años. En 2005-2006 el 54,8% de los alumnos de los centros de secundaria básica tenía entre 12 y 14 años, el 41% entre 15 y 17 años, y el 3,3% tenía 18 años o más (MEN, 2007). Esta sobre-edad muestra que la eficacia interna en términos cuantitativos es baja y supone un coste añadido importante al sistema aunque no

da ninguna información sobre cuánto han aprendido los alumnos. En 1997, un adolescente tardaba 8,7 años en terminar el ciclo secundario básico y, en 2001, 6,8 años (Chedati, 2005).

Los datos estadísticos del Departamento de Educación Nacional de todos los niveles de secundaria obligatoria pública para el curso escolar 2004-2005 son categóricos. En secundaria básica, las chicas aprueban mucho más que los chicos, repiten mucho menos y también, contrariamente a lo que sucede en primaria, abandonan mucho menos. Esto corrobora que el problema número uno para las chicas (especialmente para las que viven en las zonas rurales) es su acceso a secundaria. Una vez salvado ese obstáculo, las chicas se quedan más tiempo en el sistema que los chicos. Sin embargo, tanto para las chicas como para los chicos, la tasa de repetición en tercero de secundaria básica es extremadamente elevada, lo cual significa que el nivel de los alumnos es muy bajo al terminar tercero, lo que no les permite acceder al siguiente nivel de formación, sea ésta general o técnica.

TABLA 16. *Tasas de transición, de promoción, de repetición y de abandono en secundaria obligatoria*

Tasas	Tasa de transición		Tasa de promoción		Tasa de repetición		Tasa de abandono	
	Chicos	Chicas	Chicos	Chicas	Chicos	Chicas	Chicos	Chicas
1 ^{er} año	100	100	74	84,6	13,1	6,3	12,9	9,1
2 ^o año	87,1	90,9	75,8	84,3	12,7	7,1	11,5	8,6
3 ^{er} año	77,1	83,09	45,9	51,4	33,7	29,6	20,4	19
Acaban 3 ^o	61,38	67,31						

FUENTE: Elaboración propia con las estadísticas del MEN 2004-2005.

RENDIMIENTO DE LOS ALUMNOS

La comparación internacional de los resultados con exámenes estandarizados es una buena manera de apreciar la eficacia pedagógica de un sistema. Hemos visto que, en 2003, Marruecos participó

en el TIMSS (*Trends in International Math and Science Survey*), que puso de manifiesto los resultados de los alumnos marroquíes de 4º a 8º año, tanto en ciencias como en matemáticas. En todas las asignaturas, Marruecos se clasificó en el puesto 45 sobre un total de 50 países participantes en el TIMSS, y penúltimo entre los ocho países árabes participantes.

Contamos con los testimonios de directores y docentes e inspectores y representantes sindicales que confirman ese muy bajo nivel de los alumnos, esencialmente en las zonas rurales. Algunos lo achacan a lo vagos que son los alumnos y otros a los maestros de primaria, que tienen un nivel muy bajo y no realizan su trabajo, a los docentes de secundaria que también tienen un nivel muy bajo y no hacen su trabajo y a la Administración pública, que no da los medios para que se brinde una educación de calidad. La conclusión a la que llegan algunos es que se está saboteando el sistema público intencionadamente para dar paso a la educación privada.

A propósito de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, algunos testimonios hablaron de varios fenómenos al respecto: el de la corrupción docente (docentes que facilitan los enunciados de exámenes a sus alumnos particulares o sencillamente los “venden”), el de la “trampa” institucionalizada en los alumnos hasta tal punto que para los alumnos de secundaria básica del instituto se venden *chuletas* miniatura que se compran en los centros de fotocopias. Sería gracioso si no fuera otra punta del iceberg de un sistema educativo enfermo. Una verdadera adopción del modelo de aprendizaje por competencias modificaría el modelo de evaluación basado en los conocimientos aprendidos de memoria e impediría esas prácticas.

Al final del ciclo de secundaria básica, los alumnos están sometidos a una primera orientación. Los que aprueban el examen de entrada a la secundaria no obligatoria son orientados hacia estudios “largos” o hacia ramas de la enseñanza técnica dependiendo de los resultados de los alumnos. Los que no aprueban el examen, si todavía tienen derecho a ello, pueden repetir un curso o, si la legislación escolar ya no lo permite, seguir en un centro privado de educación secundaria básica o en un centro de formación profesional público, si es que aprueba el examen de entrada, o privado. Los directores

entrevistados comentan que ahora es muy difícil rechazar a un alumno porque existe la consigna de mantenerlos el mayor tiempo posible en el sistema para evitar que los jóvenes estén en las calles y sean cooptados por los integristas. Por supuesto, la eventualidad del abandono escolar y de la integración en el mundo del trabajo más o menos organizada está servida. En 2005-2006, la tasa de finalización de la secundaria básica era del 48,2% y la de las chicas del 53,0% (DEN, 2007).

IMPACTO. RESULTADOS SOCIALES

La primera constatación es que los alumnos que no terminan la secundaria básica no tienen ningún nivel de calificación y poseen un nivel de formación bajo, por lo que su nivel de empleabilidad es escaso y las únicas posibilidades laborales que se les pueden abrir son empleos muy poco cualificados y por lo tanto escasamente remunerados, en general, en el sector informal. La segunda constatación es que completar la educación fundamental es un requisito mínimo necesario para poder optar a una formación que desemboque en un empleo de una calidad mínima. Aunque ya hemos visto que existe en general poco empleo de calidad en el país. Por lo pronto, la brecha rural/urbano tan marcada en el sistema educativo se reproduce en el mercado de empleo. En efecto, el empleo rural sólo absorbe mano de obra no cualificada o muy poco cualificada. De hecho, cuanto mayor calificación tenga una persona que vive en una zona rural menores son las posibilidades de encontrar empleo, lo cual tiene una repercusión negativa sobre el interés por la educación (Baraka y Benrida, 2005).

El tema de la formación y su relación con el mercado del empleo está a la orden del día y el gran desafío se encuentra en adecuar la educación y las formaciones a la demanda de un mercado de trabajo en plena mutación. En efecto, la apertura progresiva de la economía marroquí y el progresivo desarrollo del país se están traduciendo en la necesidad de dominar competencias y técnicas que requieren profesionales cada vez más y mejor cualificados que el sistema educativo no produce. La calidad y la pertinencia de la educación son

los otros dos grandes desafíos a los que tiene que enfrentarse el sistema con urgencia. La existente inadecuación de los perfiles con las ofertas de empleo puede ser ilustrada, a modo de ejemplo, por la enorme dificultad para encontrar un buen abogado cuando hay miles en paro. Otras nuevas fuentes de empleo tienen el mismo problema para encontrar mano de obra, como los centros de llamadas que están en plena expansión pero que, paradójicamente, tienen grandes dificultades para contratar personal en un país donde el paro es uno de los grandes problemas nacionales. Más elocuente todavía es el hecho de que la tasa de desempleo de los que dejaron la universidad sin terminar sus estudios es siempre mucho más baja que la de los que consiguieron su título. Menos exigentes en términos de remuneración y en estatus, su relación calidad-precio parece convenir mejor a los empresarios. Algunos empresarios, como A. Rmiche, vaticinan que la penuria de mano de obra cualificada puede representar en pocos años un severo hándicap al proceso de desarrollo iniciado por el país.

En un país donde el paro afecta al 85% de los 20.000 titulados que salen de las universidades cada año, la movilidad social está reservada a los más cualificados, que dominan el francés (COSEF, 2000, vol. 4: 75). El techo de cristal en el sector de empleo moderno es, además del tipo de formación seguido, la competencia lingüística, es decir, que los empleos están reservados a los egresados de las escuelas de ingenieros, escuelas superiores de comercio, etc. y por supuesto a los que regresan con títulos del extranjero pero en todos los casos su francés es impecable.

Los alumnos de las formaciones profesionales tienen menos dificultades para la inserción profesional, algunas ramas en particular como electricidad, construcción, turismo, etc. pero sólo salen unos 4.000 o 5.000 diplomados por año (según información obtenida en la entrevista con un representante de la formación profesional).

En la actualidad, Marruecos se encuentra en la situación de tener que definir rigurosamente “las nuevas misiones de la escuela” (*Éducation, Formation, Emploi*, sin fecha). La pregunta a la que hay que intentar dar respuesta es qué educación y qué formación es necesario impartir para dar confianza a los operadores e inversores nacionales e internacionales. ¿Cuáles son los nuevos perfiles profesionales

requeridos en el Reino de Marruecos en este contexto de mundialización? Sobre este punto, los especialistas parecen tener dificultades para ponerse de acuerdo sobre la definición de los perfiles profesionales necesarios para el Marruecos de mañana.

El drama de Marruecos hoy es la conjugación de una población poco y mal formada que por un lado no tiene las competencias para realmente tener impacto en el desarrollo del país, que por otro lado no puede aspirar a la movilidad social ascendente a través de la vida laboral ni siquiera con estudios universitarios y cuyo horizonte vital es poco halagador porque el mercado de trabajo crea muy poco empleo, porque los perfiles que necesita son distintos de los que salen del sistema, sobre todo público. En definitiva, la escasez de perspectivas laborales tanto para los que estudiaron como para los que no, convierte demasiado a menudo la emigración en un objetivo vital muy codiciado. La novela *Partir* de Tahar Ben Jelloun (2006) ilustra ese sentimiento a través del diálogo entre dos personajes: “¿Y que quieres ser de mayor? Irme. ¿Irte...?, pero eso no es un trabajo. Cuando me haya ido tendré un trabajo”. El ascensor de la promoción social a través de la escuela pública está averiado, es imprescindible arreglarlo para devolverle sus letras de nobleza a la escuela, la confianza a las familias de que la educación contribuye a tener una vida mejor y la esperanza vital en las y los alumnos.

IV.3.4. Educación no formal y alfabetización

El resultado que buscan estas dos ofertas educativas es reducir de alguna manera las desigualdades que hay entre los que sí tuvieron la oportunidad de ir a la escuela y los que no.

EDUCACIÓN NO FORMAL

Para los alumnos de la ENF no existe ninguna titulación oficial. Sólo si esa formación les permite la reinserción en el sistema educativo formal podrán aspirar a un diploma oficial del sistema; si no, no queda prueba oficial de los estudios realizados.

Los únicos resultados de que disponemos sobre el colectivo de los beneficiarios de esa formación es el número de matriculados. En 2005-2006, la cifra de niños no escolarizados o desescolarizados que se beneficiaron de la educación no formal alcanzó a 167.569 alumnos, de los cuales 34.294 (41,2% niños y 58,8% niñas) asistieron al Programa de la Segunda Oportunidad y el resto (es decir, 133.275) se han beneficiado del Programa de Apoyo Escolar para la lucha contra el abandono en el marco de la educación primaria (SECAENF, 2007).

Dada la multiplicidad de actores y el método de contabilización de los beneficiarios de la matrícula, no existen datos oficialmente publicados de absentismo o de abandono, ni tampoco están disponibles los datos sobre el nivel de aprovechamiento. Sin embargo, la encuesta de la SECAENF (2007) realizada sobre 12.000 familias señala que de los niños que han sido beneficiarios (Programa Apoyo Escolar y Programa de la Segunda Oportunidad), sólo el 20,8% terminaron el ciclo de educación no formal, lo que hace pensar que los resultados del programa en términos de aprovechamiento de los matriculados es muy pobre. La encuesta de la SECAENF (2007), siempre dentro de los límites del reducido tamaño de la muestra de niños, constata que el destino de esos niños que han finalizado el ciclo de ENF acaba siendo el mismo que el de sus pares no escolarizados o desescolarizados que no se han beneficiado de esa educación, pero diferido en el tiempo.

Pasarelas de reincorporación al sistema formal

Dado que el objetivo original que impulsó la educación no formal era dar una segunda oportunidad de estudiar a los niños de nueve a doce años que abandonaron el sistema o nunca fueron a la escuela para que precisamente pudieran ir o volver a ella, el balance de reinscripción de beneficiarios de la ENF a la educación formal o en la formación profesional es extremadamente tímido, ya que no sobrepasa un índice del 14% (SECAENF, 2007). Entre 1999 y 2007, sólo 22.639 niños volvieron a la educación formal y 2.582 accedieron a la educación profesional. En cualquier caso (SECAENF,

2006), esos resultados cuantitativos están muy por debajo de los objetivos definidos por la propia CNEF.

La ENF parece pues suscitar grandes esperanzas en muchos de los jóvenes que han expresado que les hubiera gustado poder ir a la escuela y el programa podría o debería darles esa oportunidad, pero su impacto concreto es todavía muy limitado (SECAENF, abril 2007). Pocos niños se benefician de ella y pocos son recuperados por el sistema educativo o de formación profesional. Los demás niños tienen el mismo horizonte que sus pares desescolarizados y eso significa que el programa no logra su propósito de dar una segunda oportunidad de tener acceso a una vida digna.

ALFABETIZACIÓN

En los últimos nueve años (1998-2007) se han matriculado en el Programa de Alfabetización 2.967.582 personas (SECAENF, 2007b: 58), pero no sabemos cuántas concluyeron su formación y cuántas han adquirido las competencias de lectura, escritura y cálculo previstas por el programa, además de algunas relacionadas con la vida cotidiana y la participación ciudadana. Estos resultados son importantes pero dejan fuera todavía a los otros nueve millones de analfabetos que no se han podido beneficiar del programa, por lo que sólo podemos concluir que este programa pensado para luchar contra la desigualdad no tiene los medios para cumplir sus metas.

Para las personas adultas que acuden a los cursos de alfabetización no existe ninguna certificación oficial. En las zonas donde el programa ha tenido mayor cobertura es donde más se ha reducido la tasa de analfabetismo, lo que demuestra que merece la pena continuar el programa aunque debe adaptarse más estrechamente al contexto sociocultural y lingüístico local, ya que permitirá aumentar todavía más la participación.

Relación entre el analfabetismo de los padres y la no escolarización o desescolarización de los niños

Estos dos fenómenos parecen las dos caras de una misma moneda. La encuesta nacional sobre el analfabetismo, la no escolarización y la desescolarización en Marruecos, realizada por la SECAENF en abril de 2007, muestra una estrecha correlación entre el analfabetismo de los padres y la desescolarización de los niños. Las tasas de desescolarización son sistemáticamente más elevadas para los niños cuyos padres son analfabetos. Las diferencias identificadas son especialmente marcadas cuando la madre es analfabeta, pues sus hijos están expuestos a no escolarizarse en una tasa del orden del 18,3%, y sólo del 5% si está alfabetizada.

Dada la descentralización del programa, la multiplicidad de actores y el método de contabilización de los beneficiarios por su inscripción, no existen datos oficialmente publicados de absentismo o de abandono, ni tampoco están disponibles los datos sobre el nivel de aprovechamiento. El tema del seguimiento y de la evaluación del programa, cuya importancia no escapa a los responsables de la SECAENF, es todavía una asignatura pendiente de fortalecer puesto que es esencial para garantizar la calidad. Varios testimonios dicen que, al igual que en los cursos de ENF, en los cursos de analfabetismo hay mucho absentismo y mucho abandono. Mencionan dos causas: por un lado, los horarios en los que se dan las clases, ya que en las zonas rurales se suelen utilizar las escuelas que están ocupadas de día. Cuando ya ha caído la noche en zonas donde no hay electricidad ni medios de transporte no es el momento más propicio del día, y menos para las mujeres que tienen hijos a su cargo. Y por otro lado, las dificultades de la lengua que se utiliza.

Valoración de los procesos de alfabetización por parte de personas analfabetas

En la encuesta de SECAENF, las personas analfabetas encuestadas conceden mucha importancia a la alfabetización, tanto para la vida

privada como profesional y social. Consideran que la alfabetización es muy importante para crear un hogar y tener una familia. El 92,3% piensa que es muy importante para la vida profesional. Y es que el analfabetismo sólo permite acceder al empleo por abajo sin ninguna garantía de tener nunca un sueldo digno. La casi totalidad de las personas encuestadas (96,5%) declaran que la alfabetización es importante para cumplir adecuadamente con los deberes religiosos, y por ello es la razón primordial por la cual los beneficiarios de los cursos de alfabetización acuden a clase (SECAENF, abril 2007).

Impacto de los cursos de alfabetización

La alfabetización, además de permitir la adquisición básica de la lectura, la escritura y las matemáticas, “es un elemento estructurante de conocimientos, de actitudes y de prácticas” cuya fuente previa era casi exclusivamente la familia y los vecinos. El 48,3% de los encuestados alfabetizados declara que los contenidos de los cursos eran fuente de información (SECAENF, abril 2007). La alfabetización, además de mejorar la autoestima, ayuda a resolver problemas de la vida diaria y mejora las relaciones intergeneracionales y la participación. Los testimonios plantean que la alfabetización no debería terminar al finalizar los cursos presentados, tanto para evitar el retorno al analfabetismo como para contribuir mejor a la lucha contra la pobreza. Para prevenir que los alfabetizados vuelvan al analfabetismo en varios años más si no están expuestos al uso de sus nuevos conocimientos, sobre todo la lectura, y a la espera de la elaboración de una estrategia global de posalfabetización, la SECAENF está produciendo cinco fascículos adaptados para los neoalfabetizados con información útil para su vida diaria como el código de la familia, la ciudadanía, la salud, el agua y la conservación de la tierra. ¿Será eso suficiente? De momento no hay información disponible sobre si el hecho de estar alfabetizados con un curso de 300 horas aumenta las posibilidades de empleo, pero parecería que no. Por ello varios testimonios señalan que es imprescindible una estrategia de posalfabetización que ofrezca opciones de

formación y capacitación para el empleo, creación de microempresas, fomento de iniciativas generadoras de ingresos, etcétera.

El balance es que el programa, de un valor innegable y unos logros notables, tiene unos recursos muy limitados para la tarea que le incumbe. El Estado deberá replantearse su estrategia sobre ello porque el analfabetismo, más allá de las estadísticas, tiene un enorme impacto negativo sobre la sociedad marroquí “que se traducirá, cada vez más, en un mundo cambiante por un coste económico, social y político que sólo puede frenar el desarrollo del país y fragilizar todas las políticas públicas de modernización y de desarrollo humano” (SECAENF, abril 2007: 22).

CONCLUSIONES

Educación infantil. El muy loable objetivo de la CNEF de querer generalizar la educación infantil y convertirla en un tramo obligatorio a medio plazo, como herramienta para aumentar la igualdad de oportunidades de los niños, sin duda sería un paso notable para reducir la inequidad existente. Sin embargo, no es probable que ni la tasa actual de escolarización del 53,4%, estancada en los últimos seis años, ni la calidad de la educación brindada aumenten sin un cambio rotundo de estrategia por parte del Ministerio. Esperar que la generalización de la educación preescolar se alcance con la financiación de los padres, las asociaciones y las colectividades locales en un contexto donde la pobreza y el analfabetismo están tan extendidos y donde los municipios no tienen definidos ni poderes ni responsabilidades ni recursos es muy poco realista y por lo tanto compromete seriamente el objetivo de la CNEF para 2015.

Equidad en educación primaria. Parece que la generalización del acceso a primaria es un objetivo alcanzable a medio plazo dado que ya se ha logrado una tasa neta de escolarización del 93%, pero esa cifra esperanzadora oculta el preocupante drama del abandono escolar, fruto de un sistema educativo muy deficiente que, conjugado con entornos socioeconómicos y culturales poco favorables, expulsa cada año en torno al 6% de niños por curso, lo cual hace que sólo el 64% de los niños que empezaron primaria la terminen. Es

imprescindible que el sistema les dé los medios de enseñar a los maestros y de aprender a los alumnos. Sólo con ello le podrá devolver sus letras de nobleza a la escuela pública, conseguir el objetivo fijado por la CNEF de que el 90% de alumnos terminen primaria (aunque no podrá ser en el 2008 como se fijó) y se habrá progresado también muy notablemente en el objetivo de reducir las desigualdades en los procesos y los resultados. En efecto, el Ministerio no puede contentarse con poder decir que el grado de equidad en el acceso a primaria es alto.

La educación secundaria básica. Mientras la generalización del acceso a primaria parece un objetivo alcanzable a medio plazo, el objetivo de la generalización del acceso a secundaria obligatoria está mucho más comprometido tanto por el escaso número de niños que terminan primaria como por la falta de medios. Hasta el año 2000, la *Carta escolar* sólo autorizaba al 40% de los alumnos de primaria a pasar en secundaria porque el MEN no disponía de más plazas y la oferta estaba sobre todo concentrada en las regiones urbanas más desarrolladas del país. Crear centros de educación secundaria básica allá donde no los hay, sobre todo en las zonas rurales, con sus respectivos internados cuando no existe casi presupuesto para inversiones y no se puede ampliar la plantilla de docentes y dar becas a los niños más desfavorecidos es un desafío imposible de cumplir. Además, al igual que en primaria, el desafío de la calidad y la pertinencia de las enseñanzas queda entero.

La educación no formal. El programa “Escuela de la segunda oportunidad” es francamente innovador y una verdadera estrategia de lucha contra la desigualdad de oportunidades. Sin embargo, el balance es que es un programa que sólo tiene los medios de intentar dar una segunda oportunidad a muy pocos niños (el 6,5% de los desescolarizados) de los cuales sólo el 20% termina la formación ofrecida. En siete años, sólo han sido 20.866 niños los que han conseguido aprovechar esa pasarela de reinserción al sistema público, los demás acaban siendo mano de obra para el sector informal igual que si no hubiesen asistido al programa. El éxito modesto y matizable del programa permite afirmar que es una herramienta todavía muy débil para contribuir a reducir la inequidad, logrando dar verdaderamente esa segunda oportunidad que pretende.

En cuanto al *Programa de Lucha contra el Abandono Escolar*, de momento se sabe que ha apoyado a 133.275 niños escolarizados en primaria, pero todavía no está disponible la información de si esos niños en riesgo de abandono van a conseguir prolongar su escolaridad e incluso completar primaria gracias a ese apoyo y, por lo tanto, poder valorar el impacto que está teniendo y si es la mejor estrategia posible.

El Programa de alfabetización. Los logros cuantitativos del programa son indiscutibles: cuatro millones de personas han sido inscritas en cursos de alfabetización entre 1998 y 2009, aunque no se sabe cuántas terminaron ni en qué medida aprovecharon los aprendizajes. Esa cifra podría parecer considerable si no se estimara que todavía quedan nueve millones de analfabetos en Marruecos (sabiendo que las cifras son poco fiables) y que cada año 250.000 niños abandonan la primaria, de los cuales 215.000 no son atendidos por el programa de educación no formal y, por lo tanto, a los quince años pasan a engrosar las estadísticas nacionales de analfabetos. Se calcula que si se mantuviera estable el número de alfabetizados del año 2006, serían necesarios unos 18 años para reducir la tasa de analfabetismo hasta casi cero, suponiendo por supuesto que se fuera controlando progresivamente el fenómeno del abandono escolar hasta erradicarlo. Con estas estimaciones, y a pesar de los esfuerzos institucionales indiscutibles, el objetivo de reducir la tasa de analfabetismo al 20% a más tardar en 2010 y casi alcanzar su erradicación en 2015, según lo estipulado en la CNEF, es pura ciencia-ficción.

V. CONCLUSIONES GENERALES: ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS CLAVE DEL ESTUDIO

Por encima del marco teórico y de la estructura metodológica de este estudio ha sobrevolado un conjunto de preguntas básicas. A continuación, y a partir de las lecciones aprendidas como resultado de este estudio, ofrecemos algunas respuestas que formulamos también como hipótesis de trabajo para ser contrastadas en futuros estudios.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EQUIDAD EN MARRUECOS Y REFLEJO
EN LA NORMATIVA VIGENTE

En Marruecos, un país autocrático (Vermeren, 2002) y casi feudal en las zonas rurales hasta hace poco más de una década, con una polarización extrema de la riqueza y del poder, con un aparato represivo y dedicado al rey Hassan II, la “igualdad” entre los habitantes del territorio no era precisamente un objetivo político. Hubo que esperar la cuarta Constitución de 1993 para que apareciera el concepto de “Derechos Humanos” contemplado en el texto.

En marzo de 1965 fue una circular del MEN, que limitaba el paso de primaria a secundaria, la que echó a la calle a miles de manifestantes y fue el objeto de una represión salvaje y sangrienta. Como consecuencia de aquel acontecimiento, Hassan II dijo que “No hay peligro tan grave para un Estado que el del pretendido intelectual. Hubiera sido mejor que fuerais todos analfabetos” desvelando de paso la clave de la política educativa que seguiría hasta su muerte en 1999 (Vermeren, 2002). Entre 1978 y 1989 se realizó la arabización de la educación secundaria que hasta entonces se impartía en francés. Dicha arabización respondía a fines ideológicos de la independencia pero sobre todo a los intereses políticos de las grandes familias ya que no sólo permitía mermar las bases del pensamiento crítico de la escuela para controlar la contestación de “izquierdas” sino también apartar la nueva competencia de las clases medias entradas en la universidad a partir de los años 1965. Las mejores ramas de la enseñanza superior seguirían siendo francófonas, abiertas para los que tuvieran un excelente nivel de francés, es decir los hijos de las élites que se escolarizaban en la selecta misión francesa (Vermeren, 2002).

Este contexto permite entender fácilmente que el concepto de igualdad de oportunidades forme todavía mucha parte de la retórica política apropiada de las corrientes internacionales. No obstante, con la apertura que viene de la mano del nuevo Rey, en el marco de una apuesta por la democratización y la modernización y con cierta libertad de expresión y adhesión a los discursos internacionales sobre el desarrollo social y económico, respecto a los derechos humanos en general y respeto a los derechos de la infancia, la adhesión a

los Objetivos del Milenio y a los de la iniciativa de Educación para Todos, aparecen en los textos oficiales los conceptos de “igualdad de oportunidades” e “igualdad de derechos” y con ello poco a poco la necesidad de actuar de alguna manera sobre la desigualdad por razones de cohesión social, pero sobre todo por razones de desarrollo económico y social.

Los diagnósticos de la COSEF pusieron de manifiesto que el sistema educativo no cumplía con su rol oficial de factor de desarrollo humano y económico a favor del conjunto de la población. Lo que no dejaron tan claro es cuán efectiva y eficaz ha sido la contribución del sistema educativo a la reproducción de la estructura económica y social de Marruecos. A lo largo de las últimas décadas ha desempeñado un rol perfecto de producción y reproducción social (Vermeren, 2002) y ha sido un “elemento determinante en la dinámica del modo actual de desarrollo desigual y dependiente caracterizado por un crecimiento económico desequilibrado y el aumento de las disparidades sociales” (Salmi, 1985: 209). Por lo que se puede afirmar que hasta la fecha ha servido a los intereses de clase y de grupo que han influenciado considerablemente la repartición de los recursos educativos, la estructura de los efectivos escolares, los programas y las lenguas de aprendizaje y el rol de los resultados escolares. Asimismo, la división social del trabajo (jerarquía de las profesiones, estructura de los sueldos) ha condicionado totalmente la evolución de esa estructura educativa y las estrategias individuales con respecto a la escuela (obsesión por los títulos) (*ibidem*).

Con estos antecedentes, los objetivos plasmados en la CNEF son casi revolucionarios porque persiguen una transformación profunda del sistema educativo que además no podrá tener éxito sin una transformación paralela de la economía, el mercado del empleo y una profundización de la democracia. Ese concepto de querer brindar “igualdad de oportunidades” en educación es novedoso en Marruecos y es reiterado de varias maneras en el texto de la CNEF refiriéndose al acceso, al proceso y a los resultados.

El principio rector de la CNEF es garantizar a: “todos los niños marroquíes, desde la edad más joven posible [...] el máximo de igualdad de oportunidades de éxito en su vida escolar y, más tarde, en su vida profesional” (CNEF, artículo 61). Un texto muy espe-

ranzador si no hubiera en él elementos tendentes a diluir la responsabilidad del Estado con respecto a estos objetivos, lo que provoca en muchas de las personas entrevistadas el temor a una “limitación o reducción futura del compromiso del Estado” en materia de educación y *una voluntad excesiva para el desarrollo de la enseñanza privada*. La propuesta de que la educación preescolar sea financiada por las familias, las ONGD, las empresas privadas y las colectividades locales, y la educación secundaria superior por las familias en función de sus recursos, son elementos ilustrativos de ello.

Pese a ello, alcanzar los objetivos definidos en la CNEF en materia de educación básica sería ir colmando muchas de las brechas de equidad abiertas, pero la distancia entre los objetivos del texto y los logros alcanzados en los nueve primeros años de la reforma (CSE, 2008) muestra que los objetivos no han sido traducidos a suficientes acciones concretas y eficaces por falta de medios, de capacidad, de visión estratégica y de liderazgo por parte del Ministerio (testimonios de representantes de ONG y Cooperación Internacional). Convertir el Ministerio en una institución con canales de comunicación eficaces y eficientes, con capacidad de aprender, compartir y construir dejando de lado intereses personales y prácticas clientelistas, en definitiva, cambiar su modelo de administración y gestión, parece ser un requisito insoslayable para alcanzar los objetivos de la reforma.

MAGNITUD Y PERFIL DE LA INEQUIDAD EDUCATIVA EN MARRUECOS: APROXIMACIÓN A SUS CAUSAS

Las brechas de equidad educativa son las mismas que las de la equidad social: la brecha de la pobreza, la brecha rural/urbano, la brecha de género son las más acusadas y a su vez las más fáciles de medir. Existe además la brecha urbana-periurbana sobre la que no hay datos disponibles. El desafío es que el sistema educativo deje de contribuir a esas brechas y convierta el círculo vicioso que representa en un círculo virtuoso donde éste se transforme en una herramienta de desarrollo humano. Los logros de la reforma hasta la fecha, aun siendo muy modestos y desiguales, abren una vía para el

optimismo: en general la tasa de rendimiento del sistema en primaria y secundaria básica está mejorando, la tasa de paridad también. La reforma está en marcha y no parece que vaya a quedar en papel mojado. Da fe de ello el Plan de Urgencia que el Ministerio de Educación Nacional ha preparado a petición del Rey para acelerar la reforma educativa iniciada hace 9 años y que fue presentado oficialmente en el verano de 2008.

Con todo, veamos cuáles son los avances en el acceso, el proceso y los resultados en los distintos niveles entre 2000 y 2006:

- *Preescolar.* Mientras que la CNEF proponía la generalización para el año 2004, en siete años no ha aumentado ni la tasa de acceso en 2006 (de sólo el 53%), ni la oferta, ni se aprecia todavía una mejora de las infraestructuras ni tampoco de la calidad de la educación ofrecida.
- *Primaria.* Se observan avances muy positivos en el proceso de generalización de la primaria: la tasa de cobertura es del 99,9% y la tasa de escolarización de los seis a once años ha pasado del 84,60 al 93% en seis años. La CNEF proponía conseguir que, a finales de 2005, el 90% de los que entraran en primaria la completaran, pero en 2006 sólo el 64% la finalizaron por culpa del fenómeno del abandono escolar, contra el que el Ministerio lucha con un programa modesto de clases adicionales para apoyar a los alumnos con dificultades escolares.
- *Secundaria.* Aunque se aprecia una expansión significativa de la tasa de escolarización de los doce a los catorce años, que pasó del 60,30% en el 2000-2001 a una tasa del 73,60% en el 2005-2006, la oferta no excede el 73%. Considerando la tasa de abandono escolar del 35%, el objetivo de la CNEF para la secundaria obligatoria de que el 80% de los que lleguen a secundaria culminen el ciclo en 2008 no se cumplirá.
- *Educación no formal.* El balance es muy modesto porque el innovador "Programa de Escuela de la Segunda Oportunidad" no tiene los medios de sus ambiciones. Sólo ha podido atender al 6,5% del colectivo de niños desescolarizados y tiene una capacidad muy limitada de reinsertar a los que siguen esa formación en el sistema formal.

- *Alfabetización.* El objetivo de conseguir reducir la tasa de analfabetismo al 20% en el 2010 es inalcanzable con los medios puestos a disposición. En ocho años el número de analfabetos pasó de trece a nueve millones de personas.

De los avances en la reducción de las desigualdades en el acceso, los más notables son en primaria y en menor medida en secundaria pero, en el proceso, los resultados son muy poco demostrables de momento en la medida en que no ha habido ninguna evaluación reciente de los resultados de los alumnos. Sólo disponemos de los testimonios presentados que nos transmiten una visión muy mitigada de los progresos en materia de proceso y resultados. El *leitmotiv* de todos los entrevistados es la falta de recursos financieros y humanos para acometer la reforma, de ahí que se califique lo que se está haciendo de “bricolaje” y con parches no se pueden transformar radicalmente situaciones indeseadas.

El informe del CSE sobre el “Estado y Perspectivas del Sistema de Educación y de Formación”, presentado al Rey y al país en marzo de 2008, confirma esas percepciones y muestra lo conscientes que son tanto el MEN como el CSE de las disfunciones del sistema y del incumplimiento de los objetivos de la CNEF y aunque da alguna pista de las prioridades que debería definir el MEN no las da de cómo asumir las contradicciones profundas que amenazan la reforma. Por un lado, el Ministerio tiene como prioridades el no hacer crecer la masa salarial de funcionarios y no hacer aumentar su presupuesto dedicado a educación y por otro tiene la responsabilidad de la expansión de la educación básica de calidad y aspira a que la educación preescolar forme parte del ciclo de primaria. Por otro dice que se quiere dedicar sólo a la “tarea” de enseñar y que sean otras instancias las que asuman el mantenimiento de las escuelas, las equipen, brinden apoyo social, faciliten transporte cuando a todas luces los otros agentes (sociedad civil, instituciones descentralizadas, ayuntamientos, etc.) no tienen los medios ni las capacidades para ello. Por último, espera que se desarrolle el sector privado a toda costa cuando es improbable que crezca mucho más rápido, dado que ya cubre la demanda de aquellas familias que pueden pagar una educación privada.

A pesar de los progresos del sistema, es imposible no constatar que estamos ante un sistema educativo con 5 velocidades, muy representativo de la estratificación social del país e incapaz de contribuir de manera rotunda al proyecto de construcción de un país moderno, democrático y competitivo al que aspira convertirse Marruecos. Los cinco tipos de escuelas son los siguientes:

- Las escuelas privadas internacionales para las élites que están fuera del sistema (misión francesa, escuela española, escuela americana y otras).
- Las escuelas privadas marroquíes urbanas.
- Las escuelas públicas urbanas.
- Las escuelas públicas periurbanas.
- Las escuelas públicas rurales.

Revertir esta situación para que el sistema educativo deje de ser un sistema tan segregado que sólo alimenta y perpetúa las grandes desigualdades existentes en el país requiere una voluntad política real y una visión clara traducida a prioridades, recursos humanos y financieros suficientes, pero exige además y sobre todo una valentía y una audacia política y una capacidad de liderazgo ausentes hasta la fecha. Sin esos ingredientes, no habrá cambios profundos y la educación pública, que para gran número de la población es una educación de segundas, se convertirá irremediabilmente en la educación de los pobres para poder seguir siendo pobres.

PROSPECTIVA: SOLUCIONES A CORTO, MEDIO Y LARGO PLAZO

¿La CNEF: verdadero compromiso por el cambio? Hasta ahora, a todas luces no, pero habrá que esperar la presentación del Plan de Urgencia que está elaborando el MEN, basándose en el estudio presentado en marzo de 2008 por el CSE para conocer las nuevas medidas propuestas para seguir avanzando hacia los objetivos marcados como, por ejemplo, combatir las desigualdades existentes desarrollando políticas específicas, aumentando el número de docentes, de escuelas y de inspectores, asignando presupuestos consecuentes

para una estrategia sistémica de lucha contra el abandono desde cada uno de los departamentos del MEN.

De momento, aunque el gobierno tenga una gran preocupación por no aumentar el gasto en educación, sí se está dando cuenta de que si quieren alcanzar objetivos van a tener que desarrollar iniciativas que no existen de momento. Por lo pronto, para luchar contra el abandono escolar en las zonas rurales, el CSE lanzará, a partir de septiembre de 2008, un programa-piloto dirigido a 400.000 niños de 1º a 6º de primaria. Serán concedidas becas de estudio a los niños cuyos padres tengan situaciones económicas difíciles. El acceso a la beca estará condicionado por la regularidad en la asistencia a clase. Este programa, que durará dos años, estará financiado por el presupuesto general del Estado: 50 millones de dh. han sido asignados en el proyecto de la ley de finanzas del 2008. Esta experiencia podría ser extendida a la totalidad del territorio más adelante.

Para el preescolar, el CSE iniciará un proyecto piloto, también en septiembre del 2008, dirigido a 600.000 niños de edades comprendidas entre cuatro y cinco años de aquí al 2012. A lo largo de los dos próximos años, serán abiertas un centenar de escuelas. Éstas deberían acoger entre 4.000 y 5.000 niños en las distintas regiones. La financiación sería tripartita con la adopción del principio de discriminación positiva en lo que se refiere a la contribución de las familias, sobre todo en las zonas más rezagadas. Este proyecto inicialmente será subvencionado por la Fundación Mohamed VI para las obras sociales de la educación y la formación (testimonio de un representante del CSE).

Por su parte, el Ministerio de la Educación Nacional anunció a finales del 2007 que iba a cambiar de estrategia para que en adelante: “La exclusión de los alumnos porque fracasan se convertirá en la excepción y no la regla” (testimonio de un inspector). Todavía no se ha hecho oficial qué programas o acciones concretas quiere poner en marcha, pero el MEN ya está hablando de la necesidad de la puesta en marcha de un *Plan de Urgencia para la Reforma*.

La denominada *Tabla de la Calidad* de UNICEF, en colaboración con el MEN, está contribuyendo a mejorar la calidad del funcionamiento de casi todas las escuelas primarias, lo que debería traducirse en mejor clima escolar, mayor aprendizaje y menos

abandonos. La Unión Europea va a brindar un apoyo presupuestario de 94 millones de euros para los próximos siete años (2007-2013) (UE, 2007) para la educación básica y 17 millones para la alfabetización, al que tal vez se sumen países como Francia. Por otro lado, países como España y otros donantes como Canadá, Estados Unidos, Japón, Bélgica, Italia, etc., seguirán comprometidos con la reforma en los próximos años apoyando programas o líneas de acción específicos. Concretamente, la Cooperación Española no sólo llevó a cabo un importante proyecto de educación no formal y alfabetización en las regiones del Norte de Marruecos entre 2005-2008, sino que tiene previsto darle continuidad hasta el 2010, ampliándolo a la zona costera de Souss Massa Drâa, zona geográfica definida como prioritaria en el *Documento de Estrategia País: Marruecos 2005-2008* (AECI, 2005).

Tanto representantes de asociaciones de padres y madres como representantes sindicales, docentes, inspectores y ONGD entrevistados consideran que los medios puestos a disposición de la reforma son insuficientes para cometer los objetivos de la CNEF, de ahí que se califique lo que se está haciendo de “bricolaje”. La presidenta del CSSF dice que hay que empezar por definir con claridad las responsabilidades de cada cual y asegurar que el Estado realmente asuma la parte que le corresponde y no la diluya con el repetido discurso de la responsabilidad compartida.

A medio plazo, alcanzar los objetivos de la carta sería contribuir de manera notable a la reducción de las desigualdades y de las brechas de género, medio y diferencias sociales, pero *sin medidas compensatorias específicas* es imposible acortar esas distancias y el impulso que el Estado le quiere dar a la educación privada preocupa mucho a los interlocutores entrevistados. Existe el temor a que la educación pública se convierta en la educación para los pobres para que sigan siendo pobres. En estos momentos todas las esperanzas están puestas en ese “Plan de Urgencia” que está preparando una consultora por encargo del Ministerio de Educación y del que se espera realice propuestas concretas para acelerar la consecución de los objetivos de la Reforma educativa en curso.

VI. RECOMENDACIONES

SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN

Sobre el estado de la situación educativa marroquí casi todo está escrito. El sistema educativo marroquí necesita un electrochoque saludable para que reaccione. La CNEF tiene el terreno ya acotado pero la experiencia está mostrando que lo más difícil es romper con las inercias, las prácticas, los reflejos adquiridos y los dogmas incompatibles con una buena puesta en marcha de la CNEF. Hay que “reformatear” a muchos de los actores del sistema, sobre todo a los docentes en su calidad de piedra angular del mismo, y convencer a los sindicatos de que se tienen que involucrar en la batalla por la calidad educativa. Ello exige por parte de los dirigentes clarividencia y audacia para que la oportunidad de esta reforma no sea una oportunidad más desaprovechada.

El texto de la CNEF contempla mejorar la igualdad de oportunidades en las tres dimensiones de nuestro estudio (en el acceso, el proceso y los resultados), los nudos gordianos están en que el Estado sepa y quiera poner los medios para que los objetivos definidos se puedan cumplir. A nuestro modo de ver los grandes desafíos pendientes del sistema a los que debe hacer frente de manera contundente son los cuatro siguientes:

1. Desarrollar un concepto propio de equidad: hasta la fecha la identificación y resolución de problemas relativos a la equidad son muy parciales en las políticas desarrolladas. Parece oportuno que un concepto propio de equidad pueda ser desarrollado en Marruecos para poder identificar mejor los factores de inequidad educativa en la educación básica y orientar las elecciones políticas, estratégicas y programáticas a corto y medio plazo teniendo en cuenta los medios disponibles. Eso exige una reflexión profunda y una verdadera toma de decisión sobre el tipo de sociedad que desea el país.
2. Garantizar la educación obligatoria: de momento la educación no es un derecho de todos. Las disparidades en el

acceso, permanencia y resultados relacionados con el género, la región y el medio social a los que pertenecen los alumnos existen todavía en todos los niveles educativos. Garantizar la educación obligatoria a toda la población sin duda pasa por la conjunción de medidas que rebasen las capacidades del MEN, pero no basta con centrarse en los números, el acceso no es suficiente, la calidad y la pertinencia deben adquirir rangos de prioridad similares. El MEN debe tomarse en serio y de manera sistemática la formación continua e inicial de los docentes, la búsqueda de la manera de incentivar los docentes, el redespiegue de los docentes en el territorio, la formación de formadores, la reforma pedagógica, medidas compensatorias para los alumnos de familias más vulnerables, todo ello implica más medios financieros sin duda pero también una racionalización sistemática de los recursos existentes. Tiene que incluir la adecuación de la formación al mercado de trabajo.

3. La lucha contra el abandono escolar: el abandono escolar es la suma del producto de las carencias y deficiencias del sistema educativo y retener los alumnos en la escuela debería ser la prioridad número uno de cada uno de los departamentos del Ministerio a nivel central y descentralizado. La escasa calidad y pertinencia de la enseñanza, la escasa eficacia interna del sistema se traduce en altas tasas de repetición y de abandono. El éxito en la lucha contra el abandono exige un enfoque sistémico. No se puede lograr con acciones parciales como dar alguna clase de apoyo si no se hacen cambios estructurales de fondo y desde todos los frentes y actores del sistema. Para retener a los alumnos, los maestros y docentes primero tendrán que acudir a clase siempre que corresponda, tener una formación inicial de calidad y seguir formación continua periódica, deberán transmitir contenidos de manera que los alumnos puedan y quieran aprender, los directivos de los centros tendrán que tener la capacidad de liderar las escuelas y contar de manera activa con las familias; las instalaciones y el clima escolar deberán ser los adecuados. Eso exige la movilización de cada una de las

- divisiones del MEN y una estrategia transversal razonada y consciente que de momento no existe y es imprescindible.
4. Mejorar la gestión del sistema educativo: no basta con tener los medios suficientes, el Ministerio debe tener una visión compartida clara de qué quiere conseguir, definir prioridades muy claras, encontrar estrategias para salvar las resistencias al cambio existentes, desarrollar un modelo de gestión estratégico que involucre de manera coordinada y participativa a todos los agentes involucrados en la reforma, incluyendo los socios técnicos y financieros de la cooperación internacional, exigir responsabilidades. Coordinar, dar seguimiento y evaluar son otros ingredientes imprescindibles para el éxito de la reforma que hasta la fecha han brillado por su ausencia. El cambio de prácticas necesita ir acompañado en muchos casos de cambios de valores y eso exige un trabajo continuado en el tiempo. Consolidar el proceso de descentralización y empoderar las academias y las delegaciones es otra exigencia para que la reforma pueda caminar y de momento el nivel central tiene dificultades para delegar el poder.

SOBRE LA EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

El gran imperativo para el sistema educativo marroquí es crear las condiciones para que se pueda cumplir la *Ley de obligatoriedad de la educación* de seis a quince años como prescribe la legislación vigente y, en un futuro, de cuatro a quince, tal y como prevé la CNEF. Todas las etapas de la educación básica requieren refuerzo y desarrollo para tener una mayor incidencia en la inserción social y laboral de la población.

Dado el pronunciado fenómeno de abandono escolar derivado del fracaso escolar en primaria, aparecen otros imperativos insoslayables como desarrollar el preescolar y reforzar la etapa de primaria, ya que si los niños no pasan de primaria o tienen mala base comprometen su éxito posible en secundaria. Con ese propósito, la CNEF insiste en la importancia de la educación preescolar para aumentar

la igualdad de oportunidades de tener buenos resultados en la escuela (artículo 61). En primaria es imprescindible desarrollar una estrategia que revierta el fenómeno del abandono escolar.

La etapa educativa que parece tener una mayor incidencia en la inserción social y laboral de la población es la educación secundaria obligatoria, y también la posobligatoria. Según un documento editado por la CEPAL (Ocampo, 2000), la expansión de la educación secundaria “eleva la competitividad sistémica del conjunto de la sociedad”, ya que posibilita la incorporación del progreso técnico y “el uso intensivo de la información y el conocimiento”. Aunque se trata de consideraciones sobre la región latinoamericana, pueden extenderse a otros países, especialmente a los de renta media como Marruecos. La expansión de la secundaria está prevista por la CNEF, que señala en su artículo 30 que *“todos los esfuerzos serán desplegados, en el transcurso del decenio nacional de la educación y la formación, para aumentar progresivamente la proporción de personas profesionalmente cualificadas que llegan al mercado de trabajo, siendo en la actualidad un 20% para alcanzar al menos el 50% en el año 2010”*. No obstante, no basta con la expansión, ésta tiene que ir unida a la mejora real de la calidad de la enseñanza y, a partir de la lengua materna, facilitar la correcta adquisición de la lengua extranjera (el francés), que permite el acceso efectivo a los empleos creados en el sector productivo moderno que está en expansión.

VII. BALANCE Y PROSPECTIVA

VII.1. *Valoración del modelo de análisis utilizado en el estudio*

Dado que en Marruecos no existía a la fecha ningún estudio específico e integral sobre la equidad en educación básica, ni tampoco sobre la relación entre políticas públicas y equidad, la utilización del modelo teórico ha permitido interpretar la política educativa desde una perspectiva novedosa y necesaria, y por lo tanto permite poner de relieve y entender algunos problemas del sistema que no quedaban claros en otros textos.

Los investigadores consideramos que el modelo teórico es idóneo para analizar en profundidad cada una de las facetas que componen el sistema educativo marroquí, tanto desde lo macro (las políticas) como desde lo micro (lo que ocurre en las escuelas). No sólo permite averiguar en qué medida el sistema es equitativo, sino que también permite hacer visible lo invisible y así tener una visión holística del sistema educativo, de todos sus actores. La exigencia de cruzar datos cuantitativos con datos cualitativos aporta una riqueza a la vez que gran complejidad al trabajo. La dificultad radica en que a veces la información requerida en los términos de referencia no está disponible o no es fiable. Otras veces la interpretación de la información requiere un análisis que rebasa las posibilidades del estudio, como la interpretación del arsenal legislativo o la valoración de la calidad de la Cooperación Internacional, porque para poder realizar esos análisis con propiedad requerirían un estudio en sí. El modelo de análisis propuesto, sin embargo, ganaría en profundidad y en riqueza si se tomaran en consideración las características de la estructura económica y social, la dinámica de creación y distribución del excedente económico, la naturaleza del Estado y la repartición del poder en el seno de la sociedad, ya que el sistema educativo no es neutro.

Con todo, al finalizar este trabajo confirmamos que la política educativa no debería ser concebida sin la búsqueda explícita de la equidad, y este modelo teórico parece ajustarse de manera muy pertinente a un proceso de evaluación del grado de equidad de cualquier política educativa.

Las orientaciones ofrecidas por la directora del estudio constituyen un documento de trabajo tremendamente minucioso, preciso y exhaustivo que ha conseguido mitigar considerablemente la gran complejidad de la investigación para centrar la energía de los investigadores en conseguir y analizar la información —no siempre disponible o no siempre fiable— requerida en el modelo teórico. Todo nuestro agradecimiento a Consuelo Vélaz de Medrano por su extraordinaria profesionalidad y por su acompañamiento.

VII.2. *Limitaciones del estudio*

Destacaríamos fundamentalmente dos:

- Han condicionado el estudio el período de vacaciones escolares y el cambio del titular del Ministerio de Educación Nacional a finales de octubre de 2007, tras las elecciones acontecidas en Marruecos el 7 de septiembre que han provocado un cambio de gobierno.
- Hemos detectado contradicciones en las estadísticas disponibles, lo cual corrobora la idea de muchos testimonios de que el sistema de información no es del todo fiable. Además faltan estudios de rendimiento por delegaciones, por academias, etc., y datos sobre las disparidades por regiones, por acceso, etc. Tampoco existe ninguna estadística disponible sobre la brecha urbana-periurbana cuando en las entrevistas y en las visitas se aprecian desigualdades muy notables; ni ningún mapa oficial del abandono escolar, de la violencia escolar, de la repartición de los docentes, etc., todas ellas ideas para proyectos de cooperación.

VII.3. *Prospectiva*

A lo largo del proceso de elaboración de este estudio han surgido muchos temas cuyo análisis en profundidad aportaría mayor conocimiento sobre determinadas disfunciones del sistema educativo que parecen tener un impacto negativo importante en el funcionamiento del mismo, y cuya envergadura y efectos reales se desconocen. Destacamos los siguientes temas a analizar desde la perspectiva de la equidad del sistema:

- La problemática de las lenguas (oficial, vehicular y extranjeras).
- Actitudes y limitaciones de los docentes.
- Falta de formación.

- Violencia y valores.
- Absentismo.
- Corrupción docente (el fenómeno de las clases particulares y su interacción/contradicción con el programa de lucha contra el abandono escolar; la compra de exámenes o de notas).
- El abandono escolar en general, y en particular desde la perspectiva de las barreras lingüísticas y de la violencia, las clases particulares y el absentismo docente.

4. EQUIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN SENEGAL

NATALIA MASSÉ MINCHERO (COORD.), MAFAKHA TOURE Y PAPE FILY NDIAYE

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente la región subsahariana, y en particular Senegal, ha sido establecida como una de las zonas prioritarias de la política de Cooperación Española. Diversos factores internos y externos, entre ellos el fenómeno de la inmigración, han propiciado este cambio de rumbo respecto a las relaciones de España con África.

La *Estrategia de la Cooperación Española* en la región surge como resultado de un nuevo proceso de planificación y evaluación que arranca con el *Plan Director 2005-2008* y se reafirma con el *Plan África 2006-2008* (MAE/SECI, 2006) que establece las prioridades y objetivos de la acción exterior española en la región subsahariana. El *Plan Director 2005-2008* supone para la Cooperación Española el inicio de un proceso de redefinición política enfocado a mejorar la calidad de la *Ayuda Oficial al Desarrollo* (AOD) en el marco del *Consenso de Monterrey* (2002) y de la *Declaración de París* sobre la eficacia de la ayuda (2005). Se ha elaborado un *Documento de Estrategia País* (DEP-MAEC, 2006) para Senegal, que viene a cubrir el vacío existente en cuanto a la identificación y el diagnóstico de las necesidades de este país.

En el contexto internacional, la *Declaración del Milenio* (2000) considera la educación como parte de los objetivos esenciales para el avance del desarrollo y la reducción de la pobreza. Estos objetivos ya eran parte de los compromisos adquiridos en el último foro sobre *Educación para Todos* (EFA, 2000) realizado en Dakar.

Todos los niños y niñas, jóvenes y adultos tienen derecho a beneficiarse de una educación que satisfaga sus necesidades de aprendizaje en la acepción

más noble y más plena del término, una educación que comprenda aprender y asimilar conocimientos, a hacer, a vivir con los demás y a ser. Una educación orientada a desarrollar al máximo los talentos, capacidades y personalidad de cada persona, con objeto de que mejore su vida y transforme la sociedad (*Marco de Acción de Dakar*).

A partir de estas nuevas coyunturas mundiales y nacionales, y para facilitar el alcance de los objetivos que se establecen en el *Plan Director*, se elabora en el 2007 la nueva *Estrategia de Educación de la Cooperación Española* (MAE/SECI, 2007), que establece como prioridad de la Cooperación Española sectorial en los próximos años contribuir a garantizar el derecho a una educación básica, gratuita y de calidad para todas las personas. Este estudio sobre políticas públicas y equidad educativa en Senegal se enmarca en este objetivo, y pretende ser una contribución al mejor conocimiento del tema junto a los otros estudios de caso.

ANTECEDENTES DEL ESTUDIO EN SENEGAL

Como es preceptivo en la cadena del conocimiento, nuestro estudio se basa en la información significativa disponible a partir de trabajos previos.

No hemos encontrado investigaciones o estudios específicamente dedicados al tema, no obstante, por su rigor en el análisis de las desigualdades del sistema educativo senegalés, destacaremos como obras de referencia dos estudios¹ que han sido de especial utilidad para los objetivos de este trabajo, pues garantizaban el acceso a unos datos actualizados, realmente contrastados y a un análisis crítico con buenas dosis de distancia y objetividad.

- CREA (2004): *Análisis del sector de la educación* (Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas, Dakar, CREA)²: en este

¹ El resto de la documentación analizada se detalla en el epígrafe dedicado a la metodología del estudio.

² El CREA, Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas, es una institución privada de investigación dirigida por Abdoulaye Diagne.

análisis los autores parten de la premisa de que el desarrollo del sector de la educación y la formación es un motor de crecimiento y lucha contra la pobreza (enmarcado en la puesta en marcha de la estrategia de lucha contra la pobreza; DSRP), a partir de esta premisa realizan un completo análisis del sector educativo en Senegal: contexto, evolución, principales dificultades en la escolarización, la calidad del sistema, etc., para finalmente plantearse la cuestión de cómo realizar el mejor uso posible de los recursos disponibles para conseguir unos mejores resultados educativos.

- Diagne, Abdoulaye ³ (2007): *Informe económico y financiero 2006* (Consortio para la Investigación Económica y Social, Dakar, CRES). Su autor es miembro fundador e investigador del CRES ⁴ de Senegal: este informe es uno de los actuales documentos de referencia para muchos de los protagonistas implicados en el PDEF (*Programa Decenal por la Educación y la Formación*), evalúa de manera crítica los últimos años (2004-2006) con el objetivo de proponer unas políticas susceptibles de sostener un desarrollo ordenado del sector.

La inexistencia de estudios específicos de enfoque sistémico sobre equidad educativa y las limitaciones en el contenido y alcance temporal de los estudios antes mencionados han reafirmado la necesidad de emprender estudios más actualizados y completos sobre la materia en Senegal, confirmando la pertinencia del proyecto de la Fundación Carolina.

De acuerdo con lo señalado, a lo largo de las páginas de este informe se presentan las características, logros y limitaciones del sistema educativo senegalés, y las principales actuaciones del gobierno para que todos los niños y niñas del país, sin distinción de etnia,

³ Abdoulaye Diagne es un economista senegalés, director del CREA e investigador del CRES. Profesor de la Universidad Cheick Anta Diop. Director y coordinador de numerosas investigaciones llevadas a cabo en el país.

⁴ El CRES es una institución pública de investigación creada en la Universidad Cheick Anta Diop de Dakar (UCAD) por un grupo de investigadores y profesores de diversas disciplinas: derecho, economía, técnicas cuantitativas y sociología. Su primer director fue Abdoulaye Diagne.

sexo, estatus, religión o hábitat, accedan a una educación básica de calidad. Comprobaremos si se dan en el caso de Senegal las condiciones para el acceso a los derechos en situación de igualdad, e intentaremos identificar aquellos factores que en mayor medida generen situaciones de inequidad. Esta información podrá contribuir a orientar la toma de decisiones en materia de educación y de cooperación internacional al desarrollo.

Para este propósito, los objetivos y metodología de este estudio van más allá del análisis convencional de flujos y tasas, incluyendo el análisis de las políticas públicas puestas en marcha en los últimos años sobre el ciclo básico y sus resultados, medidos en términos de rendimiento (titulación), calificación e inserción laboral, participación y promoción social.

El equipo de investigación que ha realizado este estudio de caso está compuesto por expertos en educación y cooperación en Senegal. Los miembros senegaleses del equipo han sido protagonistas del proceso educativo del país y, desde una perspectiva crítica, han contribuido al análisis de la realidad y del conjunto de documentos que sobre la cuestión educativa se han publicado durante la última década en Senegal.

II. METODOLOGÍA

A partir del diseño del estudio expuesto en este libro, en el estudio de caso de Senegal se han utilizado un conjunto de técnicas e instrumentos para la recogida de información relevante sobre los distintos indicadores del estudio, y para su contraste. El informe se estructura en tres partes estrechamente interrelacionadas: las dos primeras, los aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico, sociocultural y educativo de Senegal, y, por otra parte, el análisis de las políticas públicas sobre educación, constituyen el marco interpretativo en el que se basa la tercera parte del estudio, que es el análisis de la equidad en educación.

Para este trabajo se han utilizado principalmente las técnicas de análisis documental, entrevista y observación directa de la realidad

en las escuelas. Puesto que en el informe extenso del estudio-país (disponible en los archivos de la Fundación Carolina) se proporciona información detallada sobre la metodología empleada (por indicadores), a continuación ofrecemos una síntesis de la misma (por dimensiones y subdimensiones del estudio de la equidad) con el obligado objetivo de explicitar las fuentes que respaldan los resultados y el alcance de este estudio.

Hemos de precisar desde el comienzo que han sido muchas las dificultades para disponer de información y documentación actualizada, rigurosa y fiable. Especialmente en lo que se refiere a estadísticas, rendimiento de los alumnos, y a medidas educativas específicas en general, y en particular en lo que respecta a la educación especial y al sector no formal de la educación. Estas dificultades se expondrán con más detalle en el epígrafe de limitaciones del estudio, al final de este informe.

CUADRO 1. *Recogida y contraste de la información del estudio sobre equidad educativa y políticas públicas en Senegal*

<i>Dimensiones y subdimensiones</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste⁵</i>
I. Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural del país	Análisis documental de estadísticas, censos e informes nacionales: <ul style="list-style-type: none"> • <i>1ere y 2eme Enquête Sénégalaise Au près des Ménages</i>, publicada en 2004 por la DPS (Direction de Prévision et Statistique), ESAM I (<i>Enquête Sénégalaise Au près des Ménages</i>, realizada en 1994/1995) y ESAM II (<i>Enquête Sénégalaise Au près des Ménages</i>, realizada en 2001/2002). • <i>3eme Recensement Général de la Population et de l'Habitat</i>, publicada en 2006 por l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (RGPH), <i>Recensement Général de la Population et de l'Habitat</i> realizado en 2002.

⁵ Para facilitar futuras investigaciones sobre el tema educativo u otros en Senegal, se dejan los principales títulos de las referencias utilizadas en la lengua de origen, el francés.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>L'Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal</i> (ESPS, 2005-2006) de la Agencia Nacional de la Estadística y la Demografía (ANSI). <p>Análisis documental: Ministerios de Educación, Economía y Sanidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Rapport d'avancement de la mise en œuvre du DSRP</i> (2003), Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. • <i>Rapport d'avancement de la mise en œuvre du DSRP</i> (2004), Ministerio de Economía y Finanzas, MEF. • <i>Documento Estratégico para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza II, 2006-2010-DSRP</i> 2006, Ministerio de Economía y Finanzas MEF. • <i>Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement</i>, Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, Dirección de la Planificación. <p>Análisis documental de Informes de organismos multilaterales y bilaterales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Données statistiques de base sur les enfants et les femmes d'UNICEF</i>, Senegal. • <i>Informe Económico y Comercial de Senegal</i>, elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en Dakar, mayo 2007. <p>Entrevistas abiertas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alhousseiny Gassama, experto en Educación, antiguo IDEN, inspector de Departamento de la Educación Nacional, de Bignona. • Irénée B. Zevounou, responsable de la sección educación de la UNICEF, Senegal. <p>Grupo de discusión alrededor del tema con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grupo de cuatro padres de alumnos de primaria en Dakar pertenecientes a la Federación Nacional de Padres de Alumnos, marzo 2007. • Grupo de emigrantes senegaleses, dentro del Programa-recurso temporal de inmigrantes sub-

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones</i>		<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
		saharianos trasladados de las Islas Canarias, Secretaría por la Inmigración de la Generalitat de Cataluña, 2007. Entrevistas facilitadas por APIP, Asociación por la Promoción e Inserción Profesional.
II. Políticas públicas en educación y formación básicas	II.1. Recursos destinados a educación	<p>Análisis documental, Ministerios de Educación, Economía y Sanidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Analyse du secteur de l'éducation</i>, CREA, Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas, 2004. • <i>Rapport économique et financier</i>, CRES, 2007. • <i>Rapport d'exécution économique et financier 2006</i>, Ministerio de Educación, 2006. <p>Entrevistas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jefe de la División de Calidad del Ministerio de Educación. • Jefe de la División de Escolarización del Ministerio de Educación. • Director de Centro de Enseñanza Media de Dakar. • Padre de alumno de primaria en la zona rural de Oussouye, Kolda. • Electo municipal (<i>élu local</i>) de una zona rural de Oussouye, Kolda. • Responsable de la cooperación canadiense. • Director de escuela privada, de Dakar.
	II.2. Últimas reformas educativas (período máximo diez últimos años)	<p>Análisis de la normativa legal: <i>Bulletins officiels du Ministère de l'Education</i> (en ellos aparecen todas las leyes, decretos, cartas de política sectorial, etcétera).</p> <p>Entrevistas con representantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Director de Recursos Humanos del Ministerio de Educación. • Director de la Enseñanza Primaria del Ministerio de Educación. • Jefe de la División de la Enseñanza Privada.

CUADRO 1. (Continuación)

Dimensiones y subdimensiones	Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste
	<p>Grupos de discusión:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Grupo de profesores de las escuelas primarias (de CP a CM2) públicas de Dakar. — Federación Nacional de Padres de Alumnos (cinco representantes de Dakar). <p>Análisis de informes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organismos multilaterales: <ul style="list-style-type: none"> <i>Evaluation Commune de la Situation du Sénégal</i>, Sistema de Naciones Unidas, PNUD, 2001. <i>Analyse Sectorielle en Education 2003</i>, realizado por el Pôle de Dakar, unidad del BRED (Oficina Regional de la Educación de África), Dakar, UNESCO. <i>Politique Intégrée sur la Petite Enfance au Sénégal</i>, Série sur la Politique de la Petite Enfance et de la famille núm. 2 de l'UNESCO, 2002. <i>Coyuntura Económica de Senegal del Banco Mundial</i>, 2006, Oficina Nacional de Senegal. • Regionales: <i>Le Droit à l'Education quelles effectivités au Sud et au Nord</i>, Coloquio Internacional sobre lenguas de Ouagadougou, marzo 2004. • Nacionales: se incluyen todos los documentos relativos al PDEF consultados: PDEF versión 2000, versión 2002, PDEF <i>Plan d'Action 2005-2007</i>, así como los <i>Rapports d'Exécution Technique et Financière</i> de los últimos años (de 2003 a 2006). <p>Análisis de documentos y libros:</p> <p>D. Bouche (historiadora francesa de l'Université de Nancy, Francia):</p> <ul style="list-style-type: none"> • (1975): <i>L'enseignement dans les territoires français de l'Afrique occidentale de 1818 à 1920. Mission civilisatrice ou formation d'une élite?</i> Thèse d'état. Université Paris I. • <i>Autrefois notre pays s'appelait la gaulle...</i> "Remarque sur l'adaptation de l'enseignement au Sénégal de 1817 à 1960". <i>Cahier d'études africaines</i> MCMLXVIII, vol. VIII.

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • (1975): <i>L'école primaire des frères de Ploërmel à Saint-Louis du Sénégal, 1841-1904</i>, t. II. Actes du 93^e Congrès national des sociétés savantes, Paris, 1971. • (1974): "L'école française et les Musulmans au Sénégal de 1850 à 1920". <i>Revue française d'histoire d'Outre Mer</i>. • (1975): <i>L'enseignement des filles au Sénégal au XIX^eme siècle</i>, pp. 400-424.
II.3. Evaluación de la educación	<p>Análisis de la normativa legal: <i>Bulletins officiels du Ministère de l'Éducation</i> (en ellos aparecen todas las leyes, decretos, cartas de política sectorial, etc., desde la Ley nacional a las normas que verdaderamente rigen las escuelas).</p> <p>Análisis de informes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organismos multilaterales: <i>Monitoring Learning Achievement</i>, UNESCO, 1999. • Regionales: <i>Pratiques et conséquences dans l'enseignement primaire au Sénégal 2004</i>, PA-SEC (<i>Programa de Análisis de Sistemas Educativos Africanos</i>) y de la CONFEMEN (<i>Conferencia de Ministros de Educación que tienen el Francés como Lengua</i>). • Nacionales: <i>Sistema Nacional de Evaluación sobre los rendimientos escolares (SNERS)</i>, 1996 y 2002.
II.4. Educación formal y no formal/ reglada y no reglada: funciones y nexos	<p>Análisis de la normativa legal: <i>Bulletins officiels du Ministère de l'Éducation</i> (en ellos aparecen todas las leyes, decretos, cartas de política sectorial, etc., desde la Ley nacional a las normas que verdaderamente rigen la Educación no formal).</p> <p>Entrevistas con B. R. Sall, responsable del proyecto de alfabetización prioridad mujer (PAPF).</p> <p>Análisis de informes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Les écoles du Sénégal: de l'enseignement officiel aux Daara, les modèles et leurs répliques</i>, Jean-

CUADRO 1. (Continuación)

<i>Dimensiones y subdimensiones</i>	<i>Técnicas, instrumentos y fuentes de información y contraste</i>
	<p>Emile Cahrier, Sociólogo del Grupo de Investigación en Sociología de la Universidad de Mons en Bélgica, 2004.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>L'Education non Formelle au Sénégal: description, évaluation et perspectives</i>, Dakar, UNESCO, 2001.
<p>II.5. Papel de los distintos actores (nacionales e internacionales) en las políticas públicas en educación básica del país</p>	<p>Entrevistas con representantes de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • UNICEF, Senegal (oficina nacional). • Oficina Técnica de la Cooperación Española en Dakar. • Oficina de Comercio Exterior Española. • JICA (Japan International Cooperation Agency). • Cooperación Canadiense. • CEPSCOFI (Comité Nacional por la Escolarización de las Niñas), Dakar. <p>Análisis de Informes: <i>Lettre d'entente des partenaires sur le PDEF</i>, 2007.</p>

III. MARCO INTERPRETATIVO

III.1. *Aspectos clave del contexto geográfico, demográfico, económico, sociocultural y educativo de Senegal*

En el documento extenso, disponible en el archivo de la Fundación Carolina, se incluyen los detalles de aquellos aspectos derivados del contexto senegalés que, bien sean económicos, sociales, culturales o geodemográficos, constituyen elementos generadores de situaciones de desigualdad en cuanto al acceso, los procesos y los resultados en el sistema educativo senegalés.

En Senegal tener oportunidades de acceder al sistema educativo o continuar en él hasta el final del ciclo básico depende fundamen-

talmente de la región en la que se vive. El sistema educativo del país se caracteriza por una fuerte concentración del alumnado en la etapa de educación primaria, que disminuye al ir accediendo a la educación superior y, aunque las tasas de escolarización en primaria han mejorado, en los últimos años (2005-2006) se observa un estancamiento en la evolución que pone en peligro el objetivo fundamental de la política educativa senegalesa: alcanzar la universalización de la educación primaria para el año 2010. A partir del año 2005 (*Carta de Política General 2005*) se marca el objetivo de la finalización del ciclo primario, según los *Objetivos del Milenio*, previsto para el año 2015, pero por el momento la mayoría de las acciones llevadas a cabo por el gobierno senegalés tratan de garantizar el acceso y de cumplir en primer lugar el objetivo del 2010.

Las principales *diferencias y desventajas* se observan entre regiones del país, entre las zonas urbanas y rurales, entre grupos socioeconómicos, y entre niños y niñas. Trataremos estas cuestiones en mayor profundidad en el epígrafe referido a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, pero para facilitar la lectura hemos recogido en la tabla 1 aquellos datos más significativos que nos permiten acercarnos a comprender el origen de estas desigualdades.

La *desigual distribución de la riqueza* genera focos de pobreza, principalmente en las zonas rurales del país, donde encontramos una mayoría de población en edad de trabajar, y la pobreza económica se perfila como un factor de exclusión del sistema educativo muy importante. Por regiones, Diourbel y Kaolack (véase el mapa 1) son dos de las más pobres y destacan por el alto porcentaje de niños y niñas que ejercen actividades económicas y por las bajas tasas de escolarización. Pero globalmente, la diferencia entre ricos y pobres en cuanto a *esperanza de vida escolar* es de menos de cuatro años (véase la tabla 1). La ineficacia en la política de descentralización del gobierno de Senegal, que acentúa las diferencias económicas entre las regiones y concentra la práctica totalidad del movimiento financiero en la capital del país es, entre otras causas, la base de estas desigualdades.

La *escolarización de las niñas* ha experimentado avances importantes en los últimos años, pero continúa siendo un grave problema en cuanto a abandono escolar. Los matrimonios precoces, las activi-

dades productivas y domésticas se perfilan como factores importantes de este abandono escolar. En todos los ciclos, el porcentaje de niñas que terminan los estudios es inferior al de los niños y la brecha entre géneros se profundiza principalmente en la enseñanza media.

La *enseñanza privada* es minoritaria y recibe una mínima subvención del Estado. Para su funcionamiento debe contar con el apoyo de las familias, lo que genera importantes desigualdades de acceso, impidiendo elegir tipo de escuela a los más pobres.

En cuanto a la población adulta, la *lengua de alfabetización* mayoritaria es el francés seguida del árabe y, en menor medida, del *wolof*. La tasa neta de analfabetismo es alta, y presenta también elevadas diferencias entre zonas rurales y urbanas, mujeres y hombres, y nivel socioeconómico.

MAPA 1. *Mapa de regiones administrativas y densidad de la población*⁶



⁶ Los datos que ofrecen las estadísticas de Senegal distinguen zonas rurales y urbanas dentro de cada región, donde la zona urbana se reduce a la capital de la región.

TABLE 1. Resumen de datos significativos para la comprensión de las desigualdades educativas derivadas del contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural de Senegal

	Total	Mujeres	Hombres	Zona rural	Zona urbana	Fuente y fecha
Índice de nivel educativo 2004	0,39					PNUD, 2004
Índice de Desarrollo de la EPT 2004	0,646					IDE-UNESCO, 2004
Esperanza de vida escolar 2004						
				3,5 años	6 años	1 ^{er} quintil 5 ^o quintil
				64,7	42	4 años 8 años
Población en edad de trabajar (2002) (%).						Elaboración propia a partir de
Conjunto de individuos que en el momento de la encuesta se encuentra en edad de trabajar (personas con 10 años o más)	55,3	46,3	65,4			2 ^a Encuesta Senegalesa sobre hogares, ESAM II, 2001-2002, ANSD, Dakar, y 3 ^{er} Censo General de la
	Inactivos 37,2					
	Activos que trabajan en el sector informal	46				

TABLA 1. (Continuación)

	Total	Mujeres	Hombres	Zona Rural	Zona Urbana	Fuente y fecha
Representa el 64,2% de la población senegalesa para la ESAM II de 2001-2002						Población y el Hábitat (RPGH) 2002
Nivel de estudios de la población activa (2002) (%)				Primaria 64,7 Secund. 39,9 Superior 24,3	Primaria 66,3 Secund. 43,9 Superior 34,5	RPGH, 2002
Lenguas de alfabetización (2002) (%)	Francés 36,9 Árabe 20,6 Wolof 0,6					RPGH, 2002
Nivel de analfabetismo (población mayor de 15 años) (2002) (%)	62,2	71,8	50,9	76,7	44,7	RPGH, 2002

Tasa neta de escolarización 2004 (%)	Primaria	66	68	64	PNUD, 2004
	Secund.	15			
Porcentaje de alumnos que frecuentan las escuelas privadas (%)		2002	2006		
	Preesc.	69,9	58		Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación, ME, Anuarios Estadísticos, y Análisis de la Educación de CRES 2004
	Primaria	10,7	12,4		
	Secund.	23,5	21,15		
	Superior	20	21		
	TOTAL	31	28		
Tasa bruta de escolarización en primaria 2006		82,46	83,4	81,5	Ministerio de Educación Senegal 2006 y DSRP 2006

TABLA 1. (Continuación)

	Total	Mujeres	Hombres	Zona Rural	Zona Urbana		Fuente y fecha
Población (último censo del año 2002)	9.855.338	50,8	49,2	60	40	El 54,9 de la población tiene menos de 20 años	RPGH, 2002
	11.800.000						PNUI 2004 Población estimada en 2005 según el Informe sobre el desarrollo humano del PNUD
Edad promedio de matrimonio 2002		21,3	28,9	23,5	27,5		RPGH, 2002
Madres adolescentes (15-19 años) (%)				26	12		OMS, 2005
Niños y niñas de 10-14 años con vida laboral	32,5						ESAM II, 2002

III.2. Políticas públicas en educación y formación básicas

III.2.1. El concepto de educación y formación básica en Senegal

CUADRO 2. *El concepto de educación básica en Senegal*

<i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i>	<i>La educación básica en Senegal</i>
<p>La educación básica es aquella que satisface las “necesidades básicas de aprendizaje” de todas las personas, y por ello incluye tanto las denominadas técnicas instrumentales básicas (lectura, escritura, expresión oral, cálculo y resolución de problemas) como los conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes necesarios para que las personas puedan sobrevivir, desarrollar sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo (<i>Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (EPT), Jomtien, 1990</i>).</p> <p>Por ello, desde la Conferencia de Jomtien se planteó como objetivos el acceso generalizado a la educación primaria o a cualquier nivel educativo considerado “básico” para la inclusión social y laboral en el ámbito geográfico de referencia, y la extensión del derecho a la “educación básica” y a la capacitación a toda la población: infantil, juvenil y adulta.</p>	<p>Según diversas fuentes consultadas no existe una delimitación teórica clara del concepto “educación básica” en la normativa senegalesa, por lo que nuestra conclusión es que es tratado como un término importado que el sistema educativo senegalés utiliza sólo debido a las exigencias de terminología internacional, y no porque haya habido una reflexión interna sobre el concepto y sus consecuencias. En Senegal, el concepto de educación básica ha evolucionado principalmente a raíz del <i>Foro Mundial de la Educación para Todos, Dakar 2000</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las primeras referencias a la educación de base las encontramos en la <i>Ley de Orientación de la Educación Nacional</i> del año 1991 y se utiliza en el sentido de “educación permanente de base” que se refiere exclusivamente al sistema no formal: “La educación permanente de base está destinada a acoger a aquellos que no han podido asistir o han abandonado las estructuras formales educativas” (Ley 91-22). <p>Posteriormente, en la <i>Carta de Política General</i> para el Sector de la Educación y la Formación (1999-2008), utiliza el concepto, sin definirlo claramente: “El gobierno reafirma el carácter prioritario de la educación de base (se refiere al ciclo primario, al secundario básico y la educa-</p>

CUADRO 2. (Continuación)

<p><i>La educación básica en el Marco de Jomtien (1990) y Dakar (2000)</i></p>	<p><i>La educación básica en Senegal</i></p>
	<p>ción no formal), <i>que tiene por objetivo dotar a cada niño de un substrato moral, intelectual y práctico que sirva de base para una vida de éxito, al mismo tiempo que lo prepara para la enseñanza secundaria general y para otros programas adultos</i>". Como consecuencia del <i>Foro de Dakar</i>, el concepto de educación de base se define, aclara y amplía en la siguiente <i>Carta de Política General para el Sector de la Educación y la Formación (2000-2015)</i>, que reajusta la anterior: "<i>Por educación y formación básicas podemos entender las etapas de la enseñanza preescolar, primaria y la educación media junto con la educación no formal</i>".</p>
<p><i>Etapas recomendadas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Educación infantil</i> (al menos cursar algún año entre los 3-6 años en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, promoción del éxito en la primaria, emancipación de las madres). — <i>Educación primaria</i> (6-12 años). — <i>Educación secundaria básica</i> (o alguna modalidad de educación formal posterior a la primaria que cualifique para el acceso al empleo con una mínima cualificación). — <i>Alfabetización de personas jóvenes y adultas</i> analfabetas, o que no han tenido la oportunidad —por diversas razones— de desarrollar en el sistema formal las competencias básicas para su desarrollo e inserción social y laboral. 	<p>Para que se produzca el desarrollo personal suficiente para la inserción social y laboral lo necesario y deseable para un ciudadano senegalés sería finalizar, al menos, el ciclo fundamental. A este respecto la normativa señala: "<i>El objetivo del gobierno es permitir que cada niño se beneficie de una educación de base de calidad de 10 años, que englobaría: ciclo primario, ciclo medio y/o modelos alternativos no formales</i>" (<i>Carta de Política General, 1999-2008</i>).</p> <p>La educación preescolar entra a formar parte del concepto de educación de base en Senegal a partir del año 2000 y como consecuencia del <i>Foro Mundial EPT</i>. Las etapas obligatorias y fundamentales son la etapa primaria y la secundaria básica, de los 7 a los 16 años, los niños y niñas de 6 años son admitidos en la enseñanza primaria si han pasado por la educación infantil.</p>

III.2.2. Políticas públicas y equidad del sistema educativo senegalés

Señalaremos a continuación los aspectos más relevantes en cada una de las dimensiones de las políticas públicas en educación y formación básicas analizadas en este estudio. Aunque se han contemplado aquellos hitos históricos imprescindibles para comprender la evolución en este ámbito, el estudio hace especial referencia a las políticas de la última década. En este epígrafe, nos centraremos principalmente en las reformas políticas que se ponen en marcha para la consecución de los objetivos marcados en el “Programa Decenal de la Educación y la Formación” a partir del año 2000.

INVERSIÓN EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS: CANTIDAD Y CALIDAD DEL GASTO PÚBLICO

El “Programa Decenal de la Educación y la Formación” (PDEF) ha permitido un importante flujo financiero a favor del sistema educativo, y desde el año 2000 se constata un crecimiento de los recursos destinados por parte de todas las fuentes de financiación (véase la tabla 2). Entre 1992 y 2004 el presupuesto global destinado al sector educativo se ha multiplicado por dos, correspondiendo al Estado la parte más importante de la financiación. Por su parte, la contribución de la financiación exterior (ONG, organismos internacionales, cooperación bilateral, etc.) aumenta a lo largo de los años (del 4 al 11% entre el 2000 y el 2006) y sobre todo en el año 2007 los socios técnicos y financieros aumentan un 5% su contribución a raíz de la renovación de los compromisos adquiridos con la EPT y de la firma de la *Carta de Entendimiento* para el sector de la educación con el gobierno de Senegal (disponible en la documentación anexa al estudio, en los archivos de la Fundación Carolina), ante su preocupación por no alcanzar los objetivos marcados para el año 2010.

Pero el objetivo es ver si este aumento de recursos en el sistema educativo se ve reflejado en el aumento de la escolarización y en la calidad de la educación. Podremos ver cómo la distribución del gasto condiciona la política educativa del país, ya que hasta la fecha los capítulos del sistema de naturaleza más cualitativa están a la cola de la financiación.

TABLA 2. *Distribución económica del gasto en educación (Senegal, 2000-2007)*

2.A. <i>Distribución del gasto en educación por fuentes de financiación (2000-2007) (%)</i>								
	2000	2003	2004	2005	2006	2007		
Estado.....	ND	78	78	76	75	71		
Colectividades locales.....	ND	2	2	1	1	1		
Familias (gasto privado).....	ND	18	15	14	13	12		
Socios financieros exteriores..	ND	4	6	8	11	16		
Gasto total en Educación en % del PIB.....	ND	5	6	6	7	7		
Gasto público total en % PIB...	3,2	3,59	4,17	4,68	4,93	5,06		
2.B. <i>Distribución del gasto público ordinario en el sector de la educación (2000-2006) (%)</i>								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	
Personal.....	71	68	69	70	68	71	70	
Material ⁷	6	4	3	6	4	5	7	
Transferido (becas y subven- ciones).....	23	27	28	24	28	24	23	
2.C. <i>Distribución del gasto público por niveles de enseñanza (2000-2007) (%)</i>								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Preescolar.....	0,70	0,70	1	0,40	1	0,69	0,70	0,57
Primaria.....	38,10	38,40	42,21	48,10	42	45,04	45,30	46,79
Media.....	13,20	12,10	10,65	4,50	10,65	8,44	9,40	8,84
Secundaria general.....	10,40	8,50	7,54	9,60	7,54	13,39	12,70	8,58
Técnica y profesional...	1,60	2,30	3,32	3,10	3,32	3,10	3,20	7,68
Educación superior.....	25,60	26,10	26,53	23,80	26,53	23,80	23,50	21,48
Otros niveles.....	ND	ND	0,20	0,30	0,20	0,30	0,30	0,97
Administración central.	10,40	11,90	8,54	10,20	8,54	5,24	5,00	5,09
Total.....	100,00	100,00	100	100,00	100	100,00	100,00	100,00

ND: no disponible.

 FUENTE: *Informe Económico y Financiero 2006 del Consorcio para la Investigación Económica y Social (CRES)*.

⁷ Manuales, otros materiales, mantenimiento y funcionamiento de escuelas.

Después de analizar los documentos financieros generados desde la puesta en marcha del PDEF y conocer la opinión del personal competente en el tema, hemos llegado a la conclusión de que en la asignación del presupuesto económico destinado a la educación existe una serie de problemas ligados a la distribución de los fondos, problemas que afectan principalmente a la calidad del sistema educativo, ya que hasta la fecha la ampliación del presupuesto para educación se destina a gastos en personal (los gastos salariales sobrepasan los criterios recomendados) y la distribución entre las etapas educativas es muy desigual y se hace con criterios discutibles. Aunque la mayor parte del presupuesto público se destina a la enseñanza primaria, éste no alcanza el 50% recomendado ni tampoco se distribuye correctamente el porcentaje de capital destinado en las otras etapas educativas, siendo destacable el gasto destinado a educación superior, en comparación con otras etapas del ciclo básico, como infantil o secundaria. Así, encontramos una situación caracterizada por los siguientes rasgos:

Desigual distribución financiera en el gasto público ordinario en educación (tabla 2.B)

Desde el momento en que se amplía la dotación financiera pública al sector de la educación (a partir de 1999-2000), la mayor parte del gasto público (70%) se destina a salarios, por lo que el porcentaje del gasto estatal en educación destinado al funcionamiento es el más elevado, alcanzando el 37,7% en 2006. Esta desproporción del gasto salarial genera un gasto educativo unitario muy elevado.

Según los objetivos de la EPT para el horizonte 2015, el salario medio de un profesor debe ser igual al 3,5 del PIB por cabeza del país, mientras en Senegal esta ratio es hoy más elevada: el coste medio de los docentes fue en 2006 de 3,6 en unidad de PIB, lo que obligaría a poner en marcha una política de moderación de estas alzas salariales.

Por su parte, los gastos en material no representaron más del 7% en 2006, cuando según lo previsto en el PDEF debería ser del 33%,

ya que este capítulo incluye muchos de los aspectos relacionados con la calidad (manuales, otros materiales pedagógicos, funcionamiento, etc.).

Finalmente, el gasto transferido destinado a becas y subvenciones fue de un 24% en 2006 y se mantiene bastante estable a lo largo de los años. Este gasto se destina esencialmente a la educación superior.

Distribución desequilibrada del gasto entre los diferentes sectores y etapas (tabla 2.C)

Desde el punto de vista de los objetivos y la agenda de la EPT, se da una desproporción en la financiación por etapas, y esto es importante desde el punto de vista de la equidad, ya que es un indicador de si verdaderamente la prioridad política es la educación básica, especialmente para los niños y niñas que pertenecen a aquellos grupos sociales en desventaja según brechas de inequidad en el país.

En el sector formal vemos que la mayor parte del gasto se concentra en primaria, en coherencia con el objetivo clave de escolarización universal para 2010, pero ni siquiera es suficiente, siendo el indicador objetivo de la EPT un gasto del 50%. En 2006 sólo se destinó un 0,7% a la educación inicial (preescolar). Por su parte, la enseñanza media (con un 8,84%) no recibe los recursos necesarios para poder hacer frente al volumen de alumnos que llegan de primaria, ni tampoco la secundaria básica y la formación profesional. Como veremos en el análisis posterior, se produce un embudo en el paso de la enseñanza primaria a la secundaria, ya que el sistema es incapaz de gestionar el acceso. Si el objetivo es alcanzar la escolaridad universal en primaria en el año 2010, y desde ahora no se comienza a preparar el acceso a la siguiente etapa del ciclo educativo, el riesgo es que parte de los esfuerzos caigan en saco roto y se pierda la credibilidad de la educación como motor de promoción personal y desarrollo, afectando al conjunto del sistema educativo. Por su parte, la enseñanza superior continúa beneficiándose de un flujo financiero bastante regular, debido fundamentalmente a la política

de becas que el Estado lleva a cabo en esta etapa; aunque es un tramo esencial de todo sistema educativo, parece desproporcionado comparada con la escasa inversión destinada, por ejemplo, a media, secundaria y formación profesional. En este caso es destacable el poder de presión social que tendrían profesores y estudiantes universitarios si el gobierno pretendiera reducir sus presupuestos, factor que puede estar influyendo.

Por último, señalar que el sector de la educación no formal —concentrado en la alfabetización de niños desescolarizados, jóvenes y adultos— está claramente olvidado. En los datos reflejados en el *Informe económico y financiero* (CRES, 2006) estos gastos no representan más del 0,3% en el año 2006.

El gasto privado (tabla 2.A)

No hemos encontrado en los análisis financieros disponibles sobre el sistema educativo referencias claras al gasto privado, ni tampoco ha sido posible obtener información en las entrevistas realizadas. El único documento que lo menciona es el *Plan de Acción 2005-2007* del PDEF, que incluye un apartado en el que evalúa la gestión entre 2000 y 2004, donde se afirma que el gasto de las familias se centra en el pago de los gastos de matrícula en las escuelas privadas, el transporte, los manuales y el material escolar. Según los datos de ESAM II (*Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages*, DPS/2004), el gasto familiar en educación es el doble en las ciudades que en las zonas rurales, y esto es en parte debido a que en las ciudades la educación privada tiene más presencia. Tampoco ha sido posible encontrar información por etapas que nos permita conocer en qué momento de la educación de sus hijos las familias gastan más. Lo que sí se observa es que la aportación económica de las colectividades locales —estructuras descentralizadas en las que se apoya el PDEF en su proceso de modernización y descentralización— no funciona bien en este aspecto y continúa siendo muy poco representativa en la financiación de la educación.

ÚLTIMAS REFORMAS EN EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS

Senegal se caracteriza por haber heredado, en el momento de su independencia política en 1960, unas infraestructuras (administrativas, sanitarias, de transportes, etc.) y un nivel de industrialización muy avanzado en relación con otros países africanos. De hecho, Senegal es uno de los primeros países del continente en rediseñar y gestionar su sistema educativo con independencia de la colonia. Sin embargo, estas condiciones favorables no han sido suficientes para impulsar un desarrollo sostenido.

CUADRO 3. *Etapas de la evolución de la política educativa en Senegal*

<i>Colonización (hasta 1960)</i>	<i>Independencia (hasta 1980)</i>	<i>Período de Reformas (1980-1996)</i>	<i>PDEF (2000-2010)</i>
El sistema educativo como conductor de los intereses coloniales.	El Estado senegalés gestiona por primera vez de manera independiente su sistema educativo. Período marcado por una fuerte crisis económica.	<i>Ecole Nouvelle</i> ; época de grandes experimentaciones pedagógicas.	Reforma global del sistema educativo según los objetivos de la EPT.

Descripción y valoración de las medidas políticas en educación con reflejo en la normativa

Desde el año 1971, en el que se fija la primera ley de orientación de la política educativa, el sector educativo senegalés se caracteriza por una sucesión de puestas en marcha de mecanismos de concertación entre sindicatos y poderes públicos, que no acaban de conseguir resultados eficaces (en 1981: *El Estado General de la Educación y la*

Formación; en 1984: la *Comisión Nacional de Reforma de la Educación y la Formación*). Durante décadas el sistema se ha caracterizado por una oferta educativa muy inferior a la demanda potencial, bajas tasas de escolaridad y de calidad de la educación.

A finales de los años noventa y principios del 2000, diversos acontecimientos internacionales (*Foros Mundiales sobre la Educación para Todos*), regionales (MINEDAF VI y VII⁸, NEPAD⁹) y nacionales (diversos foros nacionales sobre la educación y la formación), acompañados de un período de bonanza en la economía senegalesa, impulsan la última y gran reforma del sistema: el *Plan Decenal de la Educación y la Formación 2000-2010* (PDEF, 2000-2010). En conjunto, el PDEF llama a un nuevo modo de funcionamiento del sistema educativo basado en los resultados, la transparencia y la equidad. Desde esta óptica se rompe con la anterior gestión cerrada por etapas, y se pone en marcha una perspectiva de reforma global que abarca todo el sistema educativo. El programa propuesto cubre un período de diez años y tiene como objetivo aumentar la tasa bruta de escolaridad primaria al 100% en 2010, pasando por la mejora del aprendizaje. Durante este período está prevista la descentralización del sistema educativo.

En el cuadro 4 se recoge el conjunto de documentos normativos que han acompañado el proceso de reforma del sistema educativo senegalés hasta la puesta en marcha del PDEF. Por un lado, distinguimos las leyes de orientación de la política educativa nacional y las cartas de política sectorial de la educación y la formación que proponen un modelo de sociedad basada en los principios democráticos impregnándose en los objetivos de la *Educación para Todos*

⁸ MINEDAF VI (Dakar, 1991) y MINEDAF VII (Durban, 1998) (Conferencia de ministros de Educación de los Estados Miembros de África), los ministros de educación africanos se reúnen desde 1961 para tratar los temas relacionados con el desarrollo del sector en la región. El tema de MINEDAF VI fue la promoción de la alfabetización y la educación de base para el desarrollo, y el de MINEDAF VII, qué estrategias poner en marcha de cara al siglo XXI.

⁹ NEPAD (Nueva Cooperación para el Desarrollo de África) consiste en una visión y un marco estratégico para el renacimiento africano, puesto en marcha en la OUA (Organización por la Unidad Africana) en 2001 por iniciativa de cinco jefes de Estado africanos (Sudáfrica, Argelia, Egipto, Nigeria y Senegal) con la finalidad de promover un marco socio-económico integrado de desarrollo africano.

y de consecución de los *Objetivos del Milenio* y, por otro lado, una serie de decretos ley que pretenden adaptar la normativa vigente a las necesidades de reforma del PDEF. Sobre este último conjunto de disposiciones legislativas es difícil ver unos resultados óptimos. En general, lo que se aprecia es un importante problema de gestión del sistema educativo, donde las nuevas estructuras descentralizadas de gestión (nivel local) y las puestas en marcha por el PDEF chocan con las estructuras del Ministerio de Educación, provocando una situación de crisis en la eficiencia del sistema educativo.

CUADRO 4. *Reformas más significativas del sistema educativo senegalés*

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
<i>Ley de Orientación de la Educación Nacional 71-36</i>	Once años después de la independencia, Senegal se dota de su primera ley de orientación de la Educación Nacional. Esta Ley, derogada en la actualidad, marca la ruptura con la escuela colonial francesa.	Disposiciones generales, contenido y formas de la educación, niveles y estructuras de enseñanza.	La ley es democrática e igualitaria. Esta ley se basa en la laicidad y el africanismo de la educación senegalesa. Se mantiene el francés como lengua oficial y de difusión de la Educación Nacional.
<i>Ley de Orientación de la Educación Nacional 91-22</i>	Remplaza la Ley 71-36, y traduce las preocupaciones de todos los actores del sistema educativo reunidos en los <i>Estados Generales de la Educación y la Formación</i> en 1981 (EGEF, <i>Etats Généraux de l'Édu-</i>	Disposiciones generales, contenido y formas de la educación, niveles y estructuras de enseñanza.	Es la ley de referencia actual del sistema educativo. El ciclo fundamental dota a los alumnos y alumnas de los elementos esenciales para su completa adaptación a la vida profesional.

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
	<p><i>ation et de la Formation).</i> Divide el sistema escolar en diferentes ciclos:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Ciclo fundamental: dividido en educación preescolar y enseñanza polivalente única (primaria y secundaria básica). — Ciclo secundario superior y profesional. — Enseñanza superior. — Educación permanente de base. 		<p><i>La educación nacional garantiza a los ciudadanos el derecho a la educación a través de la puesta en marcha de un sistema de formación (artículo 3).</i></p> <p><i>La educación nacional es laica y favorece la enseñanza religiosa en los centros educativos privados (artículo 4).</i></p>
<p><i>Ley de Orientación de la Educación Nacional 2004-37, 3 de diciembre de 2004</i></p>	<p>A raíz del <i>Foro Mundial de la Educación</i> y en el marco del <i>Programa Decenal de la Educación y la Formación</i>, PDEF 2000-2010, Senegal había decidido escolarizar a la totalidad de los niños y niñas de 7 a 12 años para el año 2010. Para la traducción jurídica de este objetivo</p>	<p>Modifica y complementa la Ley de Orientación de la Educación Nacional 91-22.</p>	<p>Añade al artículo 3 de la ley 91-22: <i>la obligatoriedad escolar para los niños/as entre los 6-16 años. Aunque hasta el año 2010 está obligacion sólo es efectiva en aquellos lugares donde exista una oferta pública suficiente.</i></p> <p>Con la intención de aumentar la demanda esco-</p>

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
	<p>se elabora esta ley. Modifica al artículo 4 de la ley 91-22: <i>la educación nacional es laica. En el seno de los centros públicos y privados, con respeto al principio de laicidad, se puede proponer una educación religiosa opcional.</i></p>		<p>lar se amplía la oferta de enseñanza religiosa en las escuelas públicas.</p>
<p><i>Decreto 86-877 del 19 de julio de 1986</i></p> <p><i>Decreto 93-789 del 25 de junio de 1993</i></p> <p><i>Decreto 2002-1173 del 23 de diciembre de 2002</i></p>	<p>Parte de la necesidad administrativa de organización de la política educativa a nivel de las estructuras centrales y descentralizadas. Estos tres decretos regulan la organización del Ministerio de Educación a nivel central y desconcentrado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel central: el Ministerio se organiza en torno a direcciones nacionales. • Nivel descentralizado: se instauran 11 ins- 	<p>Disposiciones sobre la reorganización del Ministerio de Educación. Define las misiones de los Inspectores de educación de departamento y de región. Redefine las misiones de los Inspectores de educación de departamento y de región. Crea la Secretaría General.</p>	<p>Muestra la voluntad de los poderes públicos para favorecer la descentralización y delegar su acción a nivel regional</p>

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
	<p>pecciones de la educación nacional a nivel regional, y 43 departamentales.</p>		
<p><i>Ley 96-06 sobre el Código de Colectividades Locales</i></p>	<p>Con el apoyo de las comunidades locales, en 1996 el gobierno relanza fuertemente el proyecto de regionalización con la adopción, en la Asamblea Nacional, de la <i>Ley 96-06 sobre el Código de Colectividades Locales</i>.</p>	<p>Base jurídica para la puesta en proceso de descentralización. Este código reúne, en un solo documento de referencia, el conjunto de reglas que organizan la democracia local de Senegal. Traspaso de competencias del Estado a las colectividades locales en nueve sectores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fronteras. 2. Medio Ambiente y gestión de recursos naturales. 3. Salud, población y acción social. 4. Juventud, deporte y ocio. 5. Cultura. 6. Educación. 7. Planificación. 8. Organización del territorio. 	<p>Las comunidades locales son competentes en materia de alfabetización, formación profesional y promoción de las lenguas nacionales. El PDEF se apoyará en las estructuras creadas a raíz de esta ley para la gestión del sistema educativo. Pero hasta la fecha no resulta eficaz y chocan con las estructuras del Ministerio de Educación.</p>

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
		9. Urbanismo y vivienda.	
<i>Decreto 2002-652 del 2 de julio de 2002</i>	A raíz del proceso consultivo y participativo que dio origen al PDEF (2000-2010), <i>Plan Decenal de la Educación y la Formación</i> (PDEF 2000-2010), se opta por delegar a la base de la ejecución la mayoría de las actividades educativas, así el sector central se limitaría a la coordinación y se respondería mejor a las prioridades locales facilitando la participación popular.	Conjunto de disposiciones para la organización y el funcionamiento de las estructuras de gestión de PDEF desde el nivel central hasta las escuelas. Apoya la reforma de la gestión descentralizada del sistema educativo con la creación de estructuras de gestión del PDEF a nivel central y descentrado. Pone en marcha la División de Recursos Humanos (DRH) del Ministerio de Educación.	Esta reforma organizativa, necesaria para la puesta en marcha del PDEF, choca con la organización del Ministerio de Educación (ya que no se acomete una reforma en el mismo), provocando múltiples conflictos de competencias. No se sabe quién se debe ocupar de qué.
<i>Ley 94.82 del 23 diciembre de 1994</i>	El gobierno, con el objetivo de ampliar la oferta educativa, facilita el proceso de apertura y regula las escuelas privadas.	Disposiciones sobre las condiciones necesarias para la apertura y regulación de escuelas privadas.	Liberalización de la enseñanza privada. El proceso de apertura se facilita desde el Ministerio de Educación con el objetivo de expandir la oferta.

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
<i>Decreto 1995-5558</i>	En 1995, ante la falta de personal docente que pone en peligro la apertura de 1.500 aulas, el gobierno pone en marcha el Proyecto de Voluntarios por la Educación.	Disposiciones sobre las condiciones de selección y formación de los Voluntarios de la Educación Nacional.	Gracias a este proyecto se puede aumentar la oferta de docentes, con prioridad de inserción en las zonas rurales. Los voluntarios se reclutan entre los estudiantes, el único título que se requiere para poder enseñar en la educación primaria es el BFEM (título de fin de estudios medios básicos). Aumenta el número de docentes pero disminuye la calidad de la enseñanza.
<i>Ley 732 19 de febrero del 2003</i>	Remplaza al decreto anterior. El gobierno llama a la solidaridad de los jóvenes para implicarse en el proyecto de Voluntarios para la Educación Nacional para servir al desarrollo de la educación de base en Senegal. Muestra	Este decreto reforma las condiciones de selección y formación de los Voluntarios de la Educación Nacional.	Mejora la formación de los voluntarios, desde 2001 la formación inicial de voluntarios se realiza en las propias regiones, en las EFI (Escuelas de Formación de Profesores). Posteriormente los IDEN (inspectores de la educación a nivel de

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
	la necesidad de continuar con el proyecto de voluntarios, puesto en marcha desde 1995. El PDEF cuenta con poner en marcha 2.000 aulas por año y con reclutar el mismo número de profesores.		departamento) deben asegurar la formación continua.
<i>Ley 2001-898 del 16 de noviembre del 2001</i>	A fin de facilitar la formación de profesores rurales, el Ministerio de Educación pone en marcha una EFI (Escuelas de Formación de Profesores) en cada región.	Disposiciones necesarias para autorizar a las EFI (Escuelas de Formación de Profesores) para formar a Voluntarios de la Educación Nacional, maestros contractuales y demás personal académico.	Estas estructuras de formación inicial y continua mejoran las condiciones de formación de los voluntarios de la educación, dependen a nivel central de la Dirección de la Enseñanza Primaria.
<i>Carta de Política Sectorial, febrero 2000</i>	Firmada por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía. Tiene en cuenta el nuevo papel que juega el sector de la educación en el proceso de desarrollo del país. La nueva política	Se inspira en la <i>Ley de orientación nacional 91-22</i> . Apoya las renovaciones necesarias para la aplicación del PDEF en el período 1999-2008.	Su marco de puesta en práctica es el PDEF. Este marco político que apoya el PDEF reposa sobre tres ejes: —Ampliación de acceso a la educación

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
	<p>sectorial educativa debe apoyar el nuevo marco de acción que es el PDEF.</p>		<p>y la formación.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Consolidación de una educación de calidad para todos/as y en todos los niveles educativos. — Racionalización en la movilización y utilización de los recursos.
<p><i>Plan nacional de acción por la EPT</i></p>	<p>En el año 2000, el Foro Mundial por la EPT se comprometió a financiar al país que presentara un plan de acción para la EPT. Al tener en marcha el PDEF, Senegal tomó la decisión estratégica de incorporar aquellos aspectos del <i>Plan de Acción</i> de la EPT en el PDEF y así tener un único documento político sobre el sector de la educación y la formación.</p>		<p>El <i>Marco de acción de Dakar</i> amplía el concepto de la EPT englobando en él aspectos que el PDEF no había tenido suficiente en cuenta y que a partir del 2002 se incorporaran en las revisiones del documento; éstos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Inclusión de la pequeña infancia (0 a 6 años) en el concepto de educación de base. — Mayor importancia a la

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
			<p>educación de las niñas.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Mayor importancia a la educación de niños/as con necesidades educativas especiales. — Educación de jóvenes para la vida profesional.
<p><i>Carta de Política General (LPG)</i> de 2005</p>	<p>Firmada por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía. Reajusta la <i>Carta</i> anterior por influencia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> — <i>Foro Mundial de la EPT.</i> — <i>La Declaración del Milenio.</i> — El NEPAD. — El protocolo de la CEDEAO sobre educación y formación. — El decenio de la alfabetización de las Naciones Unidas. 	<p>Fija los contenidos de la educación nacional para el período 2000-2015. Se inspira en la <i>Ley de orientación nacional 91-22.</i> Incorpora puntos estratégicos para alcanzar los OMD.</p>	<p>Su marco de puesta en práctica es el PDEF. Este marco político que apoya el PDEF descansa sobre las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Finalización del ciclo primario y mejora del acceso a los siguientes niveles. — Creación de las condiciones necesarias para una educación de calidad en todos los niveles. — Erradicación del analfabetismo y pro-

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
			<p>moción de las lenguas nacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Expansión de la responsabilidad de las comunidades, sobre todo en lo que se refiere a la gestión de las escuelas, seguimiento de la calidad y movilización de recursos. — Promoción y orientación de la formación profesional hacia el mundo del trabajo. — Eliminación de las desigualdades entre grupos económicos, sexos, entre regiones, entre zona rural y urbana, en todos los niveles de enseñanza y en la consideración de niños y niñas con necesidades educativas especiales.

CUADRO 4. (Continuación)

<i>Documento normativo</i>	<i>Causas/Origen/Actores</i>	<i>Contenido</i>	<i>Impacto sobre la equidad</i>
			<ul style="list-style-type: none"> — Promoción de la educación de las niñas. — Cooperación eficaz y bien coordinada. — Apertura a la cooperación regional en el marco de la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados de África Occidental).
<i>Documento Estratégico de Lucha contra la Pobreza</i>	Apoyado por las Naciones Unidas a través de su Programa de Desarrollo (PNUD), el gobierno pone en marcha un proceso participativo para la elaboración del documento estratégico de reducción de la pobreza implicando al Estado, las organizaciones civiles, las colectividades locales, el sector privado y los agentes de cooperación bilateral y multilateral.	Marco de referencia del gobierno en materia de política económica para el crecimiento y la lucha contra la pobreza.	El objetivo de la estrategia para acelerar el crecimiento se basa en 4 ejes a desarrollar en el país. El eje 2 es la aceleración de la promoción del acceso a los servicios sociales de base, en los que la mejora del sistema educativo a través del PDEF se sitúa en el centro de los elementos más importantes para obtener el desarrollo del país.

En el cuadro 4 hemos recogido un conjunto de reformas acometidas por el gobierno para adaptar la política educativa a las nuevas necesidades educativas del país, y de esta manera llevar a cabo la renovación propuesta en el PDEF y alzar el sector educativo a la categoría de motor de desarrollo. En este aspecto legislativo, Senegal presenta una estructura flexible y democrática para cambiar la legislación a las nuevas necesidades y coyunturas mundiales (*Objetivos del Milenio*, por ejemplo). En conjunto apoyan el proceso de descentralización del país, promueven una sociedad más justa y democrática en donde aquellos con dificultades de acceso o de mantenimiento en el sistema educativo sean tenidos en cuenta. Veremos, por lo tanto, que el problema de la equidad no se plantea tanto a nivel de reforma legislativa, sino en la aplicación de las reformas y en la distribución de los recursos financieros.

Situación actual del sistema educativo senegalés derivada de las últimas reformas

El *Plan Decenal para la Educación y la Formación 2000-2010* (PDEF) realiza un diagnóstico del acceso y la calidad en las diferentes etapas del sistema educativo, incluyendo la gestión y la financiación del sistema, y para cada etapa propone un plan de acción. Este plan no pone en cuestión los fundamentos del sistema educativo senegalés sino que aporta una reestructuración y renueva los principales ejes de orientación del sistema siguiendo los principios directores que aparecen en el cuadro 5.

Abordaremos primero aquellos aspectos fundamentales a renovar en la política pública del sistema educativo senegalés desde la promulgación de este último *Plan Decenal*: la situación del currículo, la cuestión docente, la descentralización, la gestión de los centros, la evaluación de los aprendizajes y de los centros. En segundo lugar, se analiza el alcance reformador real del *Plan* en estos aspectos, en el período 2000-2006.

CUADRO 5. *Principios directores del PDEF*

-
1. Liberalización y diversificación de la oferta educativa: garantizar el derecho a las organizaciones privadas, individuos, organizaciones religiosas, colectividades locales, etc. para crear y gestionar estructuras educativas según sus propios principios pero en conformidad con las leyes y reglamentos en vigor. Así se pretende favorecer la expansión de la oferta educativa y proteger la libertad de elección de los padres.
 2. Educación de calidad para todos (igualdad y equidad): tomar las medidas necesarias para la promoción de la igualdad y la equidad, lo que implica: la discriminación positiva en la disposición de recursos económicos, la atención particular a las cuestiones de género y a las necesidades educativas especiales.
 3. Alcanzar para todos y todas los resultados más altos (calidad): la calidad resulta de la maximización de los esfuerzos de todos los actores directos y de una buena coordinación de todas las estructuras con el fin de promover una escuela de excelencia. Se debe acordar una atención particular a la calidad del currículo, a la evaluación de los aprendizajes, a las competencias de los profesores, etc.
 4. Gestión transparente y eficaz (responsabilidad): el Estado debe vigilar la responsabilidad pública a todos los niveles para asegurar una gestión transparente y eficaz de los recursos destinados. El impacto real de la gestión de las acciones educativas será medido a través de los estudiantes, sus familias y la comunidad. Dentro de este marco, las capacidades institucionales de las estructuras centrales y descentralizadas, así como los mecanismos de coordinación y seguimiento, deben ser reforzados.
 5. Participación y cooperación eficaz y bien coordinada: de acuerdo al principio de liberalización, se debe crear un ambiente flexible que incite a una cooperación amplia, eficaz y bien organizada.
 6. Refuerzo de la descentralización y desconcentración: la ley de la descentralización y la desconcentración exige que las colectividades locales puedan asumir correctamente el desarrollo de la educación. Esto implica la devolución del poder al nivel local.
-

Descripción del sistema educativo

Como hemos podido ver, desde 1990 se inicia en el país un proceso de reforma en las políticas educativas enmarcadas por la nueva coyuntura internacional, proceso que finaliza con la puesta en marcha del *Programa Decenal de la Educación y la Formación* (PDEF, 2000-

2010). La equidad educativa se encuentra ciertamente en los fundamentos básicos de este documento, que debe considerarse un marco de operacionalización de los objetivos de la *Declaración Mundial sobre la Educación* (Dakar, 2000):

- Democratizar el acceso a la educación básica.
- Mejorar la calidad de la educación.
- Gestionar de manera eficiente el sistema educativo.

El sistema educativo senegalés está organizado en dos sectores: formal y no formal.

La enseñanza preescolar, la enseñanza primaria y la enseñanza media, junto con la educación no formal, constituyen la educación de base. La enseñanza primaria y la enseñanza media constituyen el ciclo fundamental *básico y obligatorio* (*Carta de Política Sectorial*, 2005).

Por ley, en Senegal la educación es gratuita entre los 6 y los 16 años, pues se considera un servicio público en todos los niveles (hasta la enseñanza superior, en la que además el gobierno pone en marcha un importante programa de becas destinadas al comedor de estudiantes y a la compra de libros). Pero la falta de centros de enseñanza, como señalaremos, supone un gasto para las familias, ya que la acogida (matrícula) en cada etapa dependerá del número de plazas disponibles.

CUADRO 6. *Descripción de etapas del sistema educativo formal en Senegal según el PDEF 2000-2010*

<i>Etapa</i>	<i>Descripción de la etapa en el PDEF</i>	<i>Diagnóstico y objetivos del PDEF 2000-2010</i>
Educación preescolar	<ul style="list-style-type: none"> — Pequeña infancia: concierne a niños y niñas entre los 0-6 años. — Educación preescolar: destinada a los niños y niñas entre 3-6 años. 	Los objetivos que marca el PDEF para esta etapa educativa se centran en ampliar la cobertura, adaptando las escuelas para permitir el acceso a los colectivos desfavorecidos, poner en marcha

CUADRO 6. (Continuación)

<i>Etapa</i>	<i>Descripción de la etapa en el PDEF</i>	<i>Diagnóstico y objetivos del PDEF 2000-2010</i>
	Desde el año 2000 se establece como prioridad nacional y se empieza a construir un mayor número de escuelas preescolares públicas y comunitarias. El PDEF introduce la perspectiva DIPE, Desarrollo Integral de la Pequeña Infancia, que pretende integrar en la educación de los más pequeños aspectos ligados a la salud y la nutrición. También es el año 2000 la ocasión para introducir las Casas de los más Pequeños, un nuevo modelo de escuela maternal comunitaria y participativa que desde su puesta en marcha introduce esta perspectiva DIPE.	el currículo y mejorar el reclutamiento de personal y la gestión de esta etapa.
Enseñanza primaria	Para niños y niñas entre 7 y 12 años. El gobierno prioriza la escolarización de los niños de 7 años, y los menores de 6 son admitidos en la medida en que haya plazas disponibles, siempre y cuando hayan pasado por el ciclo de preescolar. Tiene una duración de seis años y finaliza con el examen para obtener el CFEE (Certificado de Finalización de la Enseñanza Primaria) que certifica y marca el paso a la enseñanza media básica. El ciclo se subdivide en: Curso de Iniciación (CI), Curso Preparatorio (CP), Curso Elemental Primer Año (CE1), Curso Elemental Segundo Año (CE2), Curso Medio Primer Año (CM1) y Curso Medio Segundo Año (CM2).	El objetivo clave del PDEF es asegurar a todos los niños y especialmente a aquellos en dificultad la posibilidad de acceder a una enseñanza de calidad, obligatoria y gratuita. El objetivo es la escolarización universal para el año 2010. Para cumplirlo se atenderá principalmente a: la construcción y rehabilitación de clases, el reclutamiento y la distribución racional de profesores, y la puesta en marcha de un dispositivo que conceda prioridad a los más pobres, las niñas y los que necesitan educación especial.
Enseñanza media (básica)	Para niños y niñas entre los 13 y los 16 años.	El objetivo fundamental es aumentar la capacidad de acogida, a

CUADRO 6. (Continuación)

<i>Etapa</i>	<i>Descripción de la etapa en el PDEF</i>	<i>Diagnóstico y objetivos del PDEF 2000-2010</i>
	Abarca cuatro cursos: 6º, 5º, 4º y 3º. Al final de 3º los alumnos pasan un examen de fin de ciclo BFEM (<i>Certificado de Fin de Enseñanza media</i>). El PDEF establece que existe una correlación entre el desarrollo de este ciclo y el del anterior, a medida que el ciclo primario tenga mayor número de alumnos que obtengan los resultados para acceder al siguiente, la capacidad de acogida de éste debe aumentar.	través de las <i>escuelas de proximidad</i> . En esta etapa el PDEF no se marca el objetivo de la universalización pero sí el de la calidad. Este ciclo deberá ofrecer a los estudiantes tres oportunidades: <i>insertarse en la vida activa, continuar en la formación profesional o continuar en la enseñanza técnica o general</i> .
Enseñanza secundaria o general	Para jóvenes entre 16-18 años. La etapa tiene tres cursos: 2º, 1º y <i>Terminal</i> , al término del cual los alumnos pasan el examen de fin de estudios para obtener el <i>BAC</i> o <i>Baccalauréat</i> (título de Bachillerato).	El planteamiento en esta etapa es muy similar al de la anterior, el aumento de la capacidad de acogida del ciclo y de la calidad de la enseñanza como objetivos básicos. <i>Proximidad y calidad son palabras maestras para esta etapa</i> (PDEF 2000-2010).
Enseñanza técnica y formación profesional	Este sector se plantea como otra de las prioridades del PDEF; sin embargo, el PDEF no ofrece unas orientaciones claras sobre la reforma, sólo señala que desarrollar esta etapa supondrá mejorar su cobertura, abrir nuevos centros públicos y apoyar los privados.	Dada la desorganización del sector en el momento de poner el marcha el PDEF, la primera acción recomendada es elaborar un <i>Plan de Acción Nacional</i> que permita orientar a los diferentes actores y establecer un diagnóstico sobre la situación.

La educación no formal

La estrategia nacional para eliminar el analfabetismo para el año 2015 pasa por el refuerzo de las estructuras de la educación no formal,

que engloba todo lo que se refiere a la alfabetización y modelos alternativos:

- Alfabetización funcional o CAF: para personas mayores de quince años. Bajo la tutela del Ministerio de Educación participan en ella ONG, ONGD, organismos y sociedades de desarrollo, asociaciones y otros ministerios.
- Escuelas Comunitarias de Base (ECB): para niños y niñas entre nueve y catorce años, no escolarizados o desescolarizados precozmente. Se concibe como una pasarela para poder entrar a la educación formal o para pasar a la enseñanza técnica.
- Escuelas llamadas de “tercer tipo” (*troisième type*): son las escuelas fuera de la norma, esencialmente populares, para las que el Ministerio no dispone de datos exhaustivos, las estadísticas oficiales no las tienen en cuenta pero se desarrollan en las aglomeraciones urbanas.
- *Daaras* o escuelas coránicas: escuelas para la enseñanza de la lengua árabe y del Corán.

Como vemos, el sector no formal es un gran saco en el que cabe todo. Según las fuentes documentales y personales consultadas (véase el cuadro 7), la educación no formal se caracteriza por una ausencia notable de estadísticas e indicadores que permitan avanzar conclusiones sobre la situación actual del sector y tomar decisiones de mejora.

CUADRO 7. Tipos de escuelas en los sectores formal y no formal (2000-2010)

Tipos de escuelas o centros	Titularidad	Modelo educativo	Etapas	Financiación*	Contenidos educativos	Contexto (rural/urbano)
Escuelas maternas	Privadas	Formal	Preescolar. Aun que puede haber niños/as de 0-3 años la educación preescolar es de 3-5 años	Privada	El currículo de la educación preescolar está en construcción	Principalmente urbano
Guarderías comunitarias	Comunitaria. Son aquellas escuelas de preescolar comunitarias que existían antes del año 2000	Formal	Preescolar. Aun que puede haber niños/as de 0-3 años, la educación preescolar es de 3-5 años	Comunitaria, construidas con el apoyo de ONG	El currículo de la educación preescolar está en construcción	Rural/urbano
Casas de los más Pequeños	Comunitaria	Formal	Preescolar. Aun que puede haber niños/as de 0-3 años, la educación preescolar es de 3-5 años	Comunitaria, con apoyo del Estado en la construcción, posteriormente la gestión es exclusiva de la comunidad	Desarrollo de una perspectiva educativa global: Educación-Salud-Nutrición. Programa DIPE. Actualmente en experimentación en las Casa de los más Pequeños	Rural/urbano

Escuela pública:	Pública	Formal	Primaria, media y secundaria	Exclusivamente delo pertenecen la mayoría de las escuelas senegalesas	Currículo oficial	Rural/urbano
<ul style="list-style-type: none"> Escuelas primarias CEM (centros de enseñanza secundaria básica) Liceos (centros para enseñanza secundaria general) 	Privada. A estas escuelas acudirán aquellos hijos/as de musulmanes que consideran importante la enseñanza de la religión en el currículo oficial	Formal	Primaria, media y secundaria	Familias. ONG, asociaciones, organismos, BAD, etc.	Currículo oficial con integración del aprendizaje del árabe y de la religión	Urbano
Escuela católica: <ul style="list-style-type: none"> Escuelas primarias 	Privada	Formal	Primaria, media y secundaria	Familias	Currículo oficial	Urbano

CUADRO 7. (Continuación)

Tipos de escuelas o centros	Titularidad	Modelo educativo	Etapa	Financiación*	Contenidos educativos	Contexto (rural/urbano)
<ul style="list-style-type: none"> • CEM (centros de enseñanza secundaria básica) • Liceos (centros para enseñanza secundaria general) 						
Escuela laica: <ul style="list-style-type: none"> • Escuelas primarias • CEM (centros de enseñanza secundaria básica) • Liceos (centros para enseñanza secundaria general) 	Privada	Formal	Primaria, media y secundaria	Familias	Currículo oficial	Urbano
SECTOR DE EDUCACIÓN NO FORMAL						
Escuela Comunitaria de Base	Pertenecen a la comunidad, al ba-	No formal	Primaria para niños y niñas de 9-	Comunitaria, las familias contribu-	Ciclo primario de 4 años en lugar de 6,	Rural (principalmente en aquellas

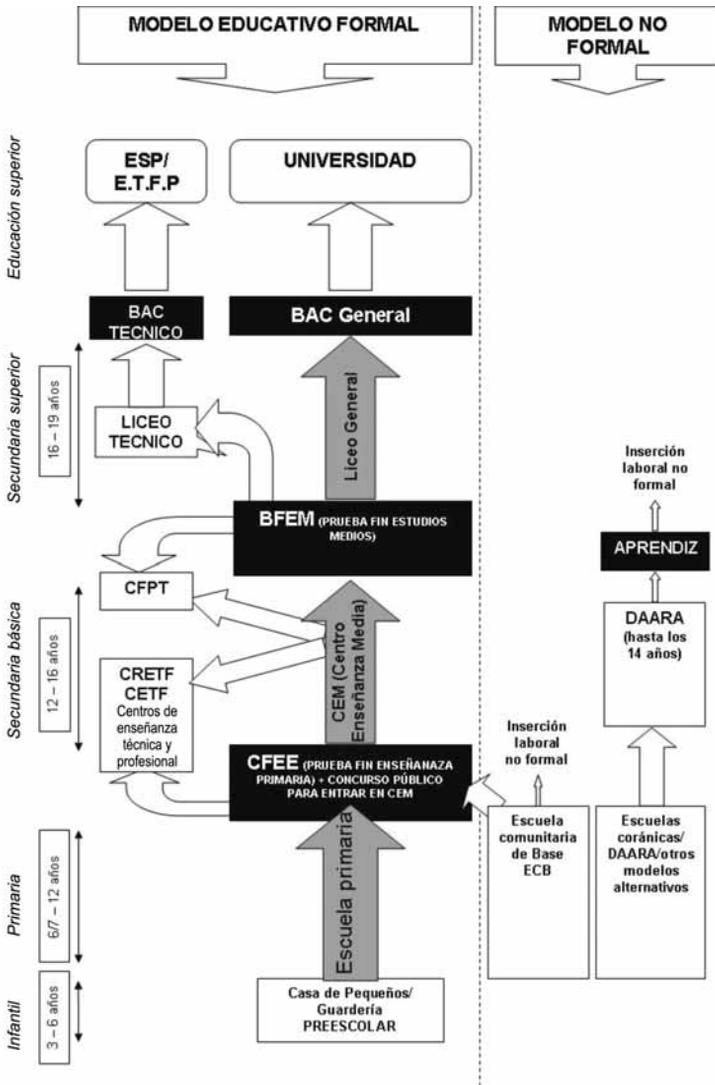
			14 años	<p>en la medida de sus posibilidades, la mayoría de estas escuelas están apoyadas por asociaciones y ONG</p>	<p>al finalizar ofrece una pasarela al sistema formal o si no continuar con el aprendizaje de un oficio</p>	<p>regiones donde el analfabetismo es elevado y no existen suficientes escuelas)</p>
Escuelas coránicas o Daaras	Tradicional	Privada. <i>Marabou</i> (profesor del Corán y jefe espiritual)	Sólo niños (varones) de 6-14 años	Mendicidad/limosna	Enseñanza del árabe y religiosa	Rural/urbano
	Modernas	Privada. <i>Marabou</i> (profesor del Corán y jefe espiritual)		Familias. Subvención pública. Donaciones privadas (ONGS, asociaciones, organismos, etc.)	Enseñanza del árabe y religiosa. Alfabetización funcional. Enseñanza de un oficio	Rural/urbano
Centros de Alfabetización Funcional (CAF)		Pública	Personas adultas analfabetas	Pública (varios ministerios) Donaciones privadas (ONG, asociaciones, organismos, etc.)	Lectura, escritura y cálculo en lenguas nacionales con programas transversales sobre desarrollo y ciudadanía	Rural/urbano

CUADRO 7. (Continuación)

Tipos de escuelas o centros	Titularidad	Modelo educativo	Etapa	Financiación*	Contenidos educativos	Contexto (rural/urbano)
Centros de Aprendizajes para Personas Jóvenes y Adultas	Estos centros deben ser puestas en marcha según las recomendaciones del Foro Mundial de la Educación. Entran dentro de la reforma de la enseñanza técnica y profesional de la que hablaremos en el epígrafe sobre resultados educativos				Lectura, escritura, expresión oral, cálculo. Contenidos educativos fundamentales para el ejercicio de un oficio	
FCR (Centros de Formación <i>Coin de Rue</i>)	Privada	No formal	Niños y niñas excluidos del sistema formal	Donaciones privadas (ONG, asociaciones, organismos, etc.)	Cursos de refuerzo. Alfabetización, Formación hacia el empleo	Periferia de las ciudades, principalmente barrios marginales y periféricos de Dakar

* Los modelos alternativos no formales y las escuelas privadas pueden recibir subvenciones públicas, pero como veremos más adelante hasta ahora son de poca importancia.

GRÁFICO 1. El sistema educativo de Senegal¹⁰ (2000-2010)



NOTA: Los ciclos que figuran en cursiva a la izquierda del esquema corresponden a la denominación que se utiliza a continuación para fines de comparación y homogeneidad con los demás estudios.

¹⁰ A efectos de permitir la comparación entre los diferentes estudios de caso, de aquí en adelante se unificará la terminología denominando educación secundaria básica a la enseñanza media y educación secundaria superior a los liceos.

En el cuadro 7 y en el gráfico 1 mostramos los diferentes tipos de escuelas que existen en el país y el itinerario que se sigue dentro del sistema educativo. Como hemos visto, en Senegal la educación prioritaria es la pública, sólo en preescolar continúa siendo mayoritaria la matrícula en las escuelas privadas. El sistema de educación no formal es mayoritario entre aquellos y aquellas que tienen menos recursos económicos. No tenemos datos estadísticos, pero en general es sabido que las escuelas no formales están localizadas en los barrios más marginales de las zonas urbanas o en las zonas rurales en donde la escuela formal no alcanza para escolarizar a todos los alumnos. El ciclo de estudios fundamentales (la enseñanza primaria y la media básica) es comprensivo, no hay itinerarios hasta pasar el examen de finalización de estudios medios básicos (BFEM).

La reforma del currículo: "los currículos"

La situación curricular se puede calificar de caótica, habida cuenta de que coexisten tres currículos distintos, con graves consecuencias para buena parte del alumnado. El programa (currículo) oficial más extendido de las escuelas de primaria y secundaria data de 1979, y está claramente obsoleto. Pero en 1987, con anterioridad al PDEF, ya se había pretendido una reforma que introdujo la *pedagogía por objetivos* y que se experimentó en un centenar de escuelas primarias. Por otra parte, a partir de los años noventa se introducen en numerosas escuelas los llamados *contenidos transversales* (principalmente propuestas de las ONG o de la cooperación bilateral, que entran en las escuelas y trabajan a nivel local en la introducción de contenidos educativos como la educación a la ciudadanía, la salud, la prevención del VIH, etc.), sin que el Ministerio de Educación tenga control sobre estos nuevos contenidos pedagógicos impartidos en las aulas, por lo que tampoco están generalizados a todas las escuelas. En definitiva, hasta el año 2000, parece como si el Estado no tuviera control sobre el contenido del currículo.

La ausencia de un currículo unificado y adaptado a las necesidades de la sociedad senegalesa moderna es una de las preocupaciones del PDEF, que pretende reformar los modelos anteriores, proponiendo una tercera vía: el currículo por *competencias*.

La reforma del currículo se fundamenta en la articulación por competencias, con la finalidad de orientar las actividades de aprendizaje al conjunto del saber, del saber-hacer y del saber-ser integrados, significativos y necesarios para la resolución de conflictos escolares y de la vida cotidiana (*Carta de Política General 2000-2017*: 5).

En la actualidad, en lo que al currículo por competencias se refiere, y gracias a la cooperación exterior, se puede destacar la elaboración de los siguientes productos:

- Dos cuadernos de competencias¹¹ adaptados a preescolar.
- Dos cuadernos de competencias adaptados a primaria (etapas CI, CP, CE1 y CE2).
- Dos cuadernos de competencias adaptados a las escuelas comunitarias de base (para las dos primeras etapas).

Sin embargo, nadie ha sabido decirnos cuándo estará disponible el diseño del currículo de las etapas superiores de estos tres ciclos ni, en términos generales, si el PDEF plantea alguna agenda clara que permita saber cuándo y cómo se va finalizar, experimentar y aplicar este currículo. El problema principal es que no se aprecia una línea presupuestaria para finalizar con la aplicación de este nuevo currículo, y la experimentación, formación de profesores y difusión de este nuevo programa necesita de recursos económicos y planificación para su puesta en marcha.

Mientras tanto en las escuelas la situación curricular es la que planteamos al principio de este apartado: para la mayoría de las escuelas se aplica el programa oficial de 1979 y en una centena continúan

¹¹ Para cada curso se ha establecido una serie de competencias que el alumno debe adquirir, en los cuadernos de competencias se desarrollan actividades para los alumnos y una guía de seguimiento para el profesor.

con la pedagogía por objetivos. Esta convivencia de ambos programas, desde hace quince años, ha provocado una enseñanza con contenidos distintos según la aplicación de uno u otro. Esto lleva a una discriminación ya que, en general, los alumnos del programa piloto, por objetivos, obtienen peores resultados que los que siguen el programa oficial. Ello se acrecienta cuando estos alumnos consiguen pasar a secundaria, ya que entonces no encuentran estructuras de acogida correspondientes a su perfil de estudio.

La cuestión docente

Los principales aspectos que reforma el PDEF en la cuestión docente son los siguientes:

- La apuesta del PDEF de aumentar la capacidad de acogida de la enseñanza primaria pasa por la indispensable puesta en funcionamiento de 2.000 aulas nuevas al año, y acometer la necesaria dotación en profesores/as. Para acometer este objetivo con la celeridad suficiente, la política es extender el “Programa de Voluntarios de la Educación” puesto en marcha desde 1995 (véase el cuadro 9), inyectando anualmente 2.000 nuevos voluntarios-docentes a la enseñanza primaria, principalmente en las zonas rurales. El programa de voluntarios consigue poner en las aulas profesores de manera más rápida y rentable. Rápida porque la formación inicial es de seis meses en las escuelas de formación (EFI) descentralizadas a nivel regional; y más rentable porque los voluntarios están pagados a través de una beca de menor valía que el salario de un profesor funcionario y lógicamente no gozan de los mismos privilegios, ya que no pasan a formar parte de los gastos salariales del ministerio.
- Para la enseñanza media y secundaria el título requerido es universitario y la absoluta gravedad de falta de profesores ha obligado al Estado a contratar personal sin que haya pasado por ningún programa de formación inicial. Son los llamados *agentes temporales*. Hasta el momento no se ha realizado

CUADRO 8. *Tipos de profesores en la educación primaria y secundaria en (PDEF, 2006)*

<i>Tipo de profesorado</i>	<i>Etapas</i>	<i>Formación mínima requerida</i>	<i>Normativa de referencia</i>	<i>Localización y características</i>
Funcionarios del Ministerio de Educación	Todas	Formación en Magisterio u otras carreras universitarias y <i>Curso de Aptitud Pedagógica</i> (CAP)	<i>Ley 61-33</i> del 15 de junio 1961 y <i>decreto 77-987</i> del 14 noviembre 1977	Son los profesores mejor pagados y se concentran en las zonas urbanas
Voluntarios de la Educación Nacional	Primaria	BFEM (título de finalización de la enseñanza media básica)	<i>Ley 732</i> de 19 de febrero del 2003	Zonas rurales
Maestros contratados	Primaria	Docente-voluntario que ha servido un mínimo de dos años	<i>Decreto 9-908</i> de 13 septiembre 1999	Zona rural/urbana
Agente temporal (<i>Agent vacataire</i>), equivalente de los voluntarios de primaria pero en secundaria	Secundaria básica y superior	Título universitario	<i>Decreto 9-908</i> de 13 septiembre 1999	Zonas rurales
Profesores contratados (agente temporal que ha servido un mínimo de dos años)	Secundaria básica y superior	Título universitario	<i>Decreto 2002-78</i> de 29 enero 2002	Zona rural/urbana

ninguna evaluación que nos permita acceder a la información sobre el grado de preparación efectiva que tienen los profesores en secundaria.

- Controlar el absentismo de los profesores. Hasta el año 2004 no existían mecanismos de control del absentismo docente, que se estimaba muy alto, principalmente en las zonas rurales (no existen cifras oficiales del absentismo, pero nos hemos

entrevistado con el director de Recursos Humanos del Ministerio de Educación que nos confirma la gravedad de la situación, este absentismo afecta tanto a la enseñanza primaria como a la secundaria). La Dirección de Recursos Humanos (DRH) del Ministerio de Educación puesta en marcha en el año 2004 por el PDEF (Decreto 2002-652 del 2 de julio de 2002) ha permitido determinar en qué escuelas se localiza el déficit o el superávit de docentes, y se está informatizando el sistema de pago y afectaciones (destinos).

- Descentralizar las estructuras de formación. El PDEF ha transferido la competencia de la formación de estos nuevos profesores de primaria (voluntarios) a las regiones, y en cada región administrativa-académica existe una Escuela de Formación de Docentes (EFI). Desde el año 2000 hay once EFI funcionando.

Como puede observarse en el cuadro 8, el sistema persigue la estabilidad de los docentes ofreciendo una pasarela: después de dos años ejerciendo pasa automáticamente a ser contratado (ya no becario)

CUADRO 9. *Requisitos de los Voluntarios de la Educación Nacional. Ministerio de Educación (2006)*

-
- Joven sin empleo entre 18 y 35 años.
 - Titulación mínima requerida: BFEM (examen de fin de estudios secundarios).
 - Formación del voluntario:
 - Formación inicial: seis meses de formación en una Escuela de Formación del Profesorado.
 - Formación continua: a cargo del Inspector del Departamento de la educación de su destino.
 - Salario: beca de 60.000 ó 90.000 FCFA mensuales. Durante el período de formación perciben 17.500 FCFA mensuales (un euro = 655 FCFA).
 - Plan de carrera: después de dos años de servicio puede convertirse en profesor contratado y, si supera el examen de CAP (Curso de Aptitud Pedagógica), puede postular a funcionario público.
-

directamente por el Ministerio y sus condiciones laborales mejoran. Posteriormente deberá obtener el CAP (curso de aptitud pedagógica) si quiere postular a funcionario.

Grado de descentralización del sistema educativo

El PDEF inaugura un nuevo modo de gestión, implicando a los actores locales en la administración de las escuelas. Su objetivo es buscar una amplia participación con el objetivo de mejorar la calidad de los centros educativos y ejercer presión sobre la administración y los docentes. Esta reforma en la gestión en la que se establece el pilotaje del sistema desde el nivel más desconcentrado, las escuelas, hasta el nivel central, el Ministerio, se fundamenta en el *Decreto ley 2002-652* del 2 de julio del 2002.

En lo que se refiere al nivel desconcentrado del Ministerio de Educación, los actores más importantes son los *inspectores de Academia* (IA), responsables de la educación de la región, y los IDEN, *inspectores de Departamento de la Educación Nacional*. Para ocuparse mejor de las necesidades locales, el PDEF otorga a estos actores determinadas competencias, que hasta el momento dependían del nivel central: POBA (*Planes de Operación de Presupuesto Anuales*), nuevas responsabilidades a nivel financiero y en el reclutamiento de personal.

A nivel local, para hacer frente a las habituales limitaciones técnicas en recursos humanos y financieros de las colectividades locales, se han elaborado diferentes instrumentos de planificación como los *Planes Regionales de Desarrollo Integrado* (PRDI), los *Planes de Inversión Comunitaria* (PIC) y los *Planes Locales de Desarrollo* (PLD). A través de estas herramientas, los gobiernos locales pueden plantear perspectivas endógenas de desarrollo teniendo en cuenta sus preocupaciones respecto a la educación. De esta manera participativa se consiguen desarrollar los planes regionales y locales de educación que forman parte de la planificación de las colectividades descentralizadas.

Como vemos, el PDEF pone en marcha una estructura que de funcionar correctamente podría pilotar el sistema educativo, pero,

¿realmente funciona este sistema, realmente se establece la lógica de coordinación necesaria entre las instituciones implicadas, tanto centrales como desconcentradas, que los componen?

El último informe económico y financiero del PDEF (*Rapport économique et financier 2006 du CRES de Abdoulaye Diagne*) señala claramente que la puesta en marcha de los órganos del PDEF se ha hecho con mucho retraso, y sólo han funcionado de manera episódica. Las relaciones entre las estructuras centrales son fuente de conflicto y luchas de poder, las principales reuniones de coordinación que deberían establecerse en todos los sentidos son inexistentes. Existen fuertes tensiones entre los principales órganos centrales: Gabinete del Ministro, Secretaría General y demás estructuras de coordinación del PDEF.

A nivel desconcentrado, las reuniones de coordinación y las herramientas de gestión que permitirían el funcionamiento de las estructuras y el traspaso de información de abajo arriba no existen.

Organización y gobierno de los centros

Las herramientas clave para orientar el conjunto de innovaciones que aporta el PDEF en temas pedagógicos y de gestión de cada escuela son el “Proyecto de Escuela para la enseñanza primaria” y el “Proyecto de Centro para la enseñanza media”. Los elaboran los Comités de Gestión de la Escuela (CGE) compuestos por toda la comunidad educativa (representantes del barrio o jefe de aldea, del consejo municipal o local, del centro educativo, un representante del equipo pedagógico, un representante de los alumnos, representantes de la asociación de padres y demás representantes de otras asociaciones visibles en la aldea o barrio en que se sitúa el centro), están centrados prioritariamente en la calidad, y se definen como “un contrato de acciones educativas entre la escuela y el medio con la finalidad de resolver de manera eficaz y pertinente los problemas identificados en relación con la misión de la escuela”. Tienen cuatro funciones principales: políticas, administrativas, financieras y técnicas.

A través de los proyectos de escuela (PE), el Comité de Gestión de la Escuela (CGE), compuesto por toda la comunidad educativa,

participa en la planificación educativa local y comunitaria. Analizando el estado de los Proyectos de Escuela y Centro en 2006 hemos observado que sólo una escuela primaria sobre cinco tiene su proyecto, y sólo 36 proyectos de centro de educación media han sido validados, de los 629 centros existentes. Así, el principal instrumento por el que se pretende que los padres, madres, agentes sociales, etc. puedan intervenir en el sistema escolar no es aún una realidad. El principal problema parece ser la financiación de estos proyectos y, como en otros factores relacionados con la calidad del sistema educativo, el PDEF no ha previsto un presupuesto para sufragarlos, dependiendo de la financiación exterior.

Evaluación de los aprendizajes en la escuela y promoción de los alumnos

Para poder pasar a la enseñanza secundaria básica pública, el alumnado de primaria debe pasar dos pruebas: un examen de finalización de etapa, el CFEE, y un concurso público para acceder a las insuficientes plazas disponibles en 6º. En la enseñanza privada ni uno ni otro son requeridas para entrar a la enseñanza secundaria básica, estableciéndose una evidente discriminación económica.

El *Certificado de Estudios Primarios*, el CFEE, es el primer diploma que otorga el sistema educativo senegalés. Acredita la adquisición por parte de los alumnos de los aprendizajes básicos para la vida cotidiana y la finalización de los estudios primarios. Se trata de un examen organizado a nivel nacional, aunque las modalidades prácticas de organización dependen de los servicios descentralizados del Ministerio de Educación.

Posteriormente los alumnos y alumnas que han obtenido el CFEE y quieren continuar en secundaria deben pasar un examen-concurso, procedimiento que tiene el sistema de regular la oferta y la demanda en secundaria, superando este concurso los alumnos se aseguran tener una plaza en un CEM (centro de estudios superiores, *collège*). De esta manera, en función de las plazas que existen en las diferentes regiones se puntúa el número de alumnos que han aprobado.

Más adelante, el BFEM es el examen que acredita la finalización de los estudios que corresponden al primer ciclo de secundaria

(*secundaria básica*). Los alumnos que poseen este certificado pueden optar bien al empleo (enseñanza, salud, comercio, fuerzas armadas y policía, etc.), o continuar estudiando en el segundo ciclo de secundaria (*secundaria superior general*) que conduce a estudios universitarios o bien a la formación técnica y profesional. Al igual que en el CFEE, el BFEM es obligatorio en el caso de la enseñanza pública o para acceder al empleo, y queda en una recomendación del gobierno en el caso de estudiar en escuelas privadas y continuar formándose para alcanzar un diploma superior.

EVALUACIÓN DE LOS CENTROS Y DEL SISTEMA EDUCATIVO

Senegal no dispone aún de una estructura y un procedimiento que evalúe el rendimiento del sistema periódicamente, ni siquiera a partir de los resultados de los exámenes nacionales de final de ciclo. Los últimos datos disponibles se refieren al diagnóstico realizado al comienzo del PDEF en 2000, pero no supuso tampoco una evaluación propiamente dicha del rendimiento escolar. Sin embargo, y desde la perspectiva de mejora de la calidad, el PDEF pretende generalizar un dispositivo de evaluación del rendimiento estandarizado (*les évaluations standardisées*) del alumnado con un doble objetivo:

- Optimizar el tiempo de enseñanza.
- Facilitar el aprendizaje a través de los procedimientos de evaluación, en espera de la puesta en marcha de un nuevo currículo.

Se pretende la generalización de tres evaluaciones por año. Para ello ha puesto en marcha un plan de formación de profesores en la elaboración y administración de estos instrumentos, del que no hemos podido obtener información relevante.

Por último, cabe señalar que Senegal no ha participado en estudios internacionales o regionales de evaluación del rendimiento de los alumnos desde finales de los años noventa, y en los que participó —limitados a rendimiento en primaria— los resultados fueron desalentadores:

- *Monitoring Learning Achievement (MLA)*. Esta evaluación fue llevada a cabo en 1999 por la UNESCO, en 18 países, en su mayoría africanos. La prueba se aplicó a una muestra de alumnos de 4º curso de primaria (CE2) y medía las competencias adquiridas en *lectura, cálculo y vida cotidiana*. Los resultados mostraron que Senegal se encuentra en las últimas posiciones en cada área, quedando por debajo sólo Zambia y Níger.
- La *Conferencia de Ministros de Educación de Países Francófonos (CONFEMEN)* desde 1996 lleva a cabo, a través del *Programa de Análisis de Sistemas Educativos (PASEC)*, evaluaciones estandarizadas sobre el rendimiento en primaria en países africanos francófonos. Los resultados de estas evaluaciones realizadas en cinco países (Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Madagascar y Senegal) dejan a los alumnos de Senegal en última posición, en promedio de rendimiento en *francés y matemáticas*.

LA EDUCACIÓN NO FORMAL Y NO REGLADA: FUNCIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO DEL PAÍS Y NEXOS CON LA EDUCACIÓN FORMAL

Senegal se ha propuesto como objetivo para el período 2000-2012 reducir el analfabetismo en un 10% anual, a través del fortalecimiento de las competencias transferidas a las colectividades locales y al resto de estructuras desconcentradas del Ministerio de Educación (inspectores de departamento de la educación e inspectores de región, los IDEN y los IA).

El objetivo de los programas nacionales de educación no formal es proponer, tanto a personas adultas analfabetas como a jóvenes no escolarizados o que han abandonado el sistema precozmente, una educación basada en las lenguas nacionales (lengua materna) con contenidos y metodologías adaptados a su realidad económica, social y cultural. Estos programas son:

- La *alfabetización funcional*: se dirige esencialmente a personas adultas analfabetas y tiene como foco principal las mujeres de

las zonas rurales. Se desarrolla en dos periodos intensivos de cinco meses cada uno, y se trabajan la lectura, la escritura y el cálculo, en lengua nacional, con un contenido transversal sobre la ciudadanía.

- La *post-alfabetización*: son programas que apoyan la creación, edición y difusión de materiales en lenguas nacionales para que puedan ser una continuación y seguimiento de la alfabetización en lengua nacional.
- Las *Escuelas Comunitarias de Base*: se dirigen a niños y jóvenes no escolarizados a los que se proponen unos cursos de cuatro años que, una vez finalizados, actúan de pasarela para acceder al sistema educativo formal (una vez pasados los cuatro años se pueden presentar por libre al CFEE, examen de fin de ciclo primario). Se trata de una de las principales innovaciones experimentada por ONGD (*ADEF Afrique, Plan Internacional, Aide et Action, Tostan, World Vision*, entre otras) en asociación con el Estado.

Durante años el Estado ha abandonado el sector no formal, siendo las ONG nacionales e internacionales quienes han dado este servicio, ocupándose de la educación de la población más excluida por el sistema. De hecho, existen numerosas escuelas en el sector que escapan totalmente al control estatal. El PDEF pretende regular la educación no formal, pero hasta ahora no ha acometido y definido las prioridades, ni ha establecido una agenda y un presupuesto.

PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES (NACIONALES E INTERNACIONALES) EN LAS POLÍTICAS SOBRE EQUIDAD EN EDUCACIÓN

Actores internacionales

A partir de las grandes conferencias internacionales sobre educación de Jomtien y Dakar, el gobierno de Senegal y sus socios técnicos, financieros y no gubernamentales se han comprometido con el cumplimiento de la agenda y los objetivos de la EPT y, posteriormente,

con los *Objetivos del Milenio*. En el *Marco de Acción de Dakar* se estableció que “ningún programa educativo creíble dejará de aplicarse por falta de financiación”.

La puesta en marcha del PDEF en 2000, acorde con estos requerimientos, ha permitido la participación de una veintena de socios en el acompañamiento (técnico y financiero) de las políticas educativas del país. Entre ellos, distinguiremos a los miembros de la cooperación multilateral, bilateral y a las ONGD. Estos socios trabajan junto al gobierno de Senegal en diferentes actuaciones: construcción y equipamiento de escuelas, dotación de manuales escolares, formación de profesores, alfabetización, sensibilización para aumentar la escolarización (sobre todo de las niñas), apoyo a los *Proyectos de Escuela*, evaluación, proyectos complementarios de nutrición y salud, etc., estando muy presente en la financiación externa el factor calidad de la educación, en cumplimiento de los objetivos de la EPT, la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

Durante los primeros años del PDEF, la Cooperación Internacional ha colaborado con las diferentes direcciones generales del Ministerio de Educación, pero sin que el gobierno realizara una coordinación de conjunto, de forma que parece que no se ha trabajado desde la perspectiva sectorial o de programas integrales, sino desde la lógica de proyectos concretos, descoordinados y aislados. Esta opción ha provocado que los resultados sean poco visibles, y una falta de sinergia en las intervenciones. Sólo en 2007 los socios técnicos y financieros deciden ponerse de acuerdo para coordinar sus aportaciones económicas, mostrando su gran preocupación ante el probable incumplimiento de los compromisos adquiridos por el gobierno de Senegal de cara al 2010. Los socios técnicos y financieros que han apoyado al sistema educativo desde la puesta en marcha del PDEF (2000), aunque reconocen las importantes mejoras de los indicadores educativos durante estos siete años de andadura, valoran como muy insuficiente el nivel de resultados, que está por debajo de lo esperado para alcanzar los compromisos adquiridos. Como se puede ver en la *Carta de Entendimiento* en torno al sector de la educación que firman en junio del 2007 el gobierno de Senegal y sus socios técnicos y financieros (disponible en los archivos de la Fundación Carolina), éstos achacan el problema fundamentalmente

a la ineficacia de la administración, gestión y funcionamiento del sistema educativo, y no a una falta de financiación. Por ello instan al Ministerio de la Educación Nacional a implicarse en el proceso de descentralización educativa, para garantizar el buen funcionamiento de la reforma estructural puesta en marcha.

Actores nacionales

Enseñanza privada

La estructura del sector privado es la misma que la del público, y encontraremos los mismos programas de enseñanza que define el Ministerio de Educación. En general, en el país se prefiere estudiar en el sistema público, sea cual sea el nivel de vida o la zona de residencia, aunque se aprecia que esta preferencia es más marcada en las zonas rurales por la escasez de centros privados y que es menos fuerte en el quintil de las personas con mayor nivel de renta, sobre todo en zona urbana, que se decantan más por la enseñanza privada. Vemos en la tabla 1, que resume los datos más significativos para la comprensión de las desigualdades educativas, las etapas en las que la educación privada tiene mayor importancia: preescolar y enseñanza técnica y profesional.

La enseñanza privada recibe una subvención del Estado muy débil. Para su funcionamiento debe contar con el apoyo de las familias, lo que genera importantes desigualdades de acceso, e impide elegir tipo de escuela a los más pobres. Actualmente el Estado ha facilitado los procedimientos para la promoción de nuevos centros privados pero, como veremos, el tema de las subvenciones continúa siendo el caballo de batalla.

Las colectividades locales

Hasta la fecha, las colectividades locales participan en el financiamiento y la gestión del sistema educativo de manera muy modesta. Como ya hemos explicado en el epígrafe sobre la organización del

sistema educativo, se han elaborado diferentes instrumentos de planificación como los *Planes Regionales de Desarrollo Integrado* (PRDI), los *Planes de Inversión Comunitaria* (PIC) y los *Planes Locales de Desarrollo* (PLD) para que los electos locales puedan ejercer su derecho a participar en el proceso educativo de sus localidades. Pero ni la parte económica que el Estado descentraliza a las colectividades locales en educación, ni la parte que las propias colectividades (de fondos propios) ponen a disposición del sistema educativo son suficientemente importantes para obtener algún resultado significativo.

La contribución de las familias

Su aportación al sistema educativo llega principalmente a través del pago de matrículas (en el caso de las escuelas privadas), los gastos escolares, el transporte y la compra de manuales y demás materiales escolares. Según las encuestas de la ESAM¹², los gastos en educación de las familias constituyen el 1,6% del presupuesto familiar destinado al consumo. Esta contribución de las familias varía enormemente de una zona de residencia a otra. Por ejemplo, los residentes en Dakar gastan tres veces más que el resto de zonas urbanas y diez veces más que en las zonas rurales.

III.2.3. Conclusiones: la gestión, el funcionamiento del sistema y la distribución del gasto son el problema

Parece claro que el objetivo prioritario del PDEF es asegurar a todos los niños y niñas, con especial atención a los desaventajados, la posibilidad de acceder a una enseñanza primaria de calidad, obligatoria y gratuita para el año 2010. Para cumplir este objetivo se proponen varias actuaciones prioritarias: la construcción y rehabilitación de clases, el reclutamiento y distribución racional de profe-

¹² ESAM I (1994-1995) y ESAM II (2000-2001), *Encuestas sobre la situación de la población senegalesa (Enquête Sénégalaise auprès des Ménages)*.

sores y la puesta en marcha de un dispositivo que conceda prioridad a los más pobres, las niñas y los sujetos con necesidades educativas especiales.

El principal problema que se evidencia al analizar las políticas educativas se refiere a este último aspecto: no se ha concebido ningún dispositivo para resolver la desventaja, escolarizar y mantener en el sistema a los más pobres, a las niñas o a aquellos con dificultades especiales. Y es que a pesar de que el PDEF pretende adoptar una perspectiva global para acometer esta profunda renovación del sistema, hasta ahora las acciones encaminadas a mejorar la situación de acceso de estos colectivos excluidos siguen consistiendo en microproyectos aislados que no se generalizan.

Por otro lado, la mayor parte de las propuestas presentadas (planificación interna de las escuelas y centros, reforma del currículo, realización y difusión de evaluaciones del rendimiento escolar, etc.) no han recibido hasta la fecha la financiación necesaria para su generalización. Como veremos en la distribución del gasto en educación, la parte destinada a los factores relacionados con la calidad de la educación es mínima, por lo que se requiere urgentemente una redistribución presupuestaria.

Por su parte, la educación privada tiene escasa presencia, es minoritaria y la financiación pública destinada a subvenciones es prácticamente inexistente.

La contribución financiera exterior (AOD) que apoya al PDEF, si bien ha estado destinada en gran medida a la construcción de escuelas y a mejorar la calidad de la educación, durante años no ha sido objeto de una coordinación a nivel ministerial, lo que ha favorecido la continuación de la dispersión y no el desarrollo global del sistema como se aboga en el propio PDEF.

La mayoría de las necesidades de mejora de calidad del sistema educativo que podrían facilitar la integración de aquellos y aquellas que experimentan dificultades de acceso y mantenimiento, y obtienen peores resultados en las diferentes etapas, están contempladas en la normativa básica, aunque carecen de dotación económica para ejecutarlas. La situación es grave, ya que se ha llegado al año 2006 con una estancación de las tasas de escolarización en educación primaria, y si no se replantean y priorizan las políticas necesarias para

tratar con equidad a los colectivos más desfavorecidos, no se podrá avanzar. Escolarizar a aquellos que tienen delante de su casa una escuela, no son pobres, tienen buena salud y son chicos, carece de dificultad actualmente; el problema es poner de una vez en marcha aquellas medidas que saquen de sus hogares y trabajos a los niños y niñas desescolarizados. De seguir así, corre serio peligro la escolarización universal en 2010.

¿De qué servirá la reforma legislativa continua hacia nuevas perspectivas educativas si realmente no se ponen las condiciones necesarias —y no sólo presupuestarias— para que se puedan llevar a cabo? El ejemplo más evidente de esta situación es la falta real de descentralización en política educativa. Las leyes han apoyado la puesta en marcha de nuevas estructuras de control y gestión del sistema a nivel regional y local, pero no se ha reformado el Ministerio de Educación, por lo que las anteriores estructuras permanecen y coexisten con las nuevas, situación que está siendo un lastre para el sistema educativo, ya que una infinidad de estructuras chocan continuamente entre sí en competencias, por un lado transferidas y por otro centralizadas.

IV. ANÁLISIS DE LA EQUIDAD: ACCESO, PROCESOS Y RESULTADOS DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN BÁSICAS EN SENEGAL

A partir de la información más significativa recogida en el marco interpretativo, en donde hemos recogido tanto los aspectos más relevantes de la realidad contextual senegalesa como las políticas públicas en educación de los últimos diez años, procedemos a valorar la equidad del sistema educativo senegalés en las tres dimensiones ya definidas en el epígrafe I de este estudio:

- Igualdad de oportunidades en el acceso a la escolaridad.
- Igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo (en los contenidos y los procesos de enseñanza y aprendizaje).
- Igualdad de oportunidades en la obtención de buenos resultados.

IV.1. *Igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y a la formación básicas*

IV.1.1. La evolución en el acceso a la educación preescolar

En el año 2000 arranca el PDEF (*Carta de Política General, 2000-2017*), y con él la introducción de la etapa pre-primaria en la definición de la educación básica del país. Hasta esa fecha la etapa se caracterizaba por su ubicación en las ciudades y por estar destinada sólo a la clase económica media-alta. A partir de 2000 comienza un proceso de “democratización” del acceso, con la creación de nuevas escuelas pre-primarias (llamadas Casas de los más Pequeños) caracterizadas por su gestión comunitaria y su ubicación rural. Pese a ello, la obligatoriedad, suficiencia y gratuidad de la educación preescolar no está recogida en la normativa nacional, aunque se haya democratizado el acceso, la gestión es comunitaria y las familias siempre deben pagar una parte de la educación preescolar, hecho que discriminará a aquellas familias sin recursos económicos. Por otra parte, se da la paradoja de que la educación preescolar no forma parte del llamado *ciclo fundamental* (de 7 a 16 años), compuesto por la educación primaria y el ciclo secundario básico. Esta situación incide negativamente en el éxito educativo de los niños y niñas al ingresar en primaria, no solamente por su repercusión en los aprendizajes, sino porque exclusivamente los niños y niñas que han pasado por algún curso de preescolar pueden acceder a la primaria con seis años, mientras que para el resto la edad obligatoria son los siete años.

IV.1.2. El acceso a la educación primaria

De acuerdo con los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* y con su *Plan de Lucha contra la Pobreza*, el gobierno de Senegal ha hecho de la enseñanza primaria la prioridad máxima del desarrollo, ya el PDEF 2000-2010 señala que “para ello se pondrá un acento especial en la acogida de las niñas y de aquellos que vivan en las zonas

más alejadas y de los que tengan necesidades educativas especiales” (*Direction de la Planification et de la Reforme de l’Education*).

En las escuelas públicas la educación primaria es gratuita para todos y todas, y desde la puesta en marcha del PDEF cada año aumenta la matrícula en el ciclo inicial de primaria. Sin embargo, en los últimos años observamos que, pese a ello, no se alcanzan las previsiones proyectadas y necesarias para conseguir la escolaridad universal en el año 2010. No se hace lo suficiente: *la igualdad de oportunidades en el acceso es una condición indispensable para lograr la enseñanza primaria universal.*

TABLA 3. *Evolución del alumnado en primaria (Senegal, 2004-2006)*

Año	2004	2005	2006
Nº de alumnos			
E. pública	1.228.336	1.275.945	1.303.969
E. privada.....	154.413	167.869	183.877
% privada.....	11,2	11,6	12,4
Conjunto	1.382.749	1.444.163	1.487.846
Evolución anual de las tasas de matrícula (%)			
.....	7,4	4,4	3,0
E. pública	7,1	3,9	2,2
E. privada.....	10,1	8,7	9,5
Objetivo: alumnado proyectado.....	1.381.509	1.482.781	1.591.478
Diferencia con respecto al objetivo (%)	+0,1	-2,6	-6,5
Nuevas matrículas	283.859	289.615	312.545
Nuevas matrículas proyectadas	276.715	303.375	331.961
Diferencia con respecto al objetivo (%)	2,6	-4,5	-5,8

FUENTE: *Anuarios Estadísticos del Ministerio de la Educación 2004-2006 ME/DPRE* (Ministerio de la Educación/Dirección de la Planificación y de la Reforma de la Educación).

Observamos que el aumento del alumnado es menor de lo que se proyecta tanto en las matrículas como en el número de alumnos en el total de las etapas. Por ejemplo, en las nuevas matrículas del 2006 se prevén 331.961 matrículas y se alcanzan sólo 312.545, lo que supone un 5,8% menos de lo esperado. También vemos que en

2006 encontramos en la educación primaria 1.487.846 alumnos y alumnas, cuando lo previsto serían 1.591.478, un 6,5% menos de lo proyectado.

Analizamos a continuación aquellos factores del sistema educativo que más están afectando a la desigualdad de oportunidades y que son clave para comprender estos descensos en la evaluación del acceso a la educación primaria.

- 1) ¿Ampliación de la oferta educativa? Según el diagnóstico de la *Direction de la Planification et de la Reforme de l'Education* (2000), para lograr el objetivo prioritario de universalizar la primaria en 2010, la apuesta necesaria e inminente era aumentar la capacidad de acogida y acometer la escolarización de 1.200.000 nuevos alumnos (una tasa de progresión del 8% anual, muy lejos del 3% actual), la construcción de 2.000 aulas por año y la incorporación de los profesores necesarios para ello. En el período 2000-2006 se han construido 9.750 aulas (no se alcanza la cifra prevista) y en la política de construcción escolar se observan deficiencias en la política de ubicación de las nuevas escuelas o aulas. Según el último informe técnico del PDEF (2006) se han encontrado 1.475 aulas funcionales no utilizadas.
- 2) Las escuelas de ciclo incompleto. Muchos de los centros existentes y de los de nueva construcción no ofrecen los seis años reglamentarios de la educación primaria; representan actualmente un 61% del total de escuelas de esta etapa (de las 6.460 escuelas censadas en 2005, sólo 2.532, un 39% del total, ofrecían los seis años completos de estudio). Si además tenemos en cuenta que estos centros son poco frecuentes en Dakar (el 16%), significa que más de la mitad de los centros escolares del resto del país imparten una educación primaria incompleta. Los alumnos, sobre todo los de las zonas más desfavorecidas y rurales, se ven obligados a cambiar de centro escolar para completar los estudios de primaria, desplazándose a una escuela más lejana. Este hecho es fuente de abandono escolar y desmotivación por parte de los alumnos y de sus familias, que tienen que realizar un

- sobreesfuerzo para que sus hijos e hijas continúen en el sistema escolar, perjudicando especialmente a las niñas.
- 3) El entorno físico de las escuelas está poco adaptado a las necesidades escolares. Las carencias más significativas son la insuficiencia de infraestructuras como letrinas, instalaciones de agua, instalaciones eléctricas, ausencia de vallas protectoras de la escuela, etc. Una escuela de calidad debe ofrecer un entorno mínimamente confortable, porque la falta de condiciones influye negativamente en la educación, especialmente en la de las niñas.

IV.1.3. El acceso a la educación secundaria básica

Tiene una duración de cuatro años y está destinada a la población de 12 a 16 años; en la educación pública es también totalmente gratuita. Se trata de un *ciclo importante de transición*, porque pretende consolidar las bases adquiridas en la primaria e inicia una preparación hacia futuros itinerarios de aprendizaje encaminados a la inserción sociolaboral, y también porque, en sí misma, esta etapa abre las puertas al mundo laboral. La obtención del BFEM (*Certificado de finalización de estudios medios*) es un título oficial que permite trabajar (por ejemplo, ser voluntario de la Educación Nacional y dar clases en las escuelas primarias del país). Por ello el PDEF establece una correlación entre el desarrollo de este ciclo y el del anterior, pues a medida que el ciclo primario tenga mayor número de alumnos que obtengan los resultados para acceder al siguiente, la capacidad de acogida de la secundaria básica debe aumentar. Desde el comienzo del PDEF este ciclo medio ha conocido una constante expansión. Los factores que están en la base de este crecimiento son: la presencia de oferta privada, que en esta etapa supone alrededor del 20% de los alumnos de los centros, y el aumento de los centros públicos, ya que entre 2005 y 2006 se han construido 111 centros públicos de enseñanza media básica. A pesar de estos avances, la enseñanza media no alcanza a más del 28% de los niños y niñas en edad de acceder a ella, y en buena medida es porque la tasa de transición entre primaria y secundaria ha aumentado incluso más de lo que el PDEF había proyectado.

Analizaremos a continuación aquellos factores que la política educativa debería tener en cuenta para generar la necesaria igualdad de oportunidades en el acceso a la educación básica (véanse los datos de la tabla 1).

- 1) Diferencias educativas entre regiones, zonas rurales y urbanas y grupos socioeconómicos. Las regiones del país no han experimentado los mismos progresos en cuanto al acceso a la escolaridad; las diferencias en la educación entre las zonas rurales y urbanas son igualmente muy importantes. Junto a otras, estas desigualdades se reflejan en el indicador “esperanza de vida escolar”, o número de años que tiene probabilidad de asistir un niño de seis años a la escuela en relación con la tasa de escolaridad. En primaria, los niños y niñas senegaleses de las zonas rurales tienen una esperanza de vida escolar de 3,5 años, mientras que en las ciudades es de 6 años (Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas, 2004). Otro factor a tener en cuenta es que en las zonas rurales de Senegal, el inicio del curso escolar coincide con la época en la que la cosecha aún no se ha terminado de recolectar. Esto hace que para las familias resulte prácticamente imposible comprar en ese momento el material escolar y la ropa necesarios.

En cuanto a la situación socioeconómica de las familias, la comparación de las tasas brutas de escolarización entre los diferentes quintiles de gasto muestra las desigualdades entre familias con mayor y menor nivel de renta. Entre el primer y el quinto quintil, el diferencial de la tasa bruta de escolarización se establece en 32,4, un 30,8 en zona urbana y un 55,9 en la capital, Dakar. El promedio de años que están escolarizados los alumnos de familias en situación de pobreza es de cuatro, frente a los ocho años de los de familias con mayor nivel de renta. De estos últimos, alrededor del 55% alcanza el nivel de secundaria y el 17%, la educación superior, mientras que para los alumnos en situación de pobreza los porcentajes son del 22 y del 2%, respectivamente. A partir de la enseñanza secundaria encontramos una mayor

tasa de alumnos de familias con alto nivel de renta. Más del 70% de la población inscrita en educación secundaria pertenece a las clases adineradas (quintiles 4 y 5). Los datos hablan por sí solos. Si la educación es un elemento constitutivo del capital humano y un arma para escapar de la pobreza, sería necesario poner a disposición de los excluidos los medios efectivos para ir a la escuela (Agencia Nacional de Estadísticas y Demografía, 2005).

- 2) La situación de las niñas y jóvenes. A nivel nacional, el índice de paridad pasa del 0,85 al 0,93 entre el 2000 y 2004, pero existen grandes diferencias regionales. Según los estudios realizados en Senegal sobre los principales obstáculos que frenan el acceso de las niñas a la educación, en zonas principalmente rurales como Tamba y Kolda se ha llegado a la conclusión de que se deben al *coste de oportunidad*. Volvamos a tener en cuenta que el inicio del curso escolar coincide con la época en la que la cosecha aún no se ha terminado de recolectar, y que las familias no puedan asumir gastos. Además, hay que añadir la importancia del matrimonio en estas sociedades, tratándose de un acto prioritario y más rentable para las familias que la escolarización, sobre todo para las más pobres, que deben calcular los costes de escolarización de sus hijas en relación con los eventuales beneficios que pueden recibir de un futuro matrimonio, que quizá les proporcione un beneficio mayor, o al menos éste es el modelo aprendido y la conducta reforzada hasta ahora. De forma que, si tienen que elegir entre enviar al colegio al niño o a la niña, elegirán al niño.
- 3) La enseñanza religiosa. Otro de los obstáculos importantes para que las familias escolaricen a los niños, y principalmente a las niñas, es la falta de enseñanza religiosa en las escuelas, considerada por muchos padres como un elemento educativo necesario. Para intentar dar respuesta a este problema, en 2004 se modificó la *Ley de Orientación de la Educación 91-22*, y el PDEF dispuso una diversificación del modelo formal apoyando la puesta en marcha de las escuelas franco-árabes (privadas), que participan del currículo general,

pero lo compaginan con el árabe y el estudio del Corán. Y con la intención de aumentar la demanda escolar se amplía la oferta de enseñanza religiosa en las escuelas públicas a través de la modificación de la *Ley 91-22* en el año 2004.

IV.1.4. El acceso de la población a la alfabetización por la vía de la educación no formal

Según la Dirección de la Alfabetización y las Lenguas Nacionales (DALN), la tasa de alfabetización en 2006 se estimaba en un 61,45% de la población, que está moderadamente por encima de los datos del último censo demográfico de 2002 (59,1%). Como ya hemos explicado en el epígrafe dedicado a la política educativa, Senegal se ha propuesto como objetivo para el período 2000-2010 la reducción del analfabetismo en un 10% anual, a través del fortalecimiento de las competencias transferidas a las colectividades locales y al resto de estructuras desconcentradas del Ministerio de Educación (inspectores de departamento y de región de la educación nacional, los IDEN y los IA). El problema es que en ese mismo año 2006 no existen cifras oficiales que informen sobre el número de participantes en los diferentes programas nacionales de alfabetización, que nos permitirían valorar el cumplimiento de ese objetivo, ni siquiera indirectamente. En suma, en los últimos diez años el sector de la educación no formal ha sufrido graves contratiempos, lo que ha provocado una disminución de sus resultados. Las principales debilidades del sector que se reflejan en el diagnóstico realizado en el marco del PDEF son las siguientes:

- El Estado ha movilizadpo pocos recursos económicos para este sector.
- Existen dificultades para conocer los datos estadísticos necesarios para acometer una buena gestión del sector.
- Existe debilidad del sistema de planificación y gestión de la política de alfabetización.
- Hay ausencia de uniformidad en los procedimientos con los socios financieros.

IV.1.5. Conclusiones sobre la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la formación básica

La educación preescolar no forma parte del ciclo fundamental del sistema educativo senegalés, aunque desde el año 2000 sea parte del ciclo básico. Su matrícula y capacidad de acogida ha aumentado desde el año 2000 pero la poca financiación destinada pone en peligro la continuidad de estos avances. A pesar de estas mejoras el grueso del sector continúa en manos de las escuelas privadas y ubicado en las zonas urbanas.

Globalmente, la cobertura escolar ha aumentado en *enseñanza primaria*, pero el ritmo de evolución es lento y la escolarización universal continúa siendo un desafío. Casi el 17% de los niños y niñas del país no están escolarizados, al menos no en centros del sistema educativo formal. Para alcanzar la escolarización universal y la paridad se hace necesaria una adecuación de la oferta educativa con el fin de integrar las necesidades de las comunidades más pobres y las demandas de educación religiosa de muchas familias. Se deberían poner en marcha medidas de atención a la diversidad de necesidades y demandas (curriculares, horarias, política de becas e incentivos familiares, entre otras) capaces de eliminar las barreras en el acceso a la educación y de motivar a las familias. Algunas de estas medidas curriculares deberían contemplar sin duda la expansión de la enseñanza en lengua materna y de la religión como materia optativa. Aunque el gobierno ha abierto la vía de la enseñanza religiosa en las escuelas públicas, los datos indican que se imparte sólo en un 0,4% de las escuelas (*Direction de la Planification et de la Reforme de l'Education*, 2006). Por último, el *programa de construcción escolar* debe ser reajustado nuevamente a los objetivos de la escolaridad primaria universal para 2010.

Senegal no está lejos de alcanzar el acceso universal a la enseñanza primaria, pero el camino que queda es el más difícil, ya que afecta a los menos privilegiados. La brecha incide en todas aquellas familias sin los ingresos necesarios para hacer frente a los costes directos derivados de la enseñanza de sus hijos, como el material escolar, el transporte, la comida en el colegio, etc., y también a los

costes indirectos, representados por los beneficios que genera a los padres el trabajo de los hijos.

En cuanto al acceso a la enseñanza secundaria básica, se repiten y acentúan los problemas de la enseñanza primaria, a pesar de los esfuerzos del gobierno en la construcción de nuevos centros escolares, la capacidad está muy por debajo del número de alumnos y el concurso de entrada en 6º hace que sólo la mitad de los alumnos que acaban la primaria y obtienen el CFEE consigan una plaza en una escuela pública de secundaria. Los niveles de escolaridad descienden en picado: si el TBS en la primaria es del 82%, en la secundaria básica es del 28% (datos del Ministerio de Educación, 2006).

IV.2. *Igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo: currículo, procesos y resultados*

Cuando la escuela es segregadora y/o no posee un currículo adaptado a las necesidades de vida y de futuro del alumnado, cuando los profesores no están preparados y/o motivados, o no poseen los materiales necesarios para el correcto desarrollo de las clases, se está negando el derecho a la educación. Por ello, en este estudio se considera también como dimensión de la equidad del sistema educativo la igualdad de oportunidades respecto a los contenidos y procesos educativos. En consecuencia han sido objeto de análisis:

- *La cantidad de educación recibida* (estimada en horas de clase por día, días de clase al año, currículo oficial realmente impartido).
- *La calidad del proceso de enseñanza y de aprendizaje* (valorando la existencia de docentes suficientes y preparados, de un currículo actualizado y realmente básico, de medidas de atención a la diversidad de necesidades educativas, de unos materiales pedagógicos adaptados a las enseñanzas y a disposición de alumnos y profesores, o la convivencia en las escuelas).

Los objetivos de la *Educación Para Todos* (EPT) exigen que la creciente participación en la educación camine a la par con la mejora

de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, y por ello de los resultados escolares. La educación que recibe un niño o una niña no puede expresarse sólo con el indicador de “años de escolaridad”, es preciso valorar también la oportunidad que han tenido de aprender (los programas y horarios escolares), y los aprendizajes efectivamente conseguidos, como una de las preocupaciones centrales del sistema escolar.

Desde esta perspectiva, el sexto objetivo del *Marco de Dakar* precisa que la comunidad internacional se compromete a “mejorar sobre todo los aspectos de calidad de la educación, en una preocupación por la excelencia y como manera de obtener para todos conocimientos reconocidos y cuantificables, especialmente en lo que concierne a lectura, escritura y cálculo así como en las competencias necesarias para la vida cotidiana”.

IV.2.1. Cantidad de educación ofrecida/recibida

Este indicador supone analizar tanto el calendario escolar como el currículo efectivamente impartido en las escuelas.

La suma de aprendizajes que un alumno/a adquiere depende en gran medida de su presencia efectiva en las clases, por lo que cuanto más reducida sea ésta menor será la oportunidad del alumno de asimilar las competencias básicas, y del profesorado de enseñarlas. En Senegal, el gobierno fija anualmente el calendario escolar y las fechas de apertura y cierre de las escuelas primarias y secundarias.

Los datos disponibles sobre el horario efectivo en la enseñanza primaria son de 750 horas anuales (*Rapport d'exécution technique et financière du PDEF*, CRES, 2006), por debajo de las 800 horas previstas en el *Rapport Technique* del PDEF (DPRE, 2006) y de las 900 horas establecidas en la *Carta de Política General* que llama “al respeto de una norma horaria de 900 horas anuales de enseñanza en el marco de un calendario de 30 semanas efectivas con 30 horas de trabajo por semana” (LPG 2005, punto IV.vii). La gravedad de este incumplimiento horario es que estas 750 horas se ven aún más reducidas por factores añadidos: huelgas, fiestas no oficiales, absentismo

de profesores y de alumnos, etc. Todos estos factores influyen en el tiempo destinado al aprendizaje, sin que podamos determinar a ciencia cierta (por falta de evaluaciones oficiales precisas) su contribución a la disminución efectiva real del horario escolar.

Los datos disponibles sobre el volumen horario en la enseñanza media datan de 2002, y son todavía más preocupantes, ya que establecen 649 horas anuales (*Analyse du Secteur de l'Éducation du Centre de Recherches Économiques Appliquées*, CREA, 2004). El *Rapport Économique et Financier* del CRES (2006) señala que existen diferencias en el volumen horario entre las regiones del país. Sólo una mala gestión del sistema educativo a un nivel descentralizado puede permitir que esto ocurra.

Por otra parte, como ya hemos señalado, la situación curricular es muy grave, y no parece tener solución a corto plazo, ya que en los presupuestos analizados no aparecen dotaciones económicas suficientes para la finalización, experimentación y generalización a nivel nacional del nuevo currículo propuesto por el PDEF. Como expusimos en el epígrafe sobre políticas, actualmente coexisten en las escuelas primarias dos programas: el oficial (de 1979) y un programa piloto organizado por objetivos que es aplicado en una centena de escuelas, ambos aderezados por numerosos contenidos transversales sin control ministerial. Mientras que el nuevo currículo —por competencias— no esté implantado en el conjunto de las escuelas del país, el que sigue impartándose en todos los ciclos es el de 1979 que, según el análisis documental y la información obtenida en nuestros encuentros con representantes del profesorado y del Ministerio, se caracteriza por lo obsoleto de sus contenidos.

El cuadro 10 muestra las asignaturas propuestas en el currículo oficial de 1979. A través de las entrevistas realizadas a los profesores de enseñanza primaria y secundaria hemos sabido que, finalmente, no es lo que realmente se enseña en las clases. Por ejemplo, no existen profesores con las competencias necesarias para impartir las asignaturas de latín y griego y hemos sabido que incluso en la universidad son asignaturas que ya no se imparten.

Como ya hemos explicado en las políticas del PDEF, se están realizando esfuerzos para poner en marcha las *évaluations standardisées* con el objetivo de rentabilizar el tiempo de enseñanza y facilitar

CUADRO 10. *Currículo oficial de Senegal a partir de 1979 (Decreto 79-1165, Boletín Oficial del Estado, Gobierno de Senegal)*

Educación primaria:

- Materias obligatorias: Matemáticas, Francés, Medio.
- Materias opcionales: Educación moral, cívica y sanitaria, Educación física y deportiva, Educación estética (dibujo, música, canto).

Educación secundaria básica:

- Obligatorias: Matemáticas, Historia, Ciencias de la vida y de la tierra, Geografía, Economía familiar, Ciencias físicas, Francés, Inglés, Árabe, Latín y Griego.
- Opcionales: Español, Alemán, Portugués.

Educación secundaria superior:

- Obligatorias: Matemáticas, Historia, Ciencias de la vida y de la tierra, Economía, Filosofía, Ciencias físicas, Francés, Inglés, Árabe, Latín y Griego.
 - Opcionales: Español, Alemán, Portugués.
-

la evaluación de los aprendizajes mientras se dispone de un currículo generalizado. Pero, por el momento, hasta la implantación efectiva de estas evaluaciones sistemáticas del rendimiento escolar, esta situación no permite ser optimistas respecto a la oportunidad de aprender (estimada en tiempo y contenidos) de los estudiantes senegaleses.

IV.2.2. Calidad de la educación recibida

En materia de calidad educativa nos hemos encontrado con grandes lagunas en muchos indicadores, pero sí es posible constatar que, en los siete años que el PDEF lleva en marcha, las principales acciones desarrolladas se han centrado en aumentar el acceso a la enseñanza primaria, desatendiendo el paquete de la calidad. Aunque en la normativa aparece como un factor importante, el problema es que la mayoría de las acciones educativas que afectan a la calidad del sistema no contemplan una financiación específica, por lo que no se han llevado a cabo. Como ya mencionamos en el epígrafe

de las políticas, la calidad educativa ha estado supeditada a la disponibilidad de financiación exterior, sin que por parte del gobierno haya habido una coordinación que nos permita medir y presentar unos resultados.

El hecho es que no se puede considerar de calidad un sistema educativo sin equidad, y en Senegal sólo el 10% de los niños obtienen buenos resultados escolares, mientras la gran mayoría no aprende aquello que le servirá para vivir, convivir y tener un trabajo digno. Esta situación no sólo sustrae un derecho humano básico, sino que rezaga el desarrollo socioeconómico del país. Veamos la situación en algunas dimensiones significativas en la calidad de la educación, a partir de la información disponible.

EL PROFESORADO

Recordemos que el PDEF introduce una renovación en la cuestión docente que intenta solucionar los tres principales problemas que tenía el sector: la falta de docentes, su absentismo y su deficiente formación.

La falta de docentes en primaria se suple con la ampliación del “Programa de Voluntarios de la Educación”, pero el requisito mínimo de formación exigido para poder dar clase en las escuelas primarias senegalesas es poco exigente: disponer del título de enseñanza superior básica (BFEM). Parece, pues, imprescindible acometer eficazmente la formación inicial y continua de estos voluntarios. Actualmente (datos de 2006) en todas las regiones del país existe una Escuela de Formación de Profesorado y se han estabilizado a este nivel los dispositivos de formación inicial y continua. Pero existen varios problemas: las antiguas estructuras de formación, anteriores al PDEF, que existían a nivel regional (los llamados *Polos Regionales de Formación*) siguen funcionando sin que haya habido una fusión de ambas estructuras; la formación inicial de seis meses continúa siendo insuficiente y la continua no está garantizada (según la opinión de los profesores entrevistados).

También *en enseñanza secundaria básica existe un gran déficit de profesores*, un hecho que ha llevado a incorporar personal sin las

competencias necesarias para desarrollar su trabajo. Según la *Evaluación* del PDEF 2003, al menos 2.000 profesores de enseñanza media están trabajando sin tener los diplomas profesionales necesarios (mínimo nivel universitario). Con la introducción del PDEF estos docentes pueden seguir una formación acelerada durante las vacaciones de verano, pero hasta la fecha todavía no se han acordado los contenidos de la formación inicial y continua de los profesores de enseñanza media, ni se ha elaborado una evaluación para conocer el alcance actual de estas medidas de formación. El avance de la enseñanza secundaria básica está fuertemente condicionada a la mejora de la enseñanza primaria, por lo que parece que hasta que no se solucionen los problemas de universalización y calidad que afectan a esa etapa, el gobierno no pasará a resolver los de la secundaria.

La motivación del profesorado es otro factor esencial de la calidad de la enseñanza. Las entrevistas realizadas con profesores de primaria y secundaria de las zonas rurales y urbanas del país muestran diferencias significativas en el trato que reciben de parte del Ministerio los Voluntarios de la Educación y los funcionarios públicos. Los Voluntarios de la Educación no tienen derecho a sindicarse ni seguridad social (tienen una mutua); por otra parte, las condiciones de trabajo en las zonas rurales (principal destino del voluntario) son bastante más duras que en las zonas urbanas: pobreza, enclavamiento y soledad, falta de materiales en las clases y escuelas en mal estado. Por el contrario, los funcionarios de la educación eligen estar en las ciudades en donde las condiciones de trabajo son más favorables. Como hemos señalado, es necesaria una política específica de apoyo a la escolarización y una mejora de las condiciones educativas en aquellas zonas más remotas y rurales del país.

RECURSOS Y MATERIALES ESCOLARES

La escuela senegalesa, en todas sus etapas, carece de los recursos y materiales escolares suficientes para facilitar la enseñanza al profesorado y los aprendizajes a los alumnos. Sólo un profesorado bien

formado en programación didáctica podría eliminar la necesidad de que cada alumno tenga que comprar sus propios libros de texto personales, pero no es ésta la situación. En todo caso, las aulas sí deberían disponer de una biblioteca con material básico, y el profesorado de guías didácticas que les orienten y compensen sus deficiencias formativas. La realidad es que la situación es muy deficitaria en este sentido, y los pocos avances que se producen se orientan en la dirección más cara: la dotación de manuales por alumno. Por ejemplo, en el año 2000, la ratio de manuales escolares por alumno en la enseñanza primaria era inferior a uno, y según la *Evaluación del PDEF* realizada por la *Direction de la Planification et de la Reforme de l'Education* en 2003, la ratio había aumentado a 2,15. Para resolver esta situación, en el *Rapport Economique et Financier du PDEF 2006* (DPRE) se diseña un plan de acción que pretende dotar de manuales escolares a la enseñanza primaria, secundaria básica y secundaria general, pero observamos que en los presupuestos económicos no se contemplan los fondos necesarios.

LA DISPOSICIÓN PARA APRENDER: SALUD Y NUTRICIÓN EN LA ESCUELA

Hemos de señalar algunos progresos notables en este sector, que apoyan la igualdad de oportunidades en el sistema educativo senegalés. Aunque siguiendo una estrategia nacional dirigida por la División de Control Médico Escolar, la financiación de estas estrategias corre a cargo fundamentalmente del “Programa Alimentario Mundial” (PAM) y de la UNICEF. El programa de apoyo alimentario ha beneficiado en 2006 al 40,9% de las Casas de los más Pequeños, y el programa de cantinas escolares al 26,97% de las escuelas de primaria situadas en las zonas más pobres y rurales.

IV.2.3. La última oportunidad: cantidad y calidad de la educación no formal

Cuando hablamos de educación no formal en Senegal nos estamos refiriendo principalmente a los Centros de Alfabetización Funcional

(CAF) y a las Escuelas Comunitarias de Base (ECB). Las primeras son centros de alfabetización de adultos, mientras que las segundas son centros de formación que actúan de puente hacia la educación formal, permitiendo a los niños y niñas de nueve a catorce años un ciclo de enseñanza que les permita acceder al *Examen Final de la Escuela Primaria* (CFEE).

Según la escasa información disponible, entre 2004 y 2006 las tasas de matriculación en las CAF han disminuido, y se desconoce el nivel de aprendizaje de los participantes. Por otra parte, estos centros alfabetizan principalmente en lenguas nacionales (maternas), pero los alfabetizados se encuentran con la inexistencia de materiales escritos en esas lenguas, y con que los exámenes de acceso al sistema formal y sus titulaciones están en francés, con el consiguiente problema de desventaja y exclusión y, además, con el riesgo de olvidar los conocimientos aprendidos.

Por otro lado, tampoco existen datos disponibles sobre los resultados del *Examen Final de la Escuela Primaria* (CFEE) de los alumnos de las Escuelas Comunitarias de Base (ECB).

Además, la educación no formal está en manos de la cooperación bilateral, ONG y otras asociaciones, sin que hasta el momento podamos identificar una acción gubernamental que regule las intervenciones y dé un empuje hacia una mayor coordinación, flexibilidad y eficacia de las intervenciones. Esta grave situación se refleja en el informe realizado por el profesor Abdoulaye Diagne en su *Rapport économique et financier* (CRES, 2006).

Desarrollar el sector de la educación no formal de un país permite acometer el desafío de alfabetizar a los adultos —mejorando también la igualdad de oportunidades de los niños— y proporcionar una oferta educativa adaptada para aquellos y aquellas jóvenes que la escuela formal ha dejado excluidos. Por ello debería caracterizarse por la flexibilidad, es decir, por la capacidad de hacer frente a la evolución de las necesidades y realizar los cambios necesarios para darles respuesta, y por la participación de los diferentes actores para poder establecer pasarelas y buscar financiación y cooperación para movilizar recursos. En Senegal todo parece indicar que nada de esto se está acometiendo con la decisión, el modelo y los recursos adecuados.

IV.2.4. Conclusiones sobre la igualdad en el tratamiento educativo

En conjunto, el PDEF ha permitido avances hacia la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación —principalmente en primaria y parcialmente en infantil—, pero en cuanto a la calidad de la enseñanza, muchos proyectos aún esperan materializarse. En esta situación se encuentran, entre otros proyectos fundamentales, la conclusión de la reforma del currículo, que debe ir pareja con la mejora en la selección y formación de funcionarios docentes y voluntarios de la educación; el cumplimiento de calendarios y horarios escolares establecidos; la accesibilidad, adecuación y gratuidad del material escolar y pedagógico; la mejora del entorno escolar (instalaciones); la elaboración y financiación de un plan en materia de salud y nutrición en las escuelas; la extensión y adecuación de la enseñanza técnica y la formación profesional adaptada a la demanda de los sectores productivos del mercado de trabajo y la alfabetización y formación por la vía no formal.

El objetivo del PDEF es “mejorar la calidad de los aprendizajes, desarrollando las innovaciones necesarias y poniendo especial acento en aquellas políticas y estrategias necesarias y eficaces para los aprendizajes de los alumnos”. Sin duda se trata de un objetivo ambicioso para cualquier país, ya que su consecución implica la consideración del binomio calidad-equidad en los diferentes niveles del sistema, para que todos los niños y las niñas, considerando las brechas sociales, tengan la oportunidad de alcanzar la educación básica. El problema en el caso de Senegal no es sólo de insuficiencia de recursos, sino también de establecer las prioridades y la agenda política, de identificar las medidas que, con un menor coste, tendrían un mayor impacto en la calidad del sistema, y desde luego de gestión a nivel central y descentralizado, de las medidas que se están poniendo en marcha. En todo ello, tendría enorme utilidad disponer de mecanismos de información, inspección y evaluación fiables y ágiles para tomar decisiones, que en este momento parecen muy insuficientes, lo que redundaría en la ineficiente absorción y gestión de los recursos financieros y humanos disponibles.

Como muestran los resultados que analizaremos a continuación, la calidad del sistema es deficiente en general y reproduce las desigualdades.

IV.3. *Igualdad de oportunidades para obtener buenos resultados en la educación básica*

Siendo la educación básica un derecho, la igual oportunidad de lograr buenos resultados es lo que permite medir el disfrute de ese derecho. Ciertamente, los aprendizajes, titulaciones y oportunidades que obtienen de su paso por la escuela los alumnos y alumnas constituyen el último y fundamental nivel de análisis del funcionamiento equitativo de un sistema educativo, y la igualdad de oportunidades para obtener buenos resultados se analiza en términos de la eficacia, eficiencia y funcionalidad del sistema, que son tres dimensiones de la calidad. La equidad en la educación implica rendimientos similares entre los alumnos sin distinción de centro, etnia, cultura, sexo o nivel de renta.

Si analizamos la educación desde la perspectiva de inversión para el desarrollo económico y social del país, hay que preguntarse si el gasto en educación está siendo rentable para la economía senegalesa. Esto es, si está formando adecuadamente a las personas para la inserción laboral, y si tiene la eficacia necesaria para promover la movilidad social. Desde este enfoque multisectorial de la educación básica procede también preguntarse en qué medida el sistema va consiguiendo frenar la emigración masiva de los jóvenes.

En las páginas siguientes daremos respuesta a estos interrogantes, pero adelantaremos que en Senegal el nivel de rendimiento escolar es muy bajo y que, aunque no existen datos desagregados por zonas rurales y urbanas, sí se visibilizan con claridad las diferencias entre regiones, entre centros privados y públicos, y entre niños y niñas.

Asimismo se observan desigualdades notables entre el sistema público y el privado, no por disponer de resultados (no se conocen las estadísticas del nivel de aprendizaje de los alumnos en el sistema público y en el privado) sino por la situación de desigualdad

manifestada por un dato evidente y llamativo: los alumnos de las escuelas privadas no tienen obligación de pasar exámenes oficiales para continuar en el ciclo educativo siguiente y los alumnos de las escuelas públicas sí.

IV.3.1. La obtención de titulaciones académicas en la enseñanza básica: el Certificado de Estudios Primarios (CFEE) y el Certificado de Finalización de la Enseñanza Media Básica (BFEM)

Como hemos explicado en el epígrafe de políticas, para poder acceder a la *enseñanza secundaria básica pública* el alumnado de primaria debe pasar dos pruebas: un examen de finalización de etapa, el CFEE, y un concurso público para acceder a las insuficientes plazas disponibles en 6º. En la enseñanza privada ni uno ni otro son indispensables para entrar en la enseñanza secundaria básica, estableciéndose una evidente discriminación económica. En la tabla 4 se muestran los resultados de estas dos pruebas en el año 2006.

TABLA 4. *Porcentaje de alumnos que obtienen la puntuación mínima en el CFEE y en el examen de ingreso a 6º curso (enseñanza secundaria básica), Senegal, 2006 (%)*

	<i>Porcentaje de alumnos que aprueban el CFEE</i>	<i>Porcentaje de alumnos que han obtenido CFEE y aprueban el ingreso a 6º curso</i>
Niñas	66,46	50,05
Niños	71,90	55,60
Total	69,28	52,97

FUENTE: Anuario de Estadísticas Escolares del Ministerio de Educación 2006.

Vemos que, en 2006, sólo el 69,28% del alumnado de la enseñanza pública aprobó el CFEE (un resultado insatisfactorio tratándose de la primaria), pero, además, de ellos sólo pudo ingresar en la secundaria básica el 52,97%. El resto, o dejó de estudiar, o tuvo que hacer un esfuerzo por costearse la educación privada, algo fuera del alcance de los más desfavorecidos.

Más adelante, el BFEM es el examen que acredita la finalización de los estudios que corresponden al primer ciclo de secundaria (secundaria básica). Los alumnos que poseen este certificado pueden optar bien al empleo (enseñanza, salud, comercio, fuerzas armadas y policía, etc.), o continuar estudiando en el segundo ciclo de secundaria (secundaria general) que conduce a estudios universitarios o bien a la formación técnica y profesional. Al igual que en el CFEE, el BFEM es obligatorio en el caso de la enseñanza pública o para acceder al empleo, y queda en una recomendación del gobierno en el caso de estudiar en escuelas privadas y continuar estudiando para alcanzar un diploma superior.

IV.3.2. Resultados educativos: tasas de abandono, repetición, acceso y retención

Para finalizar este epígrafe sobre los resultados educativos nos ha parecido importante analizar la tabla 5, en donde a través de las cifras nos damos cuenta de la gravedad de la situación en la educación de Senegal.

El análisis global de estos datos nos muestra una realidad en la que quedan por hacer numerosos progresos para que los resultados educativos sean más positivos. Actualmente, sobre cien niños en edad de ir a la escuela primaria, 95 acceden y 57 la terminan, y de éstos sólo 28 niños pasan a educación media y 26 la terminan; finalmente, de este grupo sólo once pasarán a secundaria general (a partir de los datos de la tabla 5).

Las tasas de abandono en los últimos cursos —en los que hay examen nacional— son enormes, nos ha llamado la atención el problema que se constata con el BFEM (¡un 21,12% de abandono el año del examen!). Hemos preguntado a los agentes del Ministerio

TABLA 5. *Tasa de retención, acceso, repetición y abandono en la educación primaria y secundaria básica, Senegal, 2006 (%)*

<i>Nivel</i>	<i>Tasa de retención</i>	<i>Tasa de acceso</i>	<i>Tasa de repetición</i>	<i>Tasa de abandono</i>
CI.....	100,00	89,84	5,91	12,69
CP	88,46	79,47	9,58	6,59
CE1	92,95	73,87	9,34	8,73
CE2	91,44	67,55	11,27	4,27
CM1.....	95,13	64,26	12,00	15,97
CM2.....	83,31	53,53	22,20	27,6
Tasa de pasaje.....		50,22		
6º	100,00	26,88	9,18	3,33
5º	96,10	25,84	10,06	3,04
4º	95,39	24,64	13,24	-2,05
3º	100,26	24,71	24,47	21,12
Tasa de pasaje.....		44,51		

FUENTE: *Anuario de Estadísticas Escolares del Ministerio de Educación 2006.*

de Educación sobre este dato, y las respuestas que nos han dado se refieren principalmente a la desconexión existente entre el examen de BFEM y los contenidos aprendidos por los alumnos a enseñanza media. Volvemos otra vez a la necesidad de mejora de la calidad y de los contenidos educativos en los sistemas de evaluación responsables y al establecimiento de un currículo y demás entradas de calidad educativa sin los cuales se seguirán registrando elevados índices de abandono (27,6% en primaria y 21,13% en secundaria). La explicación que nos ha ofrecido el Ministerio de Educación remite principalmente a la desconexión existente entre el examen y el currículo impartido en primaria y secundaria. Volvemos otra vez a la necesidad de mejorar la calidad, los contenidos educativos y los sistemas de evaluación. Los efectos que la situación actual tiene sobre la vida de los niños y niñas son graves y además ponen en juego el desarrollo del país.

IV.3.3. Educación y empleo

La educación y la formación básicas condicionan la inserción profesional de los jóvenes, y es un medio por el que todos los países, con mayor o menor decisión política, buscan la mejora de sus condiciones micro y macro-económicas. A largo plazo, es el camino para suprimir las barreras estructurales relacionadas con la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión. La evaluación de la eficacia sociolaboral del sistema educativo se obtiene al poner en relación los niveles de educación y la inserción en el mundo laboral. Esta relación muestra los resultados sociales generados por el progreso educativo y traduce, en cierta manera, los beneficios económicos y sociales en términos de rentabilidad y eficacia que la sociedad ha obtenido de la inversión en educación.

Recordemos que la población de Senegal es muy joven (el 82,5% de la población tiene menos de 39 años, mientras que las personas mayores de sesenta años sólo representan un 5,4%), lo que incide en el perfil de la oferta y la demanda del mercado laboral.

Las características del contexto del país y de la situación de su sistema educativo conducen inmediatamente a interrogantes sobre sus previsibles consecuencias sociales: ¿qué impacto ha tenido hasta ahora el sistema educativo en el perfil y las tasas de empleo/desempleo? ¿Está el sistema educativo actual en condiciones de promover la movilidad social? ¿La educación es un elemento del sistema que favorece la participación social y el disfrute de bienes y servicios de los ciudadanos y ciudadanas? ¿En qué medida?

La situación del empleo en Senegal se perfila a partir de los últimos datos disponibles, presentados en el último censo general de la población (RGPH/ANST, 2002), publicado en 2006 y en la *Encuesta Senegalesa de Hogares* (ESAM II), realizada en 2002 y publicada en 2004. En ambos, se define la población potencialmente activa como las personas en edad de trabajar, ofreciendo un dato realmente llamativo, pues se refiere a aquellas de diez años o más, obviando la ilegalidad del trabajo infantil. Por otra parte, y según estas mismas fuentes, en 2002 la población activa representa el 55,3%, de los cuales un 56,4% están ocupados y un 43,6% desempleados, lo

que supone una tasa de desempleo muy alta con consecuencias que superan la capacidad de reacción del país.

En las fuentes oficiales consultadas encontramos otra información significativa:

- El 60% de la población activa se concentra en las zonas rurales, y sólo un 30% en las urbanas.
- La población femenina en edad de trabajar es alrededor de 1,13 veces superior a la de los hombres, "... situación que podría estar inducida por el carácter selectivo de la emigración que afecta mayoritariamente a los hombres" (Tercer Censo General de Población y Hábitat 2002, RGPH/ANST, 2006).
- A nivel nacional, hay una destacada presencia de agricultores (60%), seguidos de personas dedicadas al comercio (14,0%).
- El sector informal tiene una gran vitalidad. A nivel nacional, tanto en zona urbana como rural, las personas ocupadas son trabajadores independientes (46%). Les siguen en las zonas rurales quienes trabajan en explotaciones familiares propias (33%) y, en las zonas urbanas, los asalariados (29%).
- Los puestos superiores y las profesiones intermedias representan una baja proporción de la población ocupada: un 1,1 y un 0,5%, respectivamente.

Dos datos adicionales terminan de configurar una situación desajustada y preocupante que requiere una política multisectorial (educativa y laboral) urgente por parte de la Administración senegalesa. Una encuesta realizada por el CIDE (*Consortium Internacional para el Desarrollo de la Educación*, proyecto financiado por ACIDI-Canadá en 2006) en 143 empresas senegalesas del sector formal de Dakar informa que el 51,5% de estas empresas encuentra dificultades para conseguir trabajadores cualificados. Por otra parte, fuentes de la Cooperación Española consultadas (Oficina Comercial, Oficina del Ministerio de Trabajo y Oficina Técnica de Cooperación, agosto 2007) confirman que esta crisis en el empleo es el principal factor instigador de las oleadas de emigración masiva entre 2006-2007.

RELACIÓN ENTRE EMPLEO Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN

El nivel de instrucción del cabeza de familia es bajo, pues cualquiera que sea el intervalo de edad considerado, más de un 60% de los casos no han frecuentado la escuela. De los que sí lo han hecho, alrededor de un 25% de quienes tienen entre 20-24 años han cursado la primaria, seguido de un 19,5% de los de 35 a 39 años, y de un 18,7% de los de 25 a 29 años¹³. Se observa una evolución lenta.

Existe una relación positiva entre el nivel de instrucción y los ingresos económicos. En efecto, si relacionamos el salario de los cabeza de familia con su nivel educativo en el contexto de la economía senegalesa y a lo largo de su vida activa, quienes han alcanzado un nivel educativo más alto (más años de escolaridad por tanto), obtienen o perciben mayores ingresos. Así, en el intervalo de edad entre 25 y 30 años, el beneficio medio de los cabeza de familia con diploma de estudios superiores es el doble de los diplomados en primaria y, a su vez, el triple del de los analfabetos.

Asimismo, la evolución salarial de los cabeza de familia con diploma de estudios superiores revela un crecimiento más rápido a lo largo de su vida activa, observándose que entre los 15 y los 55 años su salario medio casi se multiplica por seis. Por otra parte, los diplomados que viven en las zonas urbanas están mejor valorados que los que viven en zonas rurales, y es que la ciudad ofrece la posibilidad de ejercer actividades profesionales mejor remuneradas, entre otras cosas por la mayor diversificación en los sectores de actividad. Por el contrario, en las zonas rurales la única posibilidad de inserción laboral la ofrece el sector primario.

En términos generales, se aprecia que esa minoría de cabezas de familia diplomados superiores de entre 30 y 34 años, y residentes en zona urbana, tienen un salario cuatro veces más elevado que sus

¹³ Los datos de este indicador se refieren a la Encuesta Senegalesa de Hogares (ESAM I, realizada en 1995). Aunque son datos antiguos, son significativos, y se han considerado datos de referencia en el dispositivo de seguimiento y evaluación de las políticas y programas puesto en marcha a partir del DSPR 2006 (*Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza*), así como en el documento de Análisis del sector de la Educación 2004 del Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas.

homólogos de las zonas rurales. En conjunto, se observa que la concentración de la actividad económica en las ciudades tiene por efecto una mejora de la rentabilidad externa de la inversión educativa, al contrario de lo que ocurre en las zonas rurales.

V. CONCLUSIONES GENERALES: ALGUNAS RESPUESTAS A LAS PREGUNTAS CLAVE DEL ESTUDIO

Sobre el marco teórico y de la estructura metodológica de este estudio han sobrevolado un conjunto de preguntas básicas. A continuación, y a partir de las lecciones aprendidas, ofrecemos algunas respuestas que formulamos también como hipótesis de trabajo para ser contrastadas en futuros estudios.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EQUIDAD EN SENEGAL Y REFLEJO EN LA NORMATIVA VIGENTE

Cabe destacar la grave contradicción que hemos encontrado en nuestro análisis sobre la equidad en la política pública. Existen dos realidades, casi opuestas en ocasiones, entre lo que se espera del sistema educativo senegalés a través de la lectura de la normativa vigente y la realidad que se vive en las escuelas públicas en cuanto a igualdad de oportunidades en el acceso, tratamiento y posibilidad de obtener buenos resultados. Analizando la evolución en la legislación se podría decir que el país va incorporando la equidad a todas las etapas del ciclo educativo, adaptando su normativa a la posibilidad real de alcanzar los *Objetivos del Milenio* y los compromisos adquiridos en el *Marco de Dakar 2000*. El legislador senegalés modifica decretos y leyes buscando consolidar el marco político de acción educativa (PDEF), que en conjunto persigue un sistema basado en los resultados, la transparencia y la equidad, rompiendo con la anterior gestión cerrada por etapas, y poniendo en marcha una perspectiva global que pretende renovar todo el sistema educativo.

El plan decenal de la educación se apoya en la gestión descentralizada, el empoderamiento de las estructuras locales y en su

implicación financiera y técnica en el sistema educativo. Pero en ocasiones encontramos que las nuevas estructuras de gestión del sistema educativo aprobadas por el Parlamento y puestas al servicio de la EPT entran en contradicción con las antiguas estructuras: éste es el caso de las nuevas estructuras del poder local, imprescindibles para la correcta gestión del PDEF. Hasta la fecha son las estructuras descentralizadas del propio Ministerio de Educación las que, sin embargo, y siguiendo las consignas del gobierno central, gestionan el sistema educativo a nivel local.

En general, la conclusión es que las normas y leyes senegalesas emanan un espíritu democrático, africanista, que busca la continua evolución de la sociedad. Lo que parece ocurrir es que mientras la legislación sigue estándares internacionales, la realidad educativa está muy por debajo de estos estándares, y ser pobre, niña, vivir en zona rural, etc., son todavía factores excluyentes del sistema educativo. A nivel global, el sistema educativo senegalés no refleja, hasta el momento, la igualdad de oportunidades en el acceso, ni en los procesos ni en los resultados educativos. Las leyes no se han transformado en disposiciones de uso generalizado en la acción educativa hacia la equidad. ¿De qué sirve, por ejemplo, que la ley liberalice las escuelas privadas para ampliar la cobertura si el Estado continúa sin establecer un sistema de subvenciones y control ni coordina sus actividades?

MAGNITUD Y PERFIL DE LA INEQUIDAD EDUCATIVA EN SENEGAL: APROXIMACIÓN A SUS CAUSAS

A lo largo de este informe se muestra cómo determinados factores ligados al contexto económico, social y geográfico condicionan seriamente la equidad, sin que desde la Administración pública se haya puesto remedio. Son principalmente la pobreza económica, el enclavamiento de ciertas regiones y el sexo los factores determinantes de las desigualdades en el acceso al sistema. ¿De qué ha servido poner en marcha una *Carta de Política General* que favorece la educación de las personas en situación de pobreza, las niñas, etc., si no se traduce en acciones concretas?

El problema de inequidad no está en la falta de instrumentos legales, sino en su falta de aplicación. Uno de los factores determi-

nantes es la inadecuada y poco transparente distribución del gasto en educación. Si bien desde 2000 (PDEF) se observa un esfuerzo financiero considerable por parte del Estado, su política presupuestaria no está dando buenos resultados; es necesario distribuir bien el gasto entre las diferentes etapas educativas y, sobre todo, clarificar el organigrama de toma de decisiones, y poner en marcha unidades eficaces de coordinación y gestión de recursos a nivel central y local.

En conjunto, el sistema educativo senegalés presenta una forma piramidal desde la enseñanza primaria hasta la universidad y, según se avanza, encontramos menos niños y muchas menos niñas. Quienes van dejando los estudios son los pobres y los que viven en las zonas más aisladas.

La extensión de la *educación preescolar* no ha parado de aumentar desde el año 2000. La puesta en marcha de la perspectiva comunitaria y la implantación en zonas rurales de las Casas de los más Pequeños ha resultado muy positiva para romper el perfil elitista y urbano de esta etapa, pero todavía hay que hacer un gran esfuerzo si se pretende la generalización del ciclo. Resulta indispensable una dotación mayor de recursos públicos, y canalizar y coordinar oportunamente la cooperación financiera exterior destinada a esta etapa.

Por el momento, la mayor parte de las actuaciones del gobierno ha perseguido universalizar *la primaria* para el año 2010, y si bien hasta el año 2005 los indicadores mostraban notables avances, la ausencia de mecanismos que erradiquen las desigualdades estructurales instaladas pesa en el sistema, generando un estancamiento en las tasas de escolaridad. La *crisis del programa de construcción escolar* y las desigualdades que genera en la oferta educativa también ponen en peligro el progreso. La política en primaria debe ajustarse nuevamente a los objetivos establecidos para 2010, persiguiendo no sólo la universalización del acceso, sino también de la finalización.

La educación media básica ha conocido una constante expansión desde 2000. Se aprecian esfuerzos del Estado en la construcción de nuevos centros con el objetivo de poder aumentar la matrícula y de acercar a las zonas rurales la posibilidad de continuar estudiando después de primaria. La política estatal de construcción de nuevos centros de proximidad, más cerca de las poblaciones, democratiza

el acceso que estaba marcado por una importante presencia del sector privado. A pesar de estos avances es mucho el camino que queda por recorrer, pues sólo un 28% de los niños y niñas continúan estudiando después de los doce años. Será necesario implicarse en la educación media de la misma manera que en la primaria, pues si no se preparan las condiciones de acceso a esta etapa peligra la continuidad del sistema, y con ello las oportunidades de que los niños y niñas disfruten de ocho años de escolarización, y la finalización del primer nivel del sistema que prepara mínimamente para el acceso al empleo. Más allá de la política de acceso, al mismo tiempo han de acometerse las medidas que favorezcan la finalización, lo que aún parece una meta lejana.

La calidad es la asignatura pendiente del PDEF, y uno de los factores que más graves situaciones de inequidad está generando. La *situación curricular* que viven los alumnos y alumnas del país no es tolerable, pues no sólo prevalece un currículo oficial obsoleto con más de dos décadas de antigüedad, sino que genera desigualdades entre los alumnos que siguen distintos currículos. Esta situación dificulta a su vez la puesta en marcha de una adecuada formación inicial y permanente del profesorado. Esto, unido a la ausencia de medidas de factibilidad y control de las directivas horarias, el calendario escolar y el absentismo del profesorado, hace que sea imposible para la Administración, y mucho menos para observadores externos, calcular la oportunidad de aprender que tiene el alumnado senegalés. Dentro del capítulo calidad encontramos además otras deficiencias que el sistema debe solventar para alcanzar cierto nivel de equidad:

- La escasez de manuales y otros materiales pedagógicos afecta principalmente a las escuelas y alumnos con menos recursos económicos.
- Aunque las escuelas normales y el plan de formación de profesores se han puesto en marcha en todas las regiones, todavía hay un problema de coordinación entre las diferentes estructuras de formación existentes a nivel regional.
- La reforma del currículo no sólo debe incorporar un nuevo enfoque más funcional (la planificación por competencias básicas

que plantea el PDEF), sino que ha de revisar si las propias materias consideradas obligatorias y optativas se ajustan a dicho enfoque. Asimismo, el fomento de incentivos al aprendizaje, como la enseñanza de la religión y la utilización de las lenguas nacionales (maternas) en las aulas, debería afrontarse de manera decidida.

La educación no formal está en manos de la cooperación bilateral y ONG, sin que hasta el momento podamos identificar una acción gubernamental que regule las intervenciones y dé un empuje hacia una mayor coordinación, flexibilidad y eficacia de las mismas. La alfabetización de toda la población es otro de los *Objetivos del Milenio* y del *Marco de Dakar*, y no se trata como tal en la política senegalesa, que se concentra en la primaria. Es necesario optar por un modelo y un plan funcional y coherente (que no cambie la lengua de aprendizaje y enseñanza a mitad de camino) y falta también que la alfabetización y la educación básica de jóvenes y adultos se reflejen en la política presupuestaria.

La enseñanza técnica y la formación profesional se encuentran en pleno proceso de reestructuración, pero faltan recursos humanos cualificados y capaces de conducir la reforma. Como se ha argumentado anteriormente, las PYMES del país no encuentran jóvenes cualificados, y los jóvenes cualificados no encuentran empleo por la falta de coincidencia en el perfil y optan por la emigración, situación que demanda con urgencia una política multisectorial que armonice la oferta y la demanda, y que aglutine las ideas y los recursos de los distintos actores: Administración pública central y local, tejido empresarial y financiero interno, y socios internacionales.

CONSECUENCIAS Y RECOMENDACIONES PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Este estudio se ha centrado en la educación y la formación básicas, tal y como se entienden en el *Marco de Dakar*, y de acuerdo a los objetivos de la EPT, por lo que la educación superior sólo se ha contemplado en el análisis comparado de la inversión en el sector, y en tanto que tiene consecuencias para la mejora de la calidad del

sistema educativo. Pero además, es importante que juegue un papel en la formación de especialistas en educación, de investigadores que, superando la figura del consultor ocasional, puedan contribuir verdaderamente al conocimiento de las necesidades del sistema educativo del país, al estudio en profundidad de la eficiencia de las políticas públicas sectoriales, a su comparación con las iniciativas regionales e internacionales y, en definitiva, que puedan colaborar con la Administración pública en el diseño de propuestas de mejora, y en la denuncia argumentada de las políticas erradas. Sabiendo que lo urgente es garantizar el derecho a la educación básica y la formación profesional, también es importante que la educación superior ocupe su lugar como eslabón del sistema. A este respecto destaca la necesidad de ajustar los currículos a las demandas del mercado laboral, y favorecer la equidad en el acceso.

Por su parte, la enseñanza técnica y la formación profesional se caracterizan por un gran desequilibrio entre la formación impartida y los sectores de la vida económica. Ante esta realidad, y con la finalidad de cumplir con los compromisos adquiridos en Dakar 2000, el país se compromete a desarrollar estas enseñanzas. De hecho, fue una de las modificaciones que el gobierno tuvo que introducir en el PDEF para que éste sirviera a su vez de *Plan Nacional de Acción por la EPT*, y poder aspirar así a los beneficios y recursos correspondientes. Actualmente la enseñanza técnica y la formación profesional se encuentran en pleno proceso de reestructuración, y las fuentes consultadas constatan el déficit de recursos humanos cualificados y capaces de conducir esta reforma. El gobierno lleva dos años intentando reformar el sector sin que hasta el momento se hayan puesto en marcha las condiciones de aplicación de la reforma.

LA EDUCACIÓN SENEGALESA DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL

Como hemos observado, el sistema educativo senegalés sufre de una falta de eficiencia en el gasto destinado a la educación. En efecto, a través de un análisis comparado realizado en trece países africanos, el Banco Mundial ha revelado que, a pesar de que en el gasto

público senegalés el porcentaje del PIB destinado a la educación es relativamente elevado en Senegal (4,9% frente al de 3,8 de media de otros países africanos), la duración media de la escolaridad (6,7 años en 2005) es en general más baja que la media de estos países (8 años). Esta situación se traduce en un bajo índice de eficiencia. Senegal posee el índice de eficiencia más bajo de los países africanos (con un 1,35) a excepción de Zimbabwe y Níger. Esto muestra que, con relación a otros países del continente, Senegal está empleando erróneamente sus recursos financieros y no se están traduciendo en una mayor eficacia educativa (datos del Banco Mundial utilizados por A. Diagne en su artículo “Investir sur le gens: l’éducation et la santé”, *Revue Africaine de Développement*, 2007).

VI. RECOMENDACIONES

EXTENDER Y SOSTENER LAS POLÍTICAS EMPRENDIDAS EN EDUCACIÓN INICIAL

La educación inicial nunca es un lujo. Constituye el primer objetivo de la EPT, y ya en la *Declaración de Jomtien* se considera que el aprendizaje comienza desde el nacimiento. En un país como Senegal tiene un impacto especialmente positivo en la igualdad de oportunidades para el acceso a primaria pues, mientras no cambie la normativa, exclusivamente los niños y niñas que han pasado por algún curso de preescolar pueden acceder a la primaria con seis años, mientras que para el resto la edad obligatoria son los siete años. Asimismo incide decisivamente en el aprovechamiento y continuidad en la educación básica, previniendo la sobre-edad, las repeticiones y el abandono.

Ciertamente, por la voluntad política del gobierno, la educación inicial ha salido del olvido en el que estaba desde hace décadas y, junto a las estructuras de acogida tradicionales, las Casas de los más Pequeños han dado un impulso reformista al sector. Pero la escolarización temprana de todos los niños y niñas, especialmente de aquellos que viven en zonas rurales y de las familias de bajos ingresos,

debe ser una prioridad política sostenida. El 0,57% del gasto público destinado a este nivel en 2007 (frente a un 46,79% en primaria) debe incluso incrementarse.

Es necesario extender la política de inclusión de los sectores desfavorecidos seguida con las Casas de los más Pequeños, manteniendo el modelo de gestión comunitaria y la ubicación rural, así como su enfoque integral (educar, proteger la salud y complementar una alimentación deficiente). Asimismo, es preciso diseñar un currículo adecuado para la etapa, que promueva el desarrollo temprano y prepare a los niños y niñas para su entrada en la educación primaria.

El aporte del sector privado y local en el país es crucial en la extensión de este ciclo, por lo que los centros privados y comunitarios deben recibir el apoyo y la formación necesaria para cumplir su rol educativo. Es necesario instaurar una colaboración eficaz entre los actores sociales, las familias y el Estado para asegurar la financiación de los programas de la educación inicial. Pero también es preciso animar la creación de proyectos locales, capaces de atraer la financiación de los socios internacionales.

COMBATIR LAS DESIGUALDADES EN EL ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA

A pesar del aumento en las tasas de escolarización en los últimos diez años, todavía subsisten desigualdades visibles entre regiones, zonas rurales y urbanas, niños y niñas, y entre grupos socioeconómicos.

- Condicionar la escolarización a los seis años, a haber cursado algún año de preescolar en una situación de oferta insuficiente en ese nivel, supone un retraso poco justificado y perjudicial para el aprovechamiento en primaria.
- Acometer los esfuerzos necesarios para incrementar la escolarización de acuerdo a la tasa de progresión establecida por el gobierno para universalizar la etapa en 2010 (del 8% anual, muy lejos del 3% actual), por lo que el presupuesto de la etapa debe efectivamente ajustarse al porcentaje del gasto en

educación estimado como necesario en el *Plan* por la EPT (50%).

- Que la política de construcción escolar no esté dando los resultados esperados condiciona gravemente acceso. Si la cooperación bilateral disminuye la financiación de estos aspectos, la coordinación estatal debería siempre asegurar que los objetivos proyectados en cuanto al número de alumnos no se queden nunca sin plaza en las escuelas por falta de aulas. Para ello se recomienda que al mismo tiempo que mejorar la política de construcción escolar se emprenda una de rehabilitación, ya que en muchas ocasiones podría resultar más económica y rápida. Por otra parte, sería preciso incluir en la agenda política —planificar y presupuestar— la sustitución de los centros de ciclo incompleto en la etapa (superior al 61%), pues son causa de abandono o sacrificio para las familias.
- Equilibrar el progreso entre regiones y zonas (rurales/urbanas), acometiendo políticas de equidad territorial. Se observan fuertes progresos en regiones como Ziguinchor, Kolda y Tamba, mientras que Diourbel, Louga y Kaolak acusan un gran retraso. Por otra parte, ya sea en las tasas de inscripción, las tasas brutas de escolarización o el índice de representatividad, las poblaciones rurales siempre están por debajo de las urbanas, por lo que la “esperanza de vida escolar” es prácticamente cuatro años mayor en la ciudad. Será necesario, pues, realizar y apoyar aquellas acciones encaminadas a atraer y mantener en el sistema educativo a los niños que vivan en estas situaciones.
- Mejorar el acceso y la permanencia en la etapa. Es preciso diagnosticar e identificar bien las causas que impiden o frenan la universalización en cada zona. Para que el sistema educativo beneficie a todos los senegaleses y senegalesas, se impone una perspectiva de planificación más cualitativa que persiga la adaptación del sistema a las necesidades específicas de cada colectivo y de cada zona. Por ejemplo, en Diourbel (TBS 51,8%), región donde el peso de la religión es muy importante, se pueden reforzar las estrategias para reconciliar a los padres con las escuelas, por ejemplo a través de la implantación

de más escuelas franco-árabes. Asimismo, es necesario buscar estrategias en regiones donde el trabajo infantil es una de las principales causas de absentismo escolar (es el caso de Kaolack, TBS 56,1%).

LA ENSEÑANZA SECUNDARIA BÁSICA Y SUPERIOR: COMBATIR EL REZAGO DE UN CICLO BÁSICO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y EL DESARROLLO

En esta etapa básica para la inclusión social, que forma parte del llamado ciclo fundamental, hemos constatado un aumento de la escolarización debido a la construcción de Escuelas de Proximidad dentro del marco del PDEF (2000-2010), pero aún no alcanza más que al 28% de los niños y niñas en edad de frecuentarlas. Las recomendaciones que se presentan en la educación primaria son válidas también para el ciclo de secundaria, sólo que la situación de esta etapa es bastante más precaria. Los datos que hemos podido obtener sobre el pasaje de la enseñanza primaria a la secundaria nos muestran fuertes disparidades entre regiones y entre zonas urbanas y rurales (28,3% tasa de transición de Tambacunda contra 60,7% en Dakar y, en general, la transición en las zonas rurales es de 35,55% contra el 63,13 en las urbanas, datos del *Rapport Economique et Financier du CRES*, 2006). Por lo tanto es fundamental continuar con la construcción de estas Escuelas de Proximidad, pero teniendo en cuenta estas grandes diferencias regionales.

En estos momentos resulta esencial aumentar con creces y con equidad esta oferta educativa, para promover la igualdad de oportunidades, disminuir las tasas de abandono entre primaria y secundaria y proporcionar a la mayor cantidad posible de jóvenes el capital educativo básico para su inclusión social.

FORMACIÓN PROFESIONAL: UNA REFORMA PERENTORIA

Resulta imprescindible que se lleve a buen término la reforma que afecta en estos momentos al sector de la enseñanza técnica y la formación profesional. Es fundamental que esta reforma ponga en

relación el currículo y las necesidades reales actuales del mercado laboral senegalés.

Al mismo tiempo se deben revalorizar y formalizar los oficios tradicionales, pues en Senegal muchos jóvenes trabajan (y trabajarán) en el sector informal, en oficios aprendidos en la familia o en los gremios. Este proceso debería afectar también a la cualificación profesional inicial para que se imparta en la educación secundaria media.

LA ALFABETIZACIÓN FUNCIONAL Y LA CUALIFICACIÓN BÁSICA DE PERSONAS JÓVENES Y ADULTAS: UN PROBLEMA QUE NO SE ATAJA

En términos generales, el sector de la educación no formal (que asume la alfabetización, la cualificación laboral mínima y el reen-ganche al sistema educativo formal de personas jóvenes y adultas) está poco presente en la agenda política, y precisa con urgencia de la elaboración de un plan con reflejo en los presupuestos de la educación básica. Entre las medidas más urgentes destacan:

- Que el gobierno desarrolle, con la colaboración de sus socios nacionales e internacionales, las nuevas Escuelas Comunitarias de Base que se van a articular en los Centros de Enseñanza Técnica Femeninos (CETF) y en los Centros de Formación Profesional, con el objetivo de poner al alcance de la comunidad las actividades de alfabetización y los aprendizajes técnicos en las lenguas nacionales.
- El aumento de la inversión en este sector, para poder mejorar el currículo y la formación de formadores.
- La sensibilización en la igualdad de género y adoptar políticas de alfabetización concentradas en jóvenes y mujeres.
- En cuanto a la posalfabetización, se debe prestar mayor atención a la producción de materiales escritos en lenguas nacionales para que los neoalfabetizados en estas lenguas puedan practicarlas.
- Al mismo tiempo es necesario que el gobierno organice la educación no formal y ofrezca datos estadísticos suficientes

para que los agentes de desarrollo puedan medir resultados e intervenciones.

EN TODAS LAS ETAPAS: MEJORAR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La evaluación de la primera fase del *Plan Decenal para la Educación y la Formación* (PDEF 2000-2010) revela fuertes carencias en la cantidad y calidad de los aprendizajes, y por tanto de la enseñanza. Señalaremos una serie de recomendaciones dirigidas a priorizar los factores que pueden impactar en mayor medida en la calidad de la educación en el país, y con ello en el acceso y finalización de la educación y formación básicas.

La cuestión docente

Es fundamental aprovechar la puesta en marcha de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) del Ministerio de Educación para la centralización de la información, selección, asignación de destinos y asuntos salariales, etc., de los profesores. Esta dirección ha realizado desde el año 2004 un enorme esfuerzo de centralización de la información para poder conocer la situación real de los destinos de los profesores y así poder luchar de manera más eficaz contra el absentismo docente. Debería poder continuar con estos esfuerzos con la ayuda de técnicas informáticas y con el respeto del resto de actores implicados en la transmisión de la información si se producen en las regiones movimientos de personal.

Aunque el programa de voluntarios de la educación ha sido esencial para el aumento de las tasas de escolaridad en primaria, se debería apostar por la profesionalización. La formación inicial en los EFI de seis meses resulta escasa y la formación continua no está garantizada en todas las regiones del país, ya que al depender de los inspectores de departamento resulta difícil de controlar.

El aumento del número de profesores en secundaria y la formación de los mismos es imprescindible para la mejora de la calidad de esta etapa, hemos señalado las graves carencias docentes que existen en esta etapa. Para solventarlas, el gobierno debería poner

en marcha un programa de refuerzo sustancial de las capacidades de los docentes en activo y otro que permitiera aumentar el número de docentes dedicados a este sector.

Otros aspectos de la calidad educativa

Es preciso:

- Aumentar y controlar en todas las regiones del país el tiempo dedicado al aprendizaje en la educación básica.
- Finalizar y extender a todas las escuelas el nuevo currículo por competencias para todas las etapas (derogando el de 1979), iniciar la reforma del currículo de enseñanzas técnicas, formación profesional y alfabetización, y generalizarlos a la mayor brevedad posible.
- Tomar las medidas administrativas y económicas necesarias para impulsar y generalizar el nuevo sistema de gestión eficaz de la escuela primaria y secundaria, basado en proyectos de cada centro educativo.
- Mejorar el entorno escolar. La construcción de 2.000 aulas en primaria va a permitir el reemplazo de muchas estructuras provisionales y la rehabilitación de aquellas aulas que ya no eran funcionales. Es necesario continuar en la línea de mejora del entorno escolar (estructuras accesibles a niños con dificultades, cuartos de baño separados para niñas y niños, vallas de protección en las escuelas, etc.).
- Conseguir una mayor implicación de las comunidades locales y escolares en las iniciativas públicas que tengan el objetivo de reducir la sobre-edad, la repetición y el abandono escolar.
- Instaurar un sistema de incentivos para aquellos centros de primaria y secundaria que escolaricen alumnado en desventaja y tengan los mejores resultados escolares.
- Acometer, por parte de los servicios descentralizados (inspectores de departamento y de región, los IDEN y los IA), una política de gestión del mobiliario escolar y del material y recursos didácticos, para que además de mejorar la dotación,

ésta llegue realmente a las escuelas más necesitadas. Hay que fomentar una dotación suficiente de bibliotecas de aula (si la asignación de manuales individuales es inviable) y sensibilizar y formar al profesorado para su adecuada utilización.

- En relación con las prioridades anteriores, urge reforzar la capacidad de evaluación del sistema educativo a partir de un conjunto de indicadores básicos sobre la calidad. En concreto, en cuanto a la capacidad de los inspectores de la Educación Nacional en la elaboración de currículos adaptados, en el apoyo a los proyectos de cada centro, en el seguimiento de las escuelas y en la evaluación de los aprendizajes. En definitiva, es preciso fortalecer la capacidad de las estructuras descentralizadas (formación de planificadores, evaluadores, bibliotecarios, inspectores, etc.), de manera que puedan mejorarse los procesos educativos y de gestión.

MEDIDAS IMPRESCINDIBLES PARA INTEGRAR EN EL SISTEMA EDUCATIVO A LOS COLECTIVOS MÁS DISCRIMINADOS

Junto a las medidas generales orientadas a mejorar el acceso y la calidad ya señaladas, conviene destacar la necesidad de medidas específicas que aceleren el cierre de las principales brechas de inequidad.

Combatir las desigualdades ligadas al género

La escolarización de las niñas en primaria ha conocido un aumento significativo en estos últimos años pero, a pesar de los esfuerzos realizados, la tasa bruta de escolarización (80,6%) sigue siendo más baja que la de los niños (84,4%) en 2005, y los progresos realizados en el acceso de las niñas son mayores en la educación primaria que en la secundaria. En todos los ciclos escolares la proporción de niñas que acaban la etapa es menor. Los matrimonios precoces, la realización de actividades productivas y domésticas, la necesidad de desplazarse para continuar estudiando o las malas condiciones de

los centros desde la perspectiva de género son factores que favorecen la tasa de abandono femenino. Para los próximos años, el desafío mayor es conseguir incluir y retener a las niñas en los ciclos de secundaria.

Para ello, y partiendo de las experiencias exitosas desarrolladas en el país, será necesario diseñar y aplicar estrategias específicas que permitan progresar hacia la paridad y la igualdad:

- Revisando la formación del profesorado, los currículos y los materiales escolares desde la perspectiva de género.
- Emprendiendo campañas de sensibilización y de información dirigidas a la población meta (familias, autoridades locales, líderes comunitarios o religiosos, etc.) que aprovechen las experiencias regionales.
- Promoviendo la incorporación de profesoras con la finalidad de presentar modelos femeninos de éxito profesional.
- Desarrollando iniciativas, en colaboración con las ONGD y la sociedad civil para orientar a las niñas hacia las asignaturas científicas en secundaria. Un buen ejemplo lo ofrece el *Fórum Africano de Mujeres Profesoras (FAWE)*, una ONG muy activa en todo el país que realiza acciones a favor del acceso y mantenimiento de las niñas en la enseñanza primaria y secundaria.

Vincular con decisión equidad y lucha contra la pobreza

Es una constante el rezago que sufren las zonas rurales respecto a las urbanas, se suma a la que padecen las familias en situación de pobreza, que siguen teniendo más dificultades para acceder al derecho a la educación. Senegal puso en marcha un *Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza*, pero su aplicación efectiva en el sector exigiría asociar con mayor decisión las políticas de inversión en educación básica y reducción de la pobreza, por ejemplo:

- Diseñando estrategias referidas a la oferta y al modelo de enseñanza capaces de promover la escolarización de los niños en situación de pobreza, de mantenerlos en el sistema educativo

y de mejorar sus resultados escolares. Si la pobreza económica de algunas regiones afecta a la escolarización de los niños y niñas, las medidas económicas de reducción de la pobreza deben apoyar el aumento de la tasa de escolaridad en las mismas.

- En el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza, el apoyo a la empresa privada es uno de los aspectos importantes, por lo tanto es esencial que desde estos foros no se deje de vincular este desarrollo de la empresa privada con la formación de jóvenes para el empleo. Sólo trabajando en conjunto se conseguirán las sinergias necesarias para ambos sectores.

Prestar atención y recursos a la diversidad de necesidades educativas

Hemos podido constatar un déficit generalizado de la oferta educativa para niños y niñas con necesidades educativas especiales (afectados por discapacidad física, sensorial o intelectual, albinos) y específicas (niños y niñas trabajadores, víctimas del sida, de la guerra, huérfanos, niños maltratados, etc.). Tampoco se identifica un modelo de atención a la diversidad definido (integración dentro de los centros ordinarios o en centros especiales), por lo que las iniciativas son muy diversas, y, en todo caso, insuficientes y sin el seguimiento necesario.

Sin embargo, el sector es muy activo y poco a poco se está organizando, gracias a las iniciativas privadas y a la cooperación bilateral. Es necesario promover una política de desarrollo de estos servicios educativos en cantidad y con la equidad suficiente para responder a las necesidades.

MEJORAR LA CALIDAD DE LA AYUDA DE LOS SOCIOS INTERNACIONALES

El marco de actuación es la *Carta de Entendimiento* que han firmado en junio del 2007 el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Enseñanza Técnica y la Formación Profesional, y el Ministerio de Economía y Finanzas con los principales socios técnicos y financieros

del país, sobre la armonización de las ayudas en apoyo al *Plan Decenal de la Educación y la Formación* (PDEF). Dicha *Carta* se inspira en las declaraciones de Roma (2003) y de París (2005) sobre armonización y calidad de la ayuda al desarrollo en el marco de una gestión eficiente y transparente, y consiste en un refuerzo de la coordinación y en la armonización de los procedimientos para simplificar la utilización de los recursos en el marco de un diálogo permanente. Consideramos que esta mayor implicación y control por parte de los socios internacionales puede favorecer la coordinación del conjunto de las actuaciones que se están realizando en el sector, y afrontar una nueva visión de conjunto y más acorde con la descentralización de la Administración educativa prevista en el PDEF.

VII. BALANCE Y PROSPECTIVA

VII.1. *Valoración del modelo teórico de análisis*

El modelo y diseño utilizados (véanse los epígrafes 1 y 2 de este estudio de caso) supone un conjunto estructurado de factores y variables que, desde una perspectiva global, ayudan a analizar y conocer elementos muy significativos del sistema educativo del país. Se parte de la construcción de un marco interpretativo —elementos del contexto y evolución de las políticas públicas— para extraer conclusiones sobre la igualdad de oportunidades en el acceso, tratamiento y resultados, que a su vez facilitan una valoración del grado de equidad o inequidad del sistema educativo.

En el caso de Senegal, los problemas de información y la estructura de la Administración Educativa han dificultado en ocasiones el seguimiento de todos los requerimientos del modelo teórico de análisis de la equidad adoptado en el estudio. El acceso a estadísticas básicas y a los resultados del PDEF, que son elementos clave para poder evaluar la eficiencia de las políticas públicas en la equidad del sistema educativo, ha resultado muy difícil, pues en muchas dimensiones e indicadores no son medidas o evaluadas, no están

desagregados por variables significativas (regiones, zonas, etapas, edades, género, etc.), u ofrecen información y datos contradictorios.

Debido a las dificultades generadas por la falta de disponibilidad de datos y al hecho de que hasta la fecha el gobierno de Senegal no haya estructurado estas opciones educativas, la educación no formal y la formación profesional no se abordan en el documento más que de manera descriptiva, sin que entre a formar parte del análisis ya que en los textos existentes no aparecen datos que nos permitan concluir con rigor en estos puntos basándose en una observación directa de la realidad y en entrevistas.

VII.2. *Limitaciones del estudio*

Durante la realización de este trabajo hemos encontrado una serie de dificultades que deberían tenerse en cuenta tanto para acometer posteriores estudios de estas características en Senegal como en las políticas de cooperación para el fortalecimiento de la administración pública del país:

- *El difícil acceso a la normativa y otra documentación relativa a la política educativa* ha ocasionado grandes retrasos al principio del trabajo, ya que no existe un archivo o biblioteca central donde poder consultar la información más básica. Se ha podido acceder a la documentación mediante los contactos personales de los miembros del equipo de investigación. Una dificultad adicional es que los funcionarios de los servicios de la Educación Nacional trabajan con versiones diferentes de los mismos documentos. Esto obligó a invertir un tiempo considerable en poner en orden todo el archivo documental imprescindible para la comprensión de la política educativa.
- *La insuficiente calidad de las estadísticas.* Anualmente el Ministerio de la Educación edita una publicación estadística que recoge las principales cifras de la situación de la educación nacional (*Anuarios de Estadísticas Escolares*), pero que en muchos casos no se organiza en indicadores realmente significativos. Para elaborar el *Anuario*, dos miembros del Ministerio recorren

los 34 departamentos del país, y el correspondiente Inspector de la Educación Nacional de cada departamento les proporciona las estadísticas de su departamento. En 2003, Natalia Massé, miembro de este equipo de trabajo, cuando trabajaba para UNICEF, acompañó a uno de estos equipos y observó de primera mano las numerosas dificultades que tienen los inspectores para acceder a los datos descriptivos de su propio departamento: la mitad del curso escolar los inspectores están en Dakar asistiendo a reuniones, el presupuesto en carburante no es suficiente para permitirles recorrer todo el departamento, no hay formación para la adecuada recogida y tratamiento de datos, entre otras dificultades. Estos problemas se reflejan en la calidad y cantidad de la información estadística disponible, y por tanto utilizable en este estudio, en muchas ocasiones contradictoria. En general hemos detectado que la mayoría de los datos sobre gasto público y privado son muy confusos, que las referencias por regiones y departamentos presentan contradicciones, y que muy pocos datos aparecen desagregados por sexos y edades. Sólo existen estadísticas suficientes y claras para la educación inicial y primaria (una por pequeña y otra por prioritaria). A partir de la secundaria son escasos. Hasta la fecha no hay datos sobre la educación no formal sobre la enseñanza técnica y la formación profesional. Esta situación era conocida de antemano, aunque no suficientemente ponderada, por lo que el estudio incluyó una fase de trabajo de campo con especialistas senegaleses. No obstante, la identificación de información válida y fiable ha supuesto una ardua y lenta tarea de contraste y depuración, y en ocasiones de renuncia a parte de la información.

- *La coyuntura política.* El año 2007 ha estado marcado por las elecciones presidenciales del mes de abril, con la lógica influencia en todos los aspectos de la vida nacional, incluidos los relevos en la Administración Pública. Por ello, numerosas entrevistas concertadas con actores de la política educativa, fueran o no miembros de la Administración del Estado, han sido continuamente cambiadas de fecha, o anuladas sin previo aviso. No obstante, como se indica al principio de este informe,

hemos tenido la oportunidad de entrevistar a muchos de los actores clave del sistema previstos en el diseño.

- *La coordinación interna del equipo de trabajo* también ha sido compleja, tanto por los diferentes ritmos de trabajo entre ambos países implicados (España y Senegal) como por la necesidad de familiarizarse con la complejidad y originalidad del diseño de investigación (de enfoque fundamentalmente cualitativo), sumadas a la dificultad de la recogida de información.

Todo ello nos lleva a hacer una última recomendación, tanto al país como a sus socios internacionales, relativa a la necesidad de mejorar el sistema de documentación, información y estadísticas del sector educativo.

PARTE III

LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA EQUIDAD
EN LOS PAÍSES Y SOBRE LA METODOLOGÍA
DEL ESTUDIO

CONSUELO VÉLAZ DE MEDRANO

I. ANÁLISIS COMPARADO DE LA EQUIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS DE GUATEMALA, HONDURAS, MARRUECOS Y SENEGAL

La presentación de los resultados del estudio ha de ir precedida de una explicación relativa al contexto de trabajo, y a las principales dificultades encontradas en su realización en los países, que constituyen en algunos casos una conclusión en sí misma.

En los inicios, presentó dificultades la propia localización de investigadores nacionales especializados y familiarizados con el análisis de la equidad en educación, y derivada de ello, la coordinación de equipos de trabajo formados por especialistas que por primera vez acometían conjuntamente un estudio.

Posteriormente, en la realización del trabajo de campo (entrevistas, visitas a escuelas y grupos de discusión), incidieron las respectivas *coyunturas políticas de los países*: período preelectoral en el caso de Guatemala, período poselectoral en Marruecos con cambio de gobierno y del titular del Ministerio de Educación, y elecciones generales en Senegal.

Pero las dificultades más serias derivan de la *insuficiencia o ausencia de estadísticas e información actualizada, fiable y contrastada* acorde no sólo con las demandas del modelo teórico y de la metodología de estudio, sino con los indicadores más clásicos del contexto social, económico, político y educativo. Resulta desconcertante la variabilidad en las magnitudes de las mismas estadísticas según las distintas fuentes consultadas. Se observan contradicciones en la información (procedente de estadísticas, documentos y administradores) dentro de cada país, variaciones entre la información nacional y la ofrecida por los organismos internacionales (UNESCO, PNUD, OMS, OIT, Banco Mundial, entre otros), y también entre las estadísticas ofrecidas por unos u otros organismos internacionales

acerca de un mismo país. En suma, la distinta calidad de los datos, las diferentes fórmulas de cálculo de los indicadores y el hecho de que las estadísticas disponibles sobre los países no siempre se refieren a la misma fecha, han dificultado tanto el análisis nacional como comparado. Todo ello no sólo afecta al tiempo necesario para la recogida de la información, sino, lo que es más importante, a la propia calidad de la información y por tanto de las conclusiones que es posible alcanzar, y recomienda contemplar los resultados y conclusiones en este contexto.

Por el momento, tanto este estudio como cualquier otro que se emprenda acerca de los sistemas educativos analizados se enfrenta a la limitación de no contar en los países con la información necesaria y suficiente. En todos los casos se constata la ausencia de un *sistema oficial de estadísticas educativas* fiable, dinámico y de fácil acceso, que permita planificar la elaboración y publicación de los informes útiles para la toma de decisiones, y en este marco, falta información específica o desagregada por regiones, sexos, etnias, áreas (urbana, rural, periurbana), y mapas oficiales sobre la eficiencia interna y externa del sistema (promoción, finalización, idoneidad, inserción sociolaboral, etc.) o sobre los resultados de las políticas educativas (distribución de los docentes y los recursos materiales, cumplimiento del calendario escolar en todos los niveles del sistema, etc.). Estas ausencias redundan, lógicamente, en la *inexistencia de un sistema de indicadores clave sobre el sistema educativo*.

Asimismo, se ha constatado el *difícil acceso a la normativa y documentación relativa a las políticas educativas* —a la que se ha podido acceder en muchos casos sólo mediante contactos personales de los miembros del equipo de investigación en el país—, con la dificultad adicional de que los propios miembros de la Administración o de los servicios del sistema educativo la desconocen, o trabajan en ocasiones con versiones diferentes de los mismos documentos legales y técnicos.

Aunque este tipo de limitaciones son bien conocidas, la realización de cada estudio de caso ha permitido identificar de manera detallada las lagunas existentes, que esperamos sea una contribución más a los distintos requerimientos que varios organismos vienen

expresando, y ayude a emprender mejoras concretas. El trabajo de campo ha podido subsanar algunas de estas limitaciones, lo que no obsta para recomendar la transparencia y mejora de la información disponible, que ayudaría tanto en la toma de decisiones gubernamentales de los países como en las de sus socios internacionales para el desarrollo.

La comparación de la equidad de los sistemas educativos de países de la misma o de distintas regiones es un tema complejo y delicado, incluso en estudios con grandes recursos y altos niveles de control de la fiabilidad y validez interna y externa de las medidas. En este estudio de casos la dificultad es mayor si cabe, tanto por tratarse de países muy diferentes histórica y culturalmente, con índices socioeconómicos, demográficos y educativos dispares, y con sistemas educativos de orígenes, influencias y trayectorias muy poco afines, como porque la propia metodología de estudio no propone llegar a explicaciones lineales, sino identificar tendencias políticas y comprender la realidad resultante. Las conclusiones acerca del grado de equidad en cada país ya han sido extraídas y presentadas en su contexto en los estudios de casos (Parte II), por lo que el objetivo ahora es identificar las principales desigualdades en los sistemas educativos analizados, comparar la incidencia de unas u otras políticas educativas en la reducción de las brechas de equidad y valorar su eficiencia relativa en función del contexto y de las dimensiones e indicadores del modelo teórico sobre los que hay información disponible en todos los países.

I.1. *Las brechas de equidad en la educación: avances y retrocesos en el contexto socioeconómico y político de los países*

Las brechas han sido identificadas de acuerdo con el modelo teórico para el análisis de la equidad (véase cuadro 1) adoptado en el estudio.

CUADRO 1. *Modelo teórico para el análisis de la equidad en educación*

VARIABLES DIFERENCIADORAS: nivel de renta, hábitat (urbano/rural), sexo, etnicidad, tipo de enseñanza (pública/privada) y etapa educativa

<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores y categorías de análisis</i>
1. Diferencias en el contexto geográfico, demográfico, económico y sociocultural	<ul style="list-style-type: none"> — Extensión — Población (densidad, tasas por edades, esperanza de vida, población indígena y diversidad lingüística; tasa de población rural) — Indicadores económicos (PIB <i>per cápita</i>, deuda externa) — Índice de pobreza (y pobreza extrema) y de distribución de la riqueza (coeficiente Gini) — Tasas de desempleo y de trabajo infantil — Indicadores de salud pública (gasto público en salud, tasas de desnutrición y mortalidad infantil) — Índice de Potenciación de Género (IPG-PNUD) — Índice de Desarrollo Humano (IDH) — Indicadores generales de la educación: Índice de Nivel Educativo (INE-PNUD), índice de desarrollo de la EPT (IDE-UNESCO), tasas de alfabetización por edades, esperanza de vida escolar, nivel de estudios de la población activa, tasas de enseñanza pública y privada por etapas

Análisis de políticas públicas en educación

2. Diferencias en los recursos destinados a la educación	<ul style="list-style-type: none"> — Gasto público total en educación como porcentaje del PIB — Gasto público en educación como porcentaje del gasto total en educación — Gasto público por etapas como porcentaje del PIB — Gasto público por etapas como porcentaje del gasto público total en educación — Gasto por alumno (como porcentaje del PNB) en las diferentes etapas educativas — Gasto público en alfabetización como porcentaje del gasto público total en educación — Gasto privado en educación — Gasto en las escuelas (públicas y privadas): infraestructuras, condiciones de salubridad, número de ordenadores en las escuelas, existencia de bibliotecas escolares — Ratio profesor/alumnos
--	--

CUADRO 1. (Continuación)

<i>VARIABLES DIFERENCIADORAS: NIVEL DE RENTA, HÁBITAT (URBANO/RURAL), SEXO, ETNICIDAD, TIPO DE ENSEÑANZA (PÚBLICA/PRIVADA) Y ETAPA EDUCATIVA</i>	
<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores y categorías de análisis</i>
3. Diferencias en la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación	<ul style="list-style-type: none"> — Tasas brutas y netas de escolaridad — Gratuidad de la enseñanza obligatoria — Becas y ayudas al estudio — Condicionantes de la demanda de educación (influencia de los costes directos, indirectos, coste-oportunidad; de la accesibilidad de las escuelas; del eslabonamiento entre etapas; de la calidad y utilidad percibidas). — Educación formal y no formal: funciones y nexos para facilitar el acceso a la educación básica
4. Diferencias en la igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo	<ul style="list-style-type: none"> — Cantidad de educación recibida <ul style="list-style-type: none"> • Duración de la enseñanza obligatoria • Comprensividad del sistema en el período obligatorio • Tiempo de instrucción al día y días de instrucción al año • Absentismo docente — Calidad de la educación recibida <ul style="list-style-type: none"> • <i>Currículo</i> (actualización, flexibilidad y estructura; contextualización: adecuación a la cultura, a la lengua materna, a las necesidades básicas de aprendizaje; delimitación de competencias básicas al final del período obligatorio) • <i>Profesorado</i> por etapas (selección/acceso; formación inicial y permanente; dedicación; salarios) • <i>Recursos y materiales escolares</i>: suficiencia, acceso y adecuación al currículo • <i>Organización y gobierno de los centros</i> • <i>Políticas públicas específicamente orientadas a mejorar la equidad</i> • <i>Atención a la diversidad en la escuela</i> (medidas generales y específicas) • <i>Evaluación de la calidad de la educación</i> (de los centros y del sistema)

CUADRO 1. (Continuación)

<i>VARIABLES DIFERENCIADORAS: NIVEL DE RENTA, HÁBITAT (URBANO/RURAL), SEXO, ETNICIDAD, TIPO DE ENSEÑANZA (PÚBLICA/PRIVADA) Y ETAPA EDUCATIVA</i>	
<i>Dimensión</i>	<i>Indicadores y categorías de análisis</i>
<i>Resultados y beneficios de la educación</i>	
5. Diferencias en la igualdad de oportunidades de obtener buenos resultados escolares (eficiencia interna)	<ul style="list-style-type: none"> — Tasas de idoneidad (edad escolar en el nivel) — Tasas de finalización de cada etapa — Tasas de promoción de primaria a secundaria — Tasas de titulación — Acceso a estudios postsecundarios — Evaluación de los aprendizajes y requisitos de promoción de nivel y etapa
6. Diferencias en la igualdad de oportunidades de obtener resultados sociales (eficiencia externa)	<ul style="list-style-type: none"> — Tasas de alfabetización de la población de 15-24 años — Inserción de los jóvenes en el empleo — Calidad del empleo juvenil (tasas de subempleo visible e invisible; magnitud del sector no formal)

1.1.1. El contexto como condicionante y como resultado de las políticas públicas: diferencias demográficas, económicas y socioculturales

La magnitud de muchos de los indicadores del contexto demográfico, económico, sociocultural y educativo de un país es consecuencia de las distintas políticas públicas (nacionales e internacionales) aplicadas a lo largo de su historia contemporánea, pero al mismo tiempo actúan como fuertes condicionantes de las políticas actuales. En un marco de limitaciones de la información disponible, la comparación de los principales indicadores de contexto y el análisis de su evolución nos permitirá disponer de una perspectiva general para valorar las tendencias de la política educativa actual en los países.

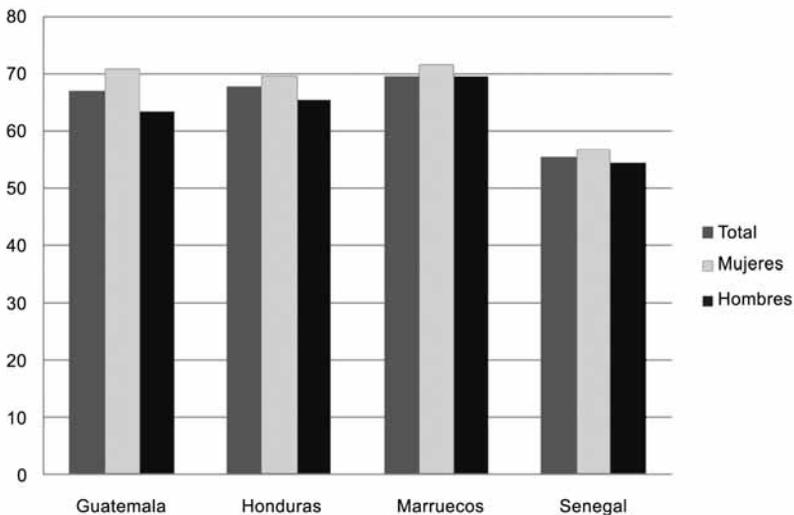
El país mayor en *extensión* es Marruecos (446.550 km², puesto 57 del mundo), seguido de Senegal (196.190 km², puesto 87), Honduras (112.090 km², puesto 102) y Guatemala (108.889 km², puesto 106).

Asimismo, el país con mayor *número de habitantes* es Marruecos (31.020.000), seguido de Guatemala (con 12.987.829), Senegal (11.386.000) y Honduras (7.415.972). Sin embargo, la mayor *densidad de población* se da en Guatemala (95 h/km²), seguida de Marruecos (70 h/km²), Honduras (65,9 h/km²) y Senegal (52 h/km²) (UNESCO, 2006).

La *esperanza de vida* es mayor en Marruecos (69,5 años), seguido de Guatemala y Honduras (unos 67 años) y, a bastante distancia, por Senegal (55,6 años). En todos los países es superior entre las mujeres, pese a la dureza de la condición femenina en estos contextos (véase el gráfico 1).

La *población de los cuatro países es muy joven*, especialmente en Senegal (donde el 54,9% de la población tiene menos de 20 años y el 82,5, menos de 39), seguido de Guatemala (el 42% es

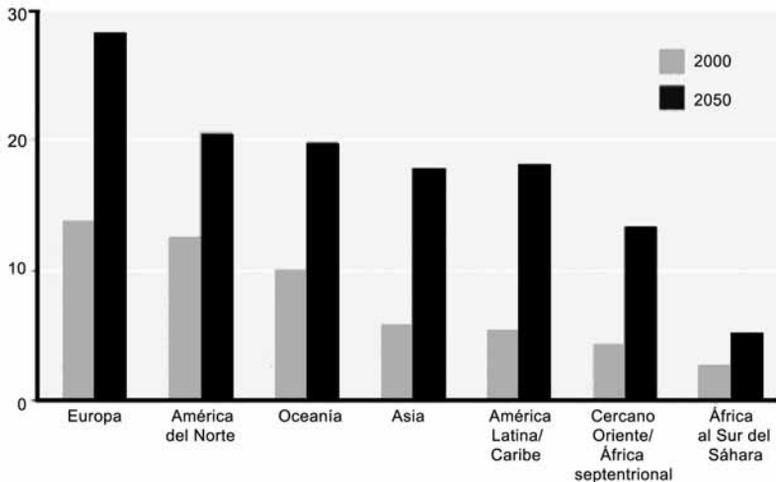
GRÁFICO 1. *Esperanza de vida, por países y sexo*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (2006).

menor de 14 años y el 65%, de 30 años), Honduras, donde el promedio son 22,8 años (el 65% son jóvenes menores de 25 años) y Marruecos (el 74% es menor de 40 años y el 22%, menor de 20). Este perfil de la pirámide de edad sigue predominando en estas tres regiones del mundo, pese a encontrarnos en un proceso mundial de envejecimiento progresivo de la población (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2. *Estimación del porcentaje de personas de 65 o más años de edad en el período 2000-2050, por regiones*



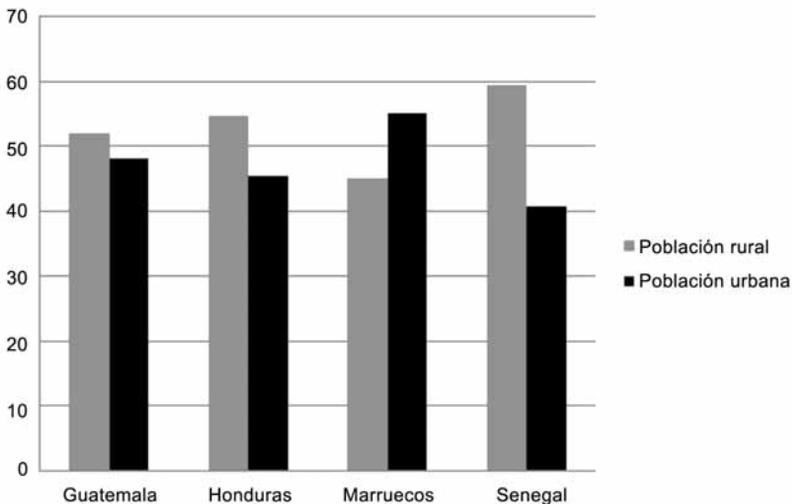
FUENTE: U.S. Bureau of the Census (2000).

La *diversidad étnica, cultural y lingüística* es muy alta en los cuatro países y, como veremos más adelante, su desconsideración en el currículo, en la actividad escolar y en los libros de texto representa una barrera para la igualdad de oportunidades educativas de gran parte de la población. En Guatemala la población indígena alcanza el 42%. Es menor en Honduras (sólo un 7,26%), pero con una gran diversidad (8 etnias mayoritarias: lenca 4,62%, misquito 0,85,

garífuna 0,76 y chortí 0,57). Es significativa también la diversidad lingüística en Marruecos (dos etnias: árabes, 47% y bereberes, 53%), donde el idioma oficial es el árabe clásico o *Al Fousha*, aunque la lengua mayoritaria es el árabe marroquí o *Ad-Darija* (65%), seguida del *Amazighe berebere* (35%). Por su parte, en Senegal, siendo la lengua de alfabetización el francés (hablado por el 36,9%), la lengua materna del 20,6% es el árabe. Solo un 0,6% habla el wolof.

En los cuatro países el porcentaje de la *población rural* es muy alto, casi del 60% en Senegal y mayor del 50% en Honduras (54,5%) y Guatemala (51,9%). Sólo en Marruecos la población urbana supera a la rural (45% población rural). Vivir en el entorno rural (donde además se concentra generalmente la población indígena o con lengua materna distinta de la oficial o de alfabetización) supone uno de los principales factores de exclusión educativa, lo que, en términos de porcentaje de la población, es muy grave.

GRÁFICO 3. *Población rural y urbana, por países*

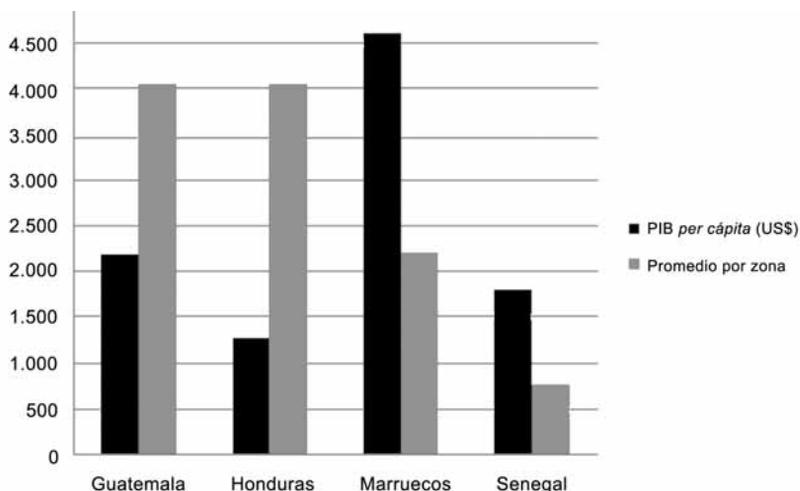


FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006); en el caso de Marruecos, RDH50 (2006).

Por otra parte, los índices socioeconómicos de los países, siendo irregulares, muestran una situación que explica en buena medida los bajos índices de desarrollo humano en general, y el educativo en particular.

El *Producto Interior Bruto (PIB) per cápita* ha evolucionado positivamente en todos los casos, pero sigue siendo muy bajo, especialmente en Honduras (1.270\$; BM, 2006), Senegal (1.800\$; PNUD, 2007) y Guatemala (2.640\$; PNUD, 2006), estando Marruecos (4.600\$; PNUD, 2006) en una posición comparativamente mejor. Uno de los indicadores —desde luego no el único— que ayudan a interpretar estos índices es la población, que como recordaremos es casi tres veces mayor en Marruecos (31.020.000), seguido de Guatemala (con 12.987.829), Senegal (11.386.000) y Honduras (7.415.972). Por otra parte, sólo Marruecos y Senegal presentan un PIB superior al promedio de su región de referencia (gráfico 4).

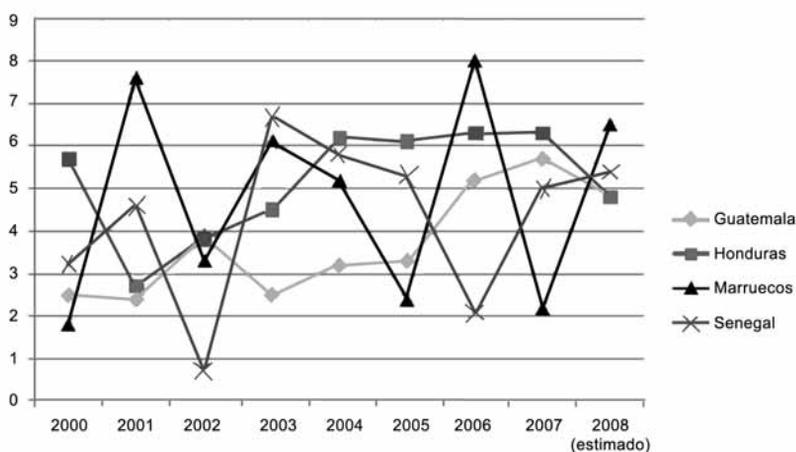
GRÁFICO 4. *PIB per cápita (US\$) por países y con promedio de la región de referencia (América Latina, Oriente Medio y África del Norte, y África Subsahariana)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala, Marruecos y Senegal (PNUD, 2006 y 2007), Honduras (BM, 2006).

La evolución del PIB *per cápita* en los últimos ocho años como poco se puede calificar de irregular en los cuatro países, pues se observan estancamientos y bruscos avances y retrocesos (especialmente en Marruecos y Senegal) en algunos periodos (gráfico 5). Sólo Guatemala y Honduras muestran una tendencia reciente a la baja.

GRÁFICO 5. Evolución del PIB (% anual) en los países (2000-2007)

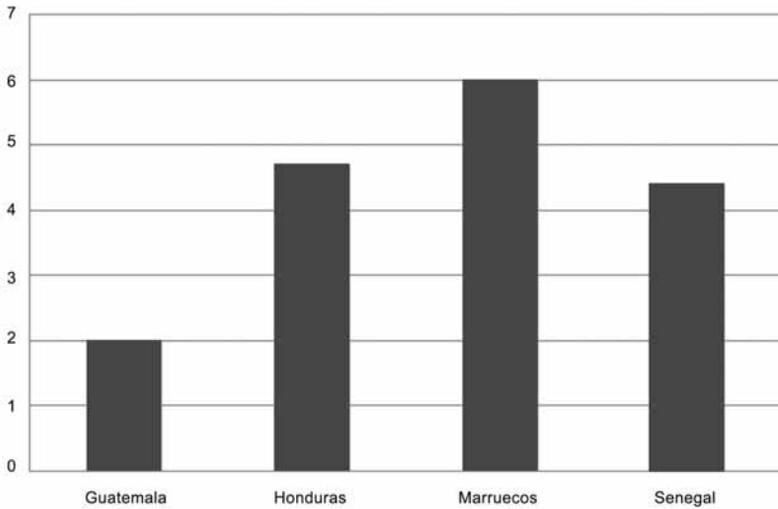


FUENTE: WEO del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2008). Elaboración propia.

Junto a otros indicadores económicos, la *deuda externa de los países* (6% del PIB en Marruecos, 4,7% en Honduras, 4,4% en Senegal y 2% en Guatemala) dificulta o retarda la inversión pública en los sectores sociales básicos (gráfico 6).

La *pobreza* es un mal endémico en los cuatro países. Está en la línea de la pobreza el 60,2% de los guatemaltecos (el 74% de los indígenas), el 19% de los marroquíes y el 57,1% de los senegaleses. Pero además, como hemos visto en los respectivos informes (Parte II), vive en *pobreza extrema (indigencia)* gran parte de la población de Senegal (el 67,8%), el 44,5% en Honduras y el 37,4% en

GRÁFICO 6. *Deuda externa como % del PIB*

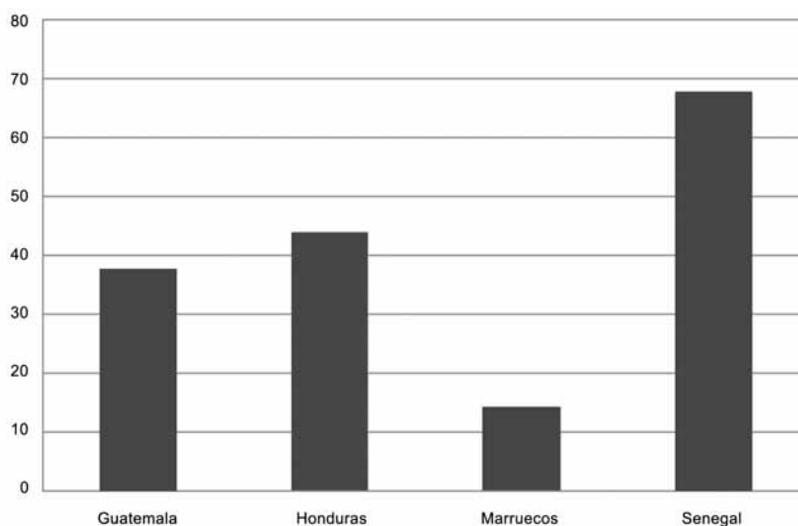


FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en diversas fuentes: Guatemala y Senegal (UNESCO, 2006), Honduras y Marruecos (PNUD, 2006).

Guatemala (siendo el 68% de ellos indígenas), y en menor medida la población marroquí (el 14,3%) (gráfico 7).

Si atendemos a la *distribución de la riqueza (Coeficiente Gini¹)*, la situación de los países muestra diferencias significativas. Como puede apreciarse (gráfico 8), el país con mayor PIB *per cápita* (Marruecos) es también el de mayor equidad (Gini: 0,395), seguido de Senegal, que con el menor PIB *per cápita* de los cuatro ocupa el segundo puesto en equidad (Gini: 0,413). Los dos países centroamericanos muestran los mayores índices de inequidad del grupo (corroborando la

¹ El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y todos los demás ninguno). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado en porcentaje, y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100. Los datos ofrecidos se basan en los estudios realizados por el PNUD en 2005 y 2006.

GRÁFICO 7. *Índice de pobreza extrema*

FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala, Marruecos y Senegal (UNESCO, 2006, con datos de 2004), Honduras (PNUD, 2006, con datos de 2005).

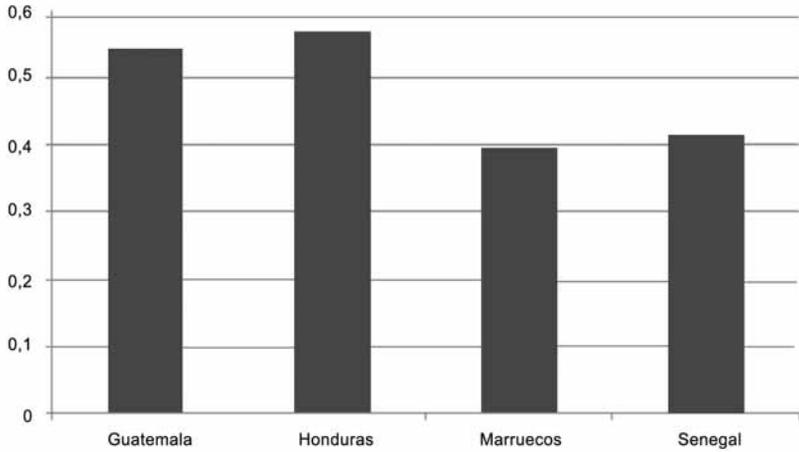
situación de América Latina y de la región centroamericana específicamente), pero destaca la mayor inequidad de Honduras (Gini: 0,568, frente al 0,542 de Guatemala) sumada a su inferior renta *per cápita*. En todos los países, la inequidad es mayor en el medio rural.

Por otra parte, el acceso de la población al derecho a la *atención sanitaria* es muy deficiente, puesto que el *gasto público en sanidad* como porcentaje del PIB (gráfico 9) es muy bajo en todos los países (1% en Guatemala, 1,7% en Marruecos, 3,1% en Honduras y, bastante más alto comparativamente, 5,9% en Senegal).

La insuficiencia del gasto público en sanidad contrasta con la gravedad de la situación sanitaria de la población en todos los países.

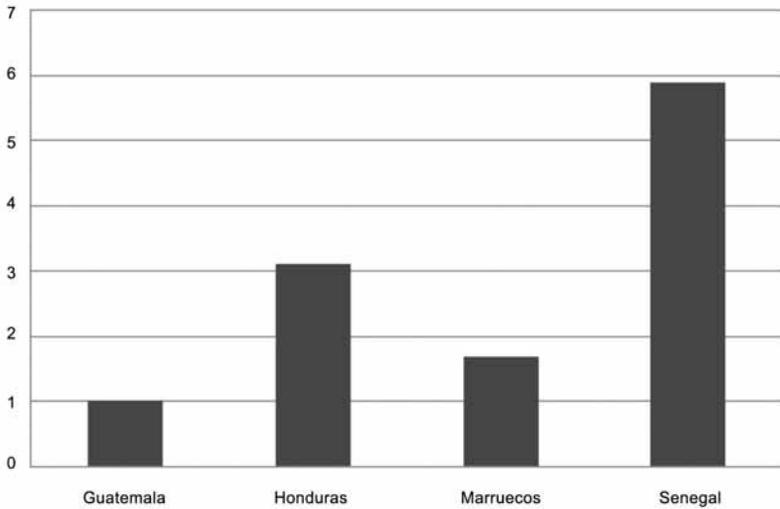
La *mortalidad de los menores de 5 años* es muy alta en los cuatro países (46 por mil de los nacidos vivos en Marruecos, 48 en

GRÁFICO 8. *Coefficiente Gini (2006)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala y Honduras (CEPAL, 2006), Marruecos y Senegal (UNESCO, 2006).

GRÁFICO 9. *Gasto en sanidad como porcentaje del PIB*



FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en diversas fuentes: Guatemala, Marruecos y Senegal (OMS, 2007), Honduras (PNUD, 2006).

Honduras, 52 en Guatemala) pero especialmente en Senegal (el 133 por mil) (UNESCO, 2006). Pero, además, la *desnutrición crónica infantil* es altísima. Según la OMS (2006) en Guatemala afecta a más del 50% de los niños de esta edad en el área rural (69% de ellos indígenas); en Honduras al 29%, y llega al 47% en hijos de madres sin estudios; Marruecos tiene una situación parecida, afectando al 23,6%, y en Senegal al 20%. Las consecuencias de la desnutrición en los primeros años de la vida son muy severas para el desarrollo de los niños, y sin duda influyen en el aprendizaje.

Otro indicador fundamental del desarrollo de los países y de la ineficiencia externa de los sistemas productivo y educativo es la *tasa de desempleo*². Por otra parte, los propios indicadores sobre empleo son un asunto sometido a estudio internacionalmente. En los países en desarrollo, la dicotomía entre los indicadores de empleo/desempleo es falsa, pues no dice mucho acerca del panorama laboral que es muy heterogéneo (hay empleo, subempleo³ visible e invisible y el sector informal⁴ es predominante sobre el formal o declarado, combinándose además los empleos en ambos sectores). No basta pues con conocer la cantidad de empleo y de empleados, sino la calidad del empleo, que tiene que ver con el salario, el horario, la protección social y la estabilidad en el trabajo. Los especialistas han

² En la Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada por la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (Ginebra, 1982), figura la siguiente *definición del desempleo*: “Personas desempleadas” son todas aquellas personas que tengan más de cierta edad especificada (10 años en este caso) y que durante el período de referencia se hallen “sin empleo”, es decir, que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente, “corrientemente disponibles para trabajar”, es decir, disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el período de referencia, y “en busca de empleo”.

³ El subempleo es definido como trabajar 15 horas o menos a la semana. Sin embargo, tampoco es un indicador que refleje bien la situación en los países en desarrollo. De hecho, muchos de sus ciudadanos trabajan más de 40 horas semanales, con bajos salarios y baja productividad. De ahí que muchas horas de trabajo supongan más bien un indicador de “subempleo invisible”, indicador de magnitud a menudo desconocida.

⁴ La definición de los sectores formal e informal aparecida en los años setenta también es muy difusa, y dificulta las comparaciones internacionales.

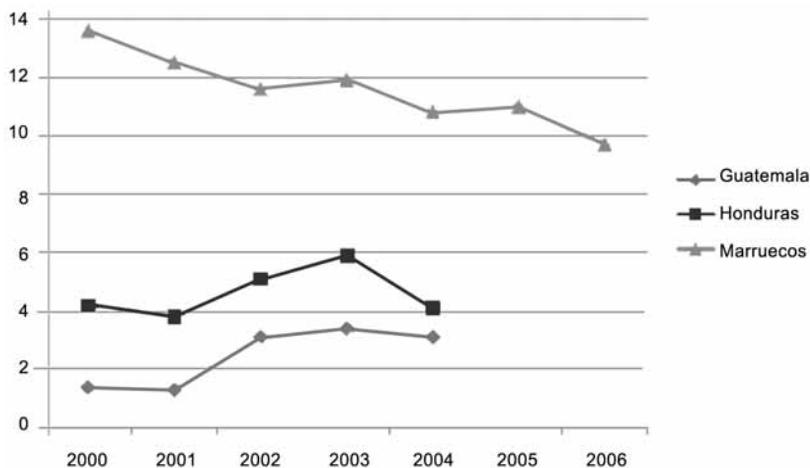
acuñado el término “trabajo pobre” para caracterizar aquellos empleos que no permiten salir de la línea de la pobreza. Lamentablemente este tipo de indicadores sobre la tasa de trabajadores con calidad y estabilidad en el empleo que les permite sostenerse y sostener a su familia fuera de la pobreza (es decir, sobre *empleo decente*) no suelen estar disponibles, o no son fácilmente accesibles o fiables en todos los países (incluso no lo son los indicadores más clásicos), y la comparación entre países también se ve obstaculizada por la diversidad de fuentes utilizadas para obtener información sobre el desempleo y por las diferencias de ámbito y alcance de dichas fuentes (OIT, Bureau of Statistics, 2008).

Por otra parte, la *tasa de desempleo abierto*⁵ que suele facilitarse tiene la dificultad de contabilizar los desempleados mayores de una determinada edad contemplando en algunos de los países estudiados, desempleados a partir de los 10 ó 12 años, lo cual produce una gran disonancia por contradecir el principio de no contemplar a la infancia como parte de la población activa. No obstante, en los países en desarrollo desafortunadamente los niños forman parte de la fuerza del trabajo, y así es contemplado en muchas estadísticas.

Marruecos muestra un descenso sostenido en el desempleo entre 2000 y 2006, al igual que Guatemala y Honduras desde 2003 (gráfico 10), que fue el peor año para los países centroamericanos, mientras que para Marruecos fue el año 2000 (no disponemos de datos sobre Senegal).

Si nos remitimos a los datos proporcionados por los propios países durante el estudio de casos —lo que nos permite ofrecer información desagregada, más actualizada (y contrastada durante el estudio de campo) e incorporar a Senegal— se puede constatar

⁵ *Desempleo abierto* es la proporción de la fuerza de trabajo no utilizada; comprende a todas las personas de 12 años o más que, en la semana de referencia de la encuesta, se encontraban sin empleo asalariado o por su cuenta (menos de 1 hora a la semana), disponibles a aceptar empleo y que realizaron acciones concretas de búsqueda de trabajo en las ocho semanas anteriores al periodo de referencia, es decir, contestaron avisos de periódicos o de recomendaciones familiares, e intentaron ejercer alguna ocupación por su cuenta. Generalmente el desempleo total es mayor pues incluye a aquellos que no hicieron acciones de búsqueda de trabajo en los períodos distintos a los mencionados.

GRÁFICO 10. Evolución de la tasa de desempleo (total) en los países⁶ (2000-2006)

FUENTE: OIT, Oficina de Estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo (2008), elaboración propia.

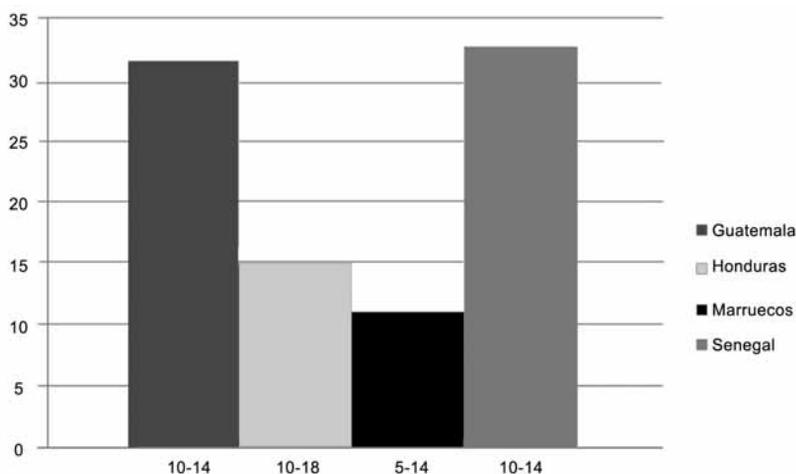
igualmente la gravedad de la situación, especialmente entre los jóvenes y las mujeres. En *Guatemala* la tasa de subempleo visible era del 16% en 2006 y del 20,5% los ocupados no remunerados, siendo el perfil de la población ocupada un 62% hombres y un 38% mujeres. El 71,2% de la población trabaja en el sector informal, 55% de los cuales están en situación de pobreza (ENCOVI, 2006).

⁶ Los datos que se presentan en el gráfico 11 corresponden a la fuente (BA) de la *Encuesta de la fuerza de trabajo (Labour Force Survey)*. Estas encuestas proporcionan generalmente estadísticas más completas sobre el desempleo pues incluyen, en particular, grupos de personas a menudo no abarcadas por las elaboradas a partir de otros métodos de recolección de datos, especialmente las personas que buscan un primer empleo. Habitualmente la definición de desempleo se ajusta bastante a las recomendaciones internacionales y las estadísticas poseen un grado de comparabilidad internacional mayor que las obtenidas de otras fuentes. También son más fiables los porcentajes de desempleo pues se calculan relacionando el número estimado de personas desempleadas con el total estimado de empleados y desempleados (la fuerza de trabajo) derivados de las mismas encuestas (ILO, Oficina de Estadísticas, 2008).

En el caso de *Honduras* la tasa en 2006 es algo superior (3,5 global; rural 1,8; urbano 5,2) y la tasa total de subempleo visible es del 5% y la invisible del 29,6%, 37,8 en el medio rural (INE, 2006). Por su parte, *Marruecos* tiene una tasa de desempleo oficial del 10,3% (18% en el sector urbano), constituyendo el sector informal el 39% del empleo (RDH50, 2006). En *Senegal* la tasa de desempleo es del 43,6%, estando ocupada el 56,4% de la población activa (46,3% mujeres; 60% en el área rural; 46% en el sector informal) (ESAM II, 2001-2002). Además de la brecha laboral entre el medio rural y urbano y de género, el tamaño del sector informal de empleo es muy grande en todos los países.

Por otra parte, el *trabajo infantil* sigue siendo un lastre para los hijos de las familias en situación de pobreza (gráfico 11) que, debido a este factor, no acaba de erradicarse pese a las recomendaciones y acuerdos internacionales firmados por los propios países. Aunque la magnitud del desempleo parece disminuir en todos los países estudiados (OIT, 2006), en *Guatemala* y *Senegal* el porcentaje de niños y niñas de 10 a 14 años con vida laboral es aún escandalosamente alto, superior al 30% (32,5% en Senegal; 31,4% en Guatemala, de los que el 24,3% son niñas). En *Honduras* la tasa estimada por la OIT en 2002 era del 15%, y recientemente el Instituto Nacional de Estadística del país (2006) ha cifrado en 376.423 los niños de 10 a 18 años que trabajan. Por último, la tasa de empleo infantil de 5 a 14 años en *Marruecos* es del 11% (600.000, 13% niños, 9% niñas). De ellos, 372.000 tienen solo entre 7 y 11 años (UNICEF, 2006 y Encuesta Nacional de Empleo, 2006). La experiencia internacional, corroborada por los estudios de caso en los cuatro países, muestra que el trabajo infantil aumenta las repeticiones de curso, el absentismo escolar y dificulta la continuidad en el sistema educativo elevando las tasas de abandono al final de la primaria o incluso antes de finalizarla, como se puede inferir de las tasas de empleo infantil entre los 10 y los 14 años (gráfico 11).

Hay que decir que no hace muchos años que se produjo la prohibición del trabajo infantil en estos países (en Senegal en el año 2000, y en Guatemala, Honduras y Marruecos en 2001) con la firma del Convenio 182 de la OIT (PNUD, 2007-2008).

GRÁFICO 11. *Tasa de trabajo infantil, por edades y países*

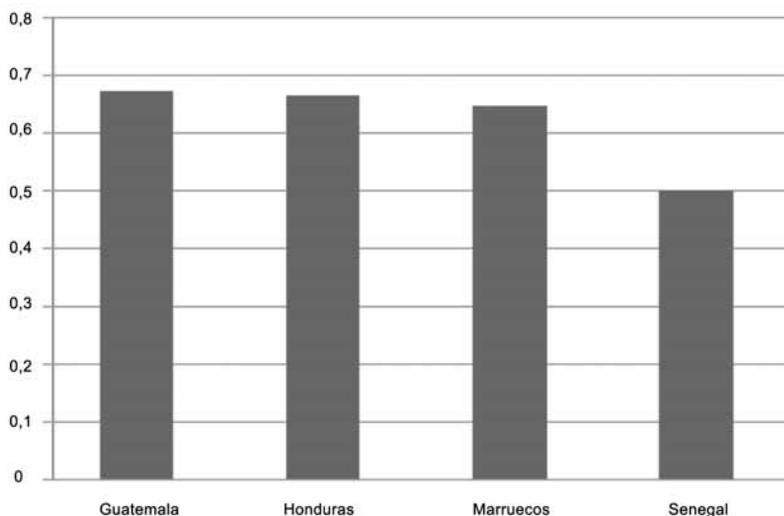
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en diversas fuentes: Guatemala (PNUD, 2003), Honduras (OIT, 2002), Marruecos (UNICEF, 2006) y Senegal (OMS, 2007).

La Organización Internacional del Trabajo, en un informe reciente (*La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*, 2006: 65), propone algunas intervenciones para erradicar el trabajo infantil a través de medidas sociales y educativas (cuadro 2).

En consonancia con la realidad expuesta, el *Índice de Desarrollo Humano* (gráfico 12) es bajo, especialmente en Senegal (IDH: 0,499). Guatemala (0,672) y Honduras (0,664) están prácticamente igualadas, pero destaca el caso de Marruecos, inferior a ambos (con un IDH de 0,646) teniendo mejores indicadores económicos. De hecho, Jordania, con un PIB *per cápita* similar ocupa el puesto 86 (Informe PNUD, 2007). En todo caso el rango del IDH es bajo en Senegal y medio-bajo en los demás países, oscilando entre el 117 de Honduras, el 118 de Guatemala, el 126 de Marruecos y el 156 de Senegal, sobre un total de 177 países (UNESCO, 2006).

CUADRO 2. *Ejemplos de intervenciones para abordar el trabajo infantil y la educación (OIT, 2006)*

<i>En el entorno escolar</i>	<i>Fuera del entorno escolar</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Habituar a los niños al ritmo escolar, desde la primera infancia. • Velar para que las escuelas sean espacios seguros y responsables ante la comunidad, que utilicen métodos de enseñanza centrados en el niño y donde los docentes se ocupen debidamente de sus alumnos, siguiendo un programa de estudio pertinente, y los padres y la comunidad sean bien acogidos y participen. • Impartir formación a los docentes y velar para que sus condiciones de trabajo y su situación en el empleo sean adecuadas. • Poner en práctica métodos de educación no formales como medida de transición. • Proporcionar comedores escolares gratuitos y efectuar controles periódicos de la salud y la nutrición. • Organizar programas extraescolares. • Organizar programas de orientación profesional, tales como los programas para desarrollar medios de vida destinados a las niñas. • Ofrecer programas de educación a distancia para las poblaciones aisladas y nómadas. • Facilitar instalaciones sanitarias y agua corriente para las niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar el registro del nacimiento de todos los niños. • Abolir el pago de la matrícula escolar. • Asignar becas en efectivo a ciertos beneficiarios que cumplan determinadas condiciones. • Incrementar la financiación con cargo al presupuesto de la educación. • Destinar una proporción mayor del ingreso nacional a la educación. • Vincular la edad mínima de admisión al empleo con la legislación relativa a la educación obligatoria. • Elaborar una legislación antidiscriminatoria para proteger los derechos de los grupos marginados. • Poner en práctica sistemas de control en el ámbito de la comunidad.

GRÁFICO 12. *Índice de Desarrollo Humano, por países*

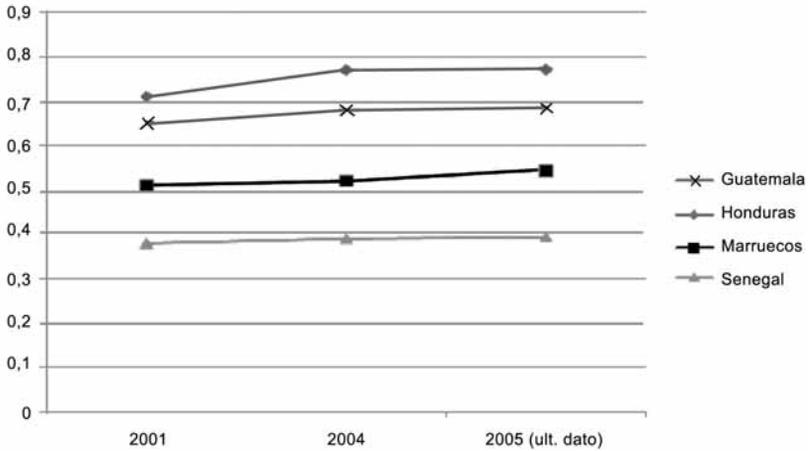
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en diversas fuentes: Guatemala y Marruecos (PNUD, 2007), Honduras (PNUD, 2004) y Senegal (PNUD, 2005).

Indicadores generales de la educación

A continuación procedemos a analizar la situación de los países en relación con algunos indicadores educativos, que servirán para contextualizar también la valoración que haremos más adelante de las políticas públicas y su impacto en las brechas de desigualdad en el acceso, los procesos y los resultados educativos y sociales de la educación.

Comenzaremos analizando el Índice de Nivel Educativo (INE-PNUD) en el que los cuatro países muestran un bajo nivel. Aunque la evolución en los últimos años (2001-2005) es positiva en Marruecos, el resto manifiesta cierto estancamiento (gráfico 13). Los cuatro países están aún por debajo del promedio del índice de nivel de su región (América Latina, 0,83; África Subsahariana, 0,571 y Estados Árabes, 0,687) (PNUD, 2007-2008).

GRÁFICO 13. *Evolución del Índice de Nivel Educativo (INE-PNUD) en los países*



FUENTE: Informe PNUD (2007-2008). Elaboración propia.

En el contexto de la agenda internacional, el Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) elaborado por UNESCO es una referencia básica. Se trata de un índice compuesto que integra cuatro de los seis objetivos de la EPT, seleccionados en función de la disponibilidad de los datos correspondientes. Esos objetivos son, teóricamente: la enseñanza primaria universal (EPU), la alfabetización de las personas adultas, la calidad de la educación y la paridad e igualdad entre los sexos.

El problema del IDE-UNESCO es que, como ha recordado recientemente Rosa M^a Torres (2008), existen serios problemas de desajuste entre este indicador y el marco original de la EPT creado en Jomtien (1990):

- El Índice de Desarrollo de la EPT (IDE), creado en 2003 para monitorear los avances de la EPT en los países, no incluye las 6 metas de la EPT. Sólo se incluyen cuatro metas, dejándose fuera dos: el cuidado y la educación infantil (Meta 1) y la educación básica de jóvenes y adultos (Meta 3).

- La EPT y el Índice de Desarrollo de la EPT (IDE) no incluyen ninguna referencia a cuestiones fundamentales como la gratuidad de la educación, los contenidos, la pedagogía y los aprendizajes.
- En el IDE, la “calidad” (Meta 6) se refiere únicamente a la educación primaria escolar, y se mide como “supervivencia al quinto grado”.

Esto ha ocurrido porque, como recuerda Torres:

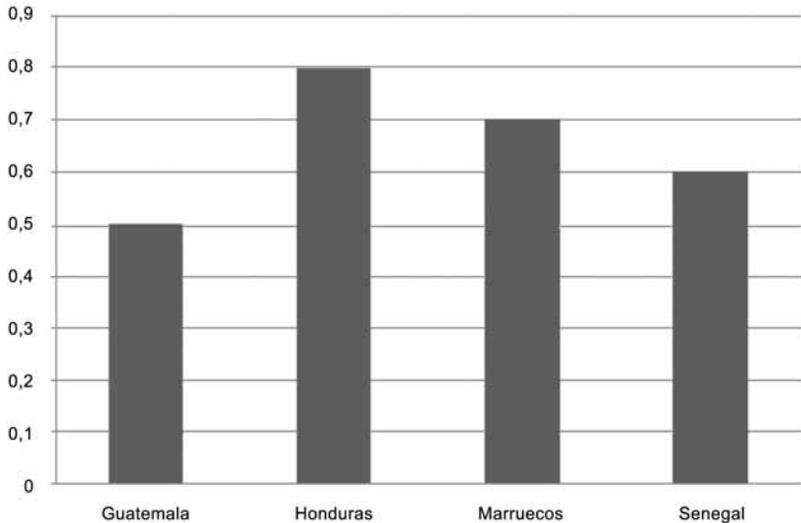
La EPT arrancó en 1990 (Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, Jomtien-Tailandia), no en 2000 (Foro Mundial de Educación, Dakar-Senegal) como equivocadamente viene afirmándose. En Dakar se hizo la evaluación de la década y, al no haberse cumplido las metas, se decidió postergar 15 años más el plazo, hasta el año 2015 [...]. Por otra parte, la EPT no se refería únicamente a niños y niñas. La “visión ampliada de la educación básica” aprobada en 1990 en Jomtien implica educación básica para todos: niños, jóvenes y adultos, dentro y fuera del sistema escolar, y a lo largo de la vida [...] Las seis metas aprobadas en 1990 en Jomtien no son exactamente las mismas seis metas aprobadas en 2000 en Dakar. Hay diferencias importantes en la conceptualización y formulación de dichas metas, y hay retrocesos en algunas de ellas. Por ejemplo, la última meta aprobada en Jomtien, referida al papel de los medios de información y comunicación para fines de educación e información pública, fue eliminada de las metas aprobadas en Dakar. Así pues, la Educación para Todos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no son lo mismo ni coinciden en sus respectivas metas para la educación [...] (Torres, 2008).

Hechas estas importantes aclaraciones, la situación de los cuatro países en este índice (sobre datos de 2004) es baja (gráfico 14), estando todos ellos muy por debajo de la media de los 125 países para los que se ha calculado (Guatemala: rango 94; Honduras: ND; Marruecos: 102 y Senegal: 114).

Si comparamos a los cuatro países en este indicador, es claramente peor la situación de la EPT en Guatemala (IDE: 0,5; rango: 94) y Senegal (IDE: 0,646; rango: 114). Presentan mayores avances

Honduras (IDE: 0,848) y Marruecos (IDE: 0,796), aunque en este último caso no al ritmo esperado y habiendo descendido (-0,4%) desde 2003.

GRÁFICO 14. *Índice de desarrollo de la EPT (IDE-UNESCO)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (Guatemala, Marruecos y Senegal, 2004; Honduras, 2005).

Como recuerda Torres (2008), antes de la iniciativa mundial por la EPT (1990), en el caso de América Latina y el Caribe se elaboró el *Proyecto Principal de Educación* (PPE) (1980-2000), también coordinado por la UNESCO, que planteó tres metas para el año 2000:

a) asegurar la escolarización a todos los niños en edad escolar y ofrecerles una educación general mínima de 8 a 10 años; b) eliminar el analfabetismo antes del fin de siglo y desarrollar y ampliar los servicios educativos para los adultos; y c) mejorar la calidad y la eficiencia de los sistemas educativos a través de las reformas necesarias [...]. Si consideramos el PPE,

llevamos en esta región cerca de tres décadas de intentos y promesas de asegurar educación de calidad para todos [...]. La EPT constituye un retroceso respecto del PPE en materia de alfabetización de jóvenes y adultos: la EPT se propone “reducir el analfabetismo a la mitad” mientras que el PPE se comprometió a “eliminar el analfabetismo” [...]. La EPT y los ODM no son lo mismo ni coinciden en sus respectivas metas para la educación. Dentro de los ODM, la meta para la educación para el 2015 es la “universalización de la educación primaria” de niños y niñas, entendida ésta como “supervivencia al quinto grado”. Un claro retroceso respecto del PPE que aspiraba a ofrecer entre 8 y 9 años de escolaridad a todos los niños y niñas hasta el año 2000.

Compartiendo los planteamientos expresados por Torres, estamos ante un índice de mínimos, por lo que la situación de todos los países en el IDE-UNESCO puede considerarse insatisfactoria, pero muy especialmente en Guatemala y Honduras, ya que de acuerdo a las previsiones y compromisos para América Latina esta situación debía haberse superado en la actualidad.

Dadas las limitaciones de este indicador, procede contemplar algunos indicadores más específicos. Si, en el marco de la EPT, analizamos el *nivel de alfabetización*, estamos ante una información clave para valorar no sólo las condiciones en que tiene lugar la educación de los menores (haciendo una inferencia indirecta sobre el nivel educativo de sus familias), sino también la propia eficiencia externa del sistema educativo (gráfico 15).

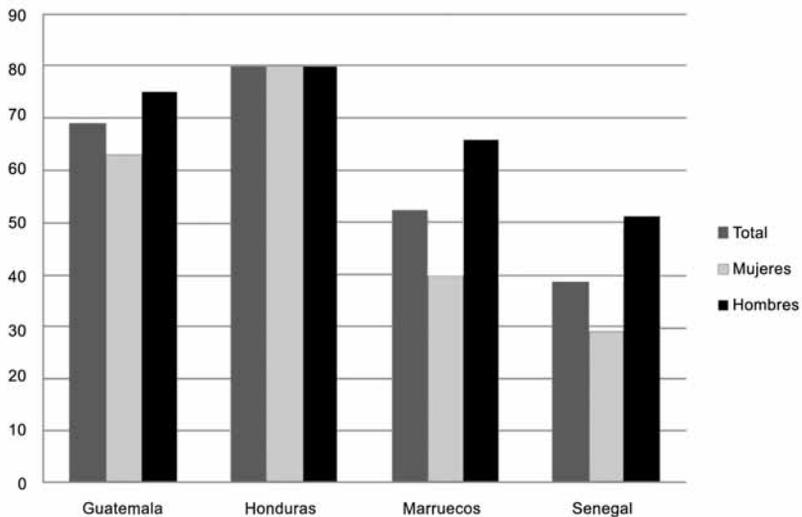
Como ha señalado recientemente la CEPAL,

si bien la igualdad de oportunidades educativas no garantiza alcanzar el bienestar individual y familiar, la desigualdad en éstas asegura la persistencia de la pobreza. Actúa como factor reproductor, pues daña el mecanismo principal de acceso al bienestar en el largo plazo. Esto ha llevado a afirmar que hay una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar. Particularmente, que habría un cierto grado de heredabilidad del capital educativo. Según la evidencia obtenida a través de las encuestas de hogares, en la medida en que se avanza en las edades de los niños —salvo la inicial—, van aumentando las diferencias de acceso a la educación entre los que provienen de hogares con bajo capital educativo y aquellos cuyos padres completaron la educación terciaria. Esta diferencia en las oportunidades educativas no es muy grande hasta los 14 ó

15 años, pero después se incrementa de tal forma que entre los jóvenes de 18-19 años y más cuyos padres tienen baja educación, sólo el 26% continúa estudiando. Esta situación se expresa claramente con las tasas netas de asistencia: sólo el 8% de los jóvenes de ese grupo de edad están asistiendo a educación postsecundaria, frente al 68% de los que provienen de hogares con alto capital educativo. Entre los jóvenes cuyos padres no tienen secundaria completa, la probabilidad de no completarla asciende actualmente al 30% (2007: 22).

Estas valoraciones y proporciones podrían trasladarse, con las ponderaciones correspondientes, al resto de los países estudiados.

GRÁFICO 15. *Población alfabetizada de más de 15 años, por países y sexo*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006).

Como puede apreciarse en el gráfico 15, el país con mayor *población analfabeta* es Senegal (sólo un 39% alfabetizado) y Marruecos (sólo alfabetizado el 52,3%, aunque según el PNUD, 2006: 25,

es una de las tasas más altas de los países árabes), seguidos de Guatemala (69,1% alfabetizados), no existiendo paridad en la alfabetización de la población mayor de 15 años de estos tres países. Contrasta el caso de Honduras, pues como sorprendentemente indican los datos del informe de UNESCO (2006), el 80% de la población está alfabetizado con paridad. Los datos prácticamente coinciden con los del Instituto Nacional de Estadística hondureño: alfabetizados mayores de 15 años: 82,7% (82,3% hombres y 83% mujeres); analfabetos: 8,6% en el medio urbano y 25,8% en el rural (INE, 2007).

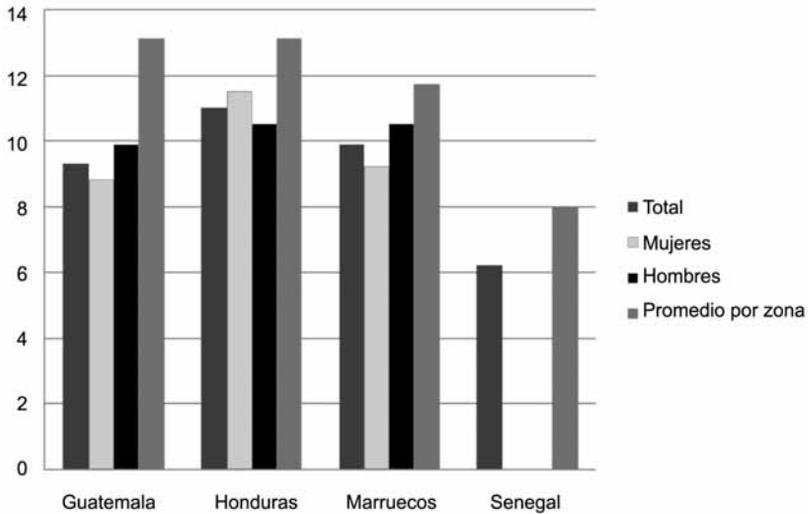
Asimismo, la brecha de alfabetización entre el medio rural y el urbano es muy grande, con diferencias a favor del medio urbano de más del 23% en Guatemala y Honduras, y del 32% en Senegal (UNESCO, 2006).

La tasa de alfabetización de la población más joven (15-24 años) será analizada más adelante, pues en el modelo teórico de análisis que estamos empleando, funciona como indicador de la eficiencia externa del sistema, es decir, de los resultados de la educación en las dos últimas décadas.

En conclusión, parece que el Objetivo del Milenio de erradicar el analfabetismo para 2015 no va a poder alcanzarse en estos países si no se emprenden nuevas o más medidas que aceleren su consecución. Como veremos al analizar las políticas educativas en estos países, la alfabetización es un sector poco regulado al que se destina una parte anecdótica del gasto público en educación.

En lo que respecta a la *esperanza de vida escolar* (EVE), todos los países, exceptuando Honduras, tienen una EVE inferior a 10 años (gráfico 16), lo que supone que, aun en el supuesto de que se haya cursado al menos un año de preescolar, una alta proporción de la población ni siquiera habrá finalizado la secundaria básica (sólo la primaria en Senegal, que presenta la situación más deficitaria). Como veremos más adelante, esto guarda relación con el grado de alfabetización de la población más joven, pues con menos de 10 años de educación formal (generalmente de no muy buena calidad), la vuelta al analfabetismo —al menos funcional— de poblaciones que no manejan la lengua escrita en su vida cotidiana es altamente probable.

GRÁFICO 16. *Esperanza de vida escolar formal de educación primaria a terciaria, por países, sexo y con el promedio de la región de referencia (América Latina, África del Norte y África Subsahariana)*

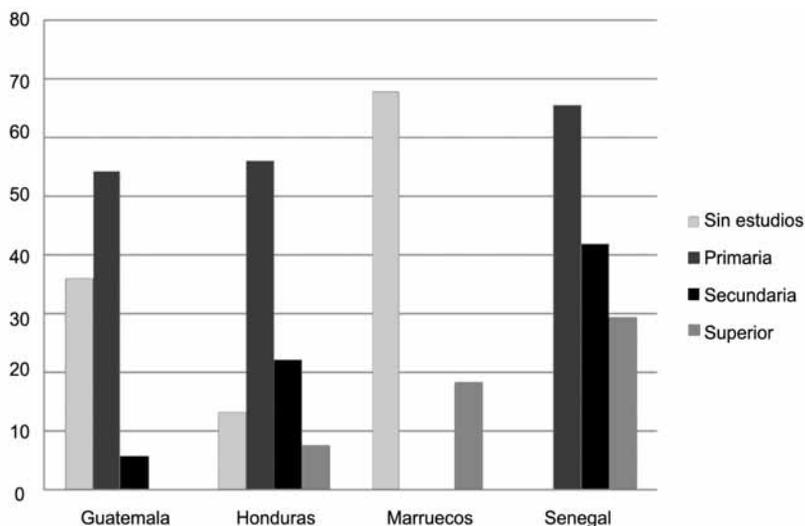


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (2006) y Banco Mundial (2006).

La población de los cuatro países tiene *menos años de esperanza de vida escolar* que el promedio de la región de referencia, y sólo en Honduras es mayor entre las mujeres ⁷ (UNESCO, 2006).

Un indicador del contexto en que tiene lugar la educación de niños y jóvenes, así como de la eficiencia externa (resultados) del propio sistema educativo en las últimas décadas, es el *nivel de estudios de la población activa* (gráfico 17). Aunque los datos son bastante incompletos en las fuentes consultadas (en Guatemala no está disponible la población con estudios terciarios, en Marruecos no podemos identificar los niveles de primaria y secundaria, y en Senegal no disponemos del porcentaje de la población sin estudios), en términos

⁷ En Senegal no están disponibles los datos desagregados por sexos.

GRÁFICO 17. *Nivel de estudios de la población activa*

NOTA: En Marruecos no están disponibles los datos sobre estudios primarios y secundarios, y en Senegal sobre la población activa sin estudios.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en diversas fuentes: Guatemala (INE, 2006; sólo se refiere a datos de población activa en pobreza), Honduras (INE, 2006), Marruecos (estudio de El Aoufi y Bensaid, 2005) y Senegal (RPGH, 2002).

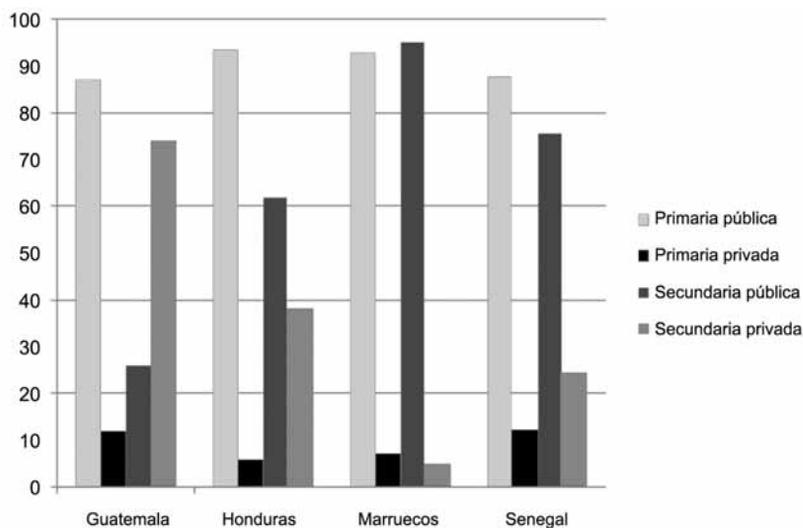
generales puede apreciarse que la mayor parte de la población de estos países, o no tiene estudios (especialmente en Marruecos, Guatemala y Senegal) o sólo estudios primarios (en Guatemala, Honduras y Senegal).

Un indicador que nos permitiría valorar globalmente el esfuerzo y el resultado de las políticas de igualdad de género en los países es el Índice de Potenciación de Género (IPG), que el PNUD (2008) estima a partir de la combinación de datos sobre la relación de ingresos entre hombres y mujeres, el porcentaje de mujeres profesionales y trabajadoras técnicas, de mujeres legisladoras, altas funcionarias y directivas, y de escaños parlamentarios ocupados por mujeres. Lamentablemente sólo hay datos disponibles sobre Honduras (valor

IPG: 0,589, rango 47 sobre 177 países) y Marruecos (IPG: 0,325, rango 88). Esta situación es claramente mejorable, especialmente en el caso de Marruecos⁸.

Por último, analizaremos como indicador de contexto la situación de los países en relación con el *peso relativo de los sectores público y privado en educación*. Al igual que en otros indicadores, no es fácil disponer de datos fiables y actuales sobre la proporción de enseñanza pública y privada por etapas educativas en todos los países. Según la información disponible (gráfico 18), tanto en primaria como en secundaria predomina la educación pública, a excepción de Guatemala, donde la secundaria privada es mayoritaria.

GRÁFICO 18. *Porcentaje de alumnos escolarizados en la enseñanza pública y privada (educación primaria y secundaria)*



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (MEN, 2006 y Banco Mundial, 2006), Honduras (Ministerio de Educación, 2005), Marruecos (BM, 2006), Senegal (UNESCO, 2005).

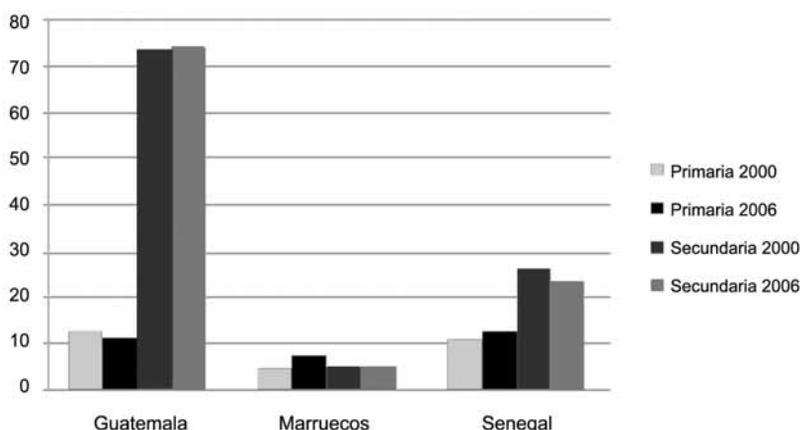
⁸ Como referencia, señalar que en el rango del IPG-PNUD, el puesto 1 lo ocupa Noruega, estando España en el puesto 12.

Si analizamos la *evolución de la enseñanza privada* desde 2000 a 2006 (gráfico 19), aún siendo en general superior el porcentaje de enseñanza pública (salvo en Guatemala), explicado por la inversión en educación primaria, se observan tendencias muy distintas entre países (aunque no disponemos de datos de Honduras). En Guatemala la enseñanza privada desciende en primaria y tiende a aumentar ligeramente en secundaria (ya muy extendida). En Marruecos crece bastante en primaria y muy ligeramente en secundaria (en ambas etapas es poco representativa, no obstante). Y en Senegal crece algo en primaria pero disminuye en secundaria. Aunque las tendencias son dispares, lo más sorprendente es la tendencia al crecimiento de la primaria privada (es el caso de Marruecos y Senegal), por ser la etapa en la que se concentra la inversión pública en los países en desarrollo.

En Honduras, en la última década la población estudiantil atendida por el sector privado ha descendido de cerca de un 50% a aproximadamente un 35% (Sabillón, 2007).

Sobre la situación de la *enseñanza pública en educación infantil*, en Guatemala en torno al 81% es pública, en Honduras más del

GRÁFICO 19. *Evolución del porcentaje de escolarizados en la enseñanza privada, en primaria y secundaria (2000-2006)*

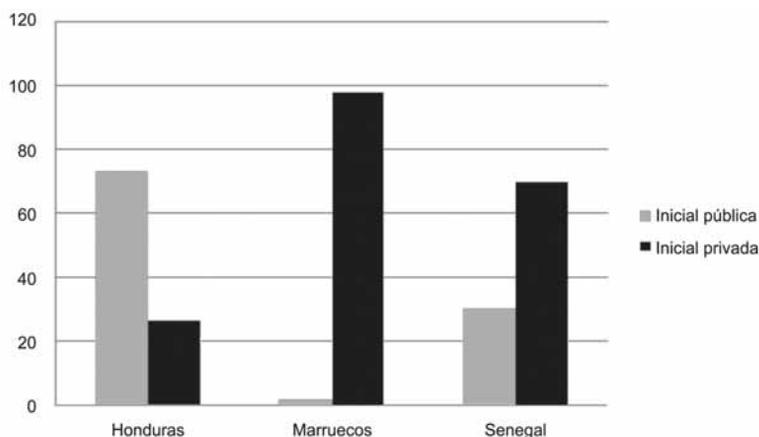


FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2006).

70%, en Marruecos sólo el 2% y en Senegal el 30%, aunque como vemos los datos disponibles son de fechas muy distintas (gráfico 20). En el caso de Senegal, y muy especialmente de Marruecos, parece evidente la necesidad de aumentar el gasto público en educación de la primera infancia para garantizar el acceso equitativo, la gratuidad y calidad de esta importante etapa educativa. Aunque no disponemos de datos sobre Guatemala en este indicador, con un gasto público en educación inicial del 7,8% del PIB (y un gasto privado de 1.442,43 quetzales), la proporción de enseñanza pública no puede ser muy elevada, lo que corroboran el estudio de campo realizado, y el Informe del PNUD (2005), según el cual todavía sigue sin recibir educación pública más de la mitad de la población infantil guatemalteca de 4 a 6 años.

Hay que decir que en Senegal predomina la escolarización en el sistema público sea cual sea el nivel de vida o la zona de residencia, aunque se aprecia que esta preferencia es más marcada en las zonas rurales por la escasez de centros privados y que es menos fuerte en el

GRÁFICO 20. *Porcentaje de alumnos escolarizados en la enseñanza pública y privada en educación inicial*



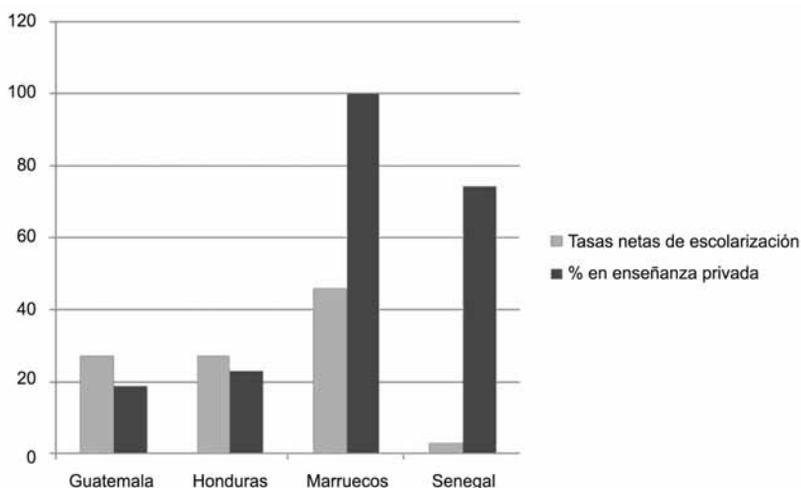
FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (OREALC/UNESCO, 2007), Honduras (Ministerio de Educación, 2005), Marruecos (COSEF/MEN, 2003) y Senegal (UNESCO, 2005).

quintil de las personas con mayor nivel de renta, sobre todo en la zona urbana, donde se decantan más por la enseñanza privada. Las etapas en las que la educación privada tiene mayor importancia son preescolar y enseñanza técnica y profesional. La enseñanza privada recibe una subvención del Estado muy débil. Actualmente el Estado ha facilitado los procedimientos para la promoción de nuevos centros privados, pero el tema de las subvenciones continúa siendo polémico.

Por contrastar con una fuente común (el Informe UNESCO 2006, que además de incluir datos de los cuatro países permite una mayor comparabilidad), en el gráfico 21 se muestra el porcentaje de alumnos escolarizados en enseñanza inicial privada, en relación con las tasas netas de escolarización en este nivel. Como vemos, la tendencia es la misma.

En conclusión, si no aumenta el gasto público en esta etapa, la inequidad en educación primaria se agravará, por presentar los niños de familias sin recursos un rezago educativo con relación a los que han podido costearse una educación infantil privada.

GRÁFICO 21. *Porcentaje de la escolarización en educación inicial que se produce en centros privados*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006).

En las páginas siguientes, y siempre manteniendo estos indicadores del contexto como marco interpretativo, compararemos la igualdad de oportunidades en el acceso, los procesos y los resultados de la educación y la formación básicas en Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal, valorando sus avances y retrocesos y la incidencia de sus políticas públicas.

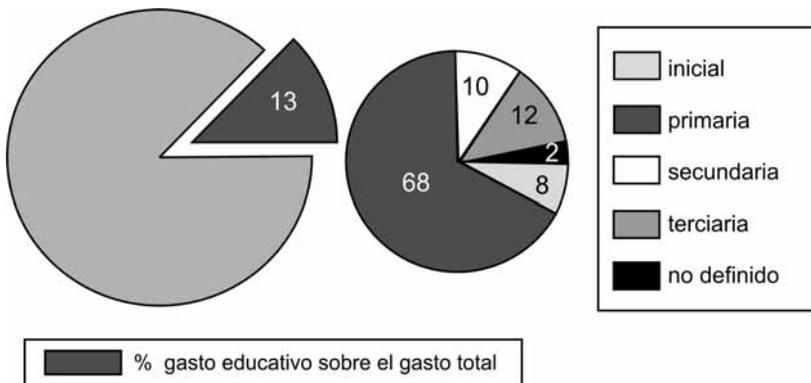
1.1.2. Diferencias en los recursos destinados a educación

Comenzaremos resumiendo la inversión realizada en cada país, para posteriormente establecer comparaciones.

a) Diferencias dentro de los países

En *Guatemala*, según datos del MINEDUC (2006), el porcentaje de PIB invertido en educación en 2006 fue del 2,6% (5.200 millones de quetzales). Por etapas, la mayor proporción se asigna a educación primaria (68,09%, aunque en el informe UNESCO-2006 se

GRÁFICO 22. Gasto público en educación en Guatemala y por etapas



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

estima en sólo un 35,3%), seguida de la inversión en educación inicial (7,8%) y en educación media básica (7,02%). El gasto en educación infantil y media básica es muy bajo, siendo dos niveles con una enorme importancia educativa en los que, más allá de la primaria, se puede calibrar verdaderamente el esfuerzo del sistema en equidad. Asimismo es realmente insuficiente la inversión en alfabetización (1,58%).

El mayor *gasto por alumno* se produce en educación diversificada. Por otra parte, el *gasto en educación para las familias es elevado*, pues incluso en la escuela pública tienen que pagar cuotas de inscripción, material didáctico, uniformes y transporte en muchos casos. Según la última información disponible sobre gasto privado en educación, el informe del PNUD (2001) señala que las familias guatemaltecas invierten en la educación primaria de sus hijos un total de 1.442 quetzales al año, de los que la mayor parte se destina a pagar las cuotas de inscripción (403,79) y la menor a adquirir materiales escolares (22,78). El gasto aumenta progresivamente hasta llegar a los 7.011,24 en educación superior, siendo también la matrícula (colegiatura) el mayor coste (3.387,12) y el menor los materiales (117,45). La mayoría de las becas son ayudas para alimentación escolar (1.815.018 quetzales), y la Bolsa Escolar, de la que se benefician un total de 1.530.000 niños y niñas. Se aprecia también un esfuerzo considerable por becar a las niñas (un total de 32.030) y estimular su escolarización. A fin de favorecer la igualdad en el acceso ha de contemplarse un conjunto de medidas de apoyo, especialmente la política de becas que, aun siendo activa, es muy insuficiente.

En el caso de *Honduras* hay que decir en primer lugar que la información disponible es menor que en los otros tres países. Como es conocido, el huracán Mitch golpeó severamente la economía del país en 1998, año en el que el gasto social bajó a un mínimo del 20% del PIB, a partir de lo cual la inversión social ha crecido sostenidamente (PNUD/Honduras, 2006). En todo caso, es preciso considerar que el país tiene un PIB *per cápita* de apenas 2.876\$, que supone un 37% del PIB *per cápita* de América Latina y el Caribe (7.696\$, según el PNUD, 2006). En 2006 la inversión en educación representó el 7,6% del PIB (superando el 7,1% de 2004). Con

ello se continúa cumpliendo el compromiso adquirido para la ejecución del *Plan de Educación para Todos* y la *Iniciativa de Respuesta Rápida, EFA/FTI*, que requiere la asignación de manera continua al sector educativo de un presupuesto superior al 7% del PIB (FEREMA/PREAL, 2005). Puede decirse que, en términos de inversión pública como porcentaje del PIB, el país ha invertido en el sector educación recursos superiores al promedio que se invirtió en la región latinoamericana en 2003 (4,3%), superando a todos los países de la región, excepto a Cuba (FEREMA/PREAL, 2005). La distribución por nivel educativo del presupuesto asignado al sector es mejorable en términos de equidad en el ciclo básico. La *educación preescolar* recibe únicamente el 6% del presupuesto asignado al sector, el *1º y 2º ciclos de la educación básica* (la primaria) el 42%, el *3º ciclo de la e. básica* sólo el 3%, siendo una etapa fundamental (12-15 años)⁹. A la *educación media* se destina el 26% y a la *educación superior* el 23. Como vemos, la inversión está descompensada por el monto presupuestario que reciben la educación primaria y la educación superior, limitando el crecimiento de la educación preescolar y el del 3º ciclo de la educación básica que son fundamentales para la equidad, lo que debería corregirse en los próximos años. No obstante, los autores del estudio de Honduras señalan que para valorarlo es preciso analizar la evolución del gasto, pues aunque la *educación primaria* absorbe la mayor proporción, ha ido reduciendo su pendiente de crecimiento, en parte porque a pesar del creciente aumento de alumnos y alumnas su cobertura se está universalizando. También la pendiente de crecimiento de la inversión en educación superior ha ido, leve pero continuamente, reduciéndose desde 1998, alcanzando un mínimo en el año 2005. El mayor *gasto por alumno* es en educación superior (entre 16.000 y 20.000 lempiras), al que siguen inicial y primaria (5.500), media (6.500) y programas de jóvenes y adultos (600). El *Programa de Alfabetización de Adul-*

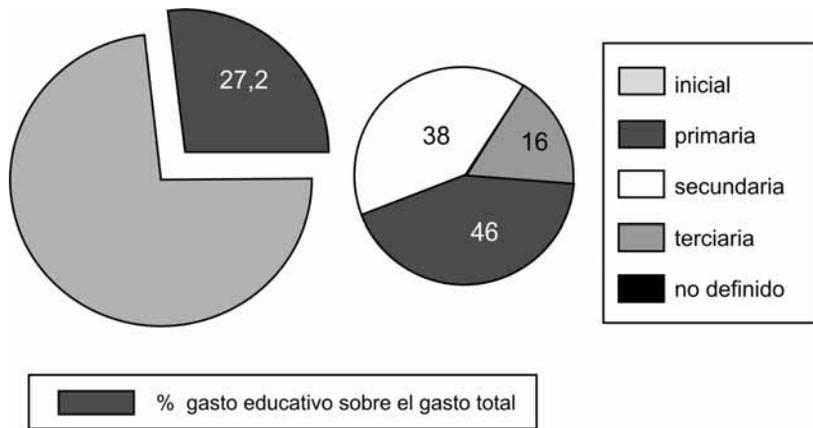
⁹ Los autores del estudio de Honduras recuerdan que se debe tener cuidado en el análisis, ya que el modelo de los *Centros de Educación Básica* tiene apenas 12 años de funcionamiento. Sin embargo, un alto porcentaje de alumnos cursan el *Tercer Ciclo*, cuyo presupuesto aparece reflejado en lo asignado a la *Educación Media* (26%). Pero sea cual sea el cálculo realizado, se limita el crecimiento de la educación preescolar y el del 3º ciclo de la educación básica (FEREMA/PREAL).

tos de Honduras (PRALEBAH) y el Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO) son ejemplos de programas con presupuesto extraordinario para reducir la brecha urbano-rural y atender a niños y niñas provenientes de hogares económicamente deprimidos. En Honduras la matrícula es gratuita en las escuelas y colegios públicos del Estado a partir del año académico 2006, medida acertada que ayuda a cumplir con el precepto constitucional de gratuidad de la educación básica. Del gasto privado el 95% se destina a educación formal no universitaria, y el 5% a educación superior. Como señala el Informe de Progreso Educativo de Honduras (FEREMA/PREAL, 2005), Honduras está entre los países que invierten más en educación. Sin embargo, los recursos no van donde más se necesitan y no se ha mejorado la eficiencia y equidad en la inversión. Se sigue invirtiendo la mayoría de los fondos nacionales en salarios y poco en otros aspectos de la mejora de la calidad. En síntesis, de acuerdo con el modelo de evaluación del progreso educativo propuesto por PREAL, Honduras recibió en el año 2005 una calificación “C”, equivalente a “regular” (la misma que el año anterior), en su política de financiación de la educación. El informe señala que, si bien “la educación es una prioridad en el país [...] la mayor parte del presupuesto educativo se sigue invirtiendo en salarios [...] y [...] el presupuesto no se invierte bien ni se distribuye equitativamente entre los niveles educativos” (FEREMA/PREAL, 2005).

Marruecos dedicaba en 2006 el 21,4% de su PIB per cápita a un alumno de primaria, el 45% a un alumno de colegio (media) y el 95,2% a un alumno de secundaria no obligatoria, es decir, cuatro veces más que a un alumno de primaria. Una gran disparidad que no se justifica sólo por el coste unitario del nivel. El Ministerio es consciente de la desigualdad existente entre el medio rural y el urbano en la asignación de los recursos públicos y privados destinados a la educación, y lo refleja la publicación en el año 2006 de un capítulo entero sobre las “inequidades y problemas de repartición de los recursos financieros” en las Cuentas Nacionales del Ministerio de Educación. En él se observa que el medio urbano (que escolariza al 62% de los alumnos) recibe el 64,3% del total de las fuentes de financiación, mientras que el medio rural (escolariza al 38%)

recibe sólo el 29% (MEN, 2006). La información sobre el destino del 6,7% restante no está disponible. Si hacemos un análisis del gasto por etapas (con datos de UNESCO, 2007), observamos una distribución bastante más adecuada que en otros países de la educación básica con respecto a la educación terciaria, aunque no existe inversión pública en educación infantil.

GRÁFICO 23. *Gasto público en educación total en Marruecos y por etapas*



FUENTE: UNESCO/UIS (2007).

Por otra parte, las cifras presentadas en el estudio de caso muestran que las ayudas y becas son muy insuficientes: en primaria, la ayuda de comedor cubre sólo al 23,3% de los alumnos escolarizados, y las becas sólo alcanzan al 0,01% y las plazas de internado a otro 0,01%. En secundaria obligatoria la ayuda de comedor cubre al 1,6%, las becas al 3,1% y los internados al 2,8% del alumnado. En el presupuesto del MEN de 2007 la partida de becas de estudio está dotada con el 0,1% del presupuesto total en educación, y otras medidas ni siquiera aparecen presupuestadas en una partida específica. En ambas etapas se estima muy insuficiente la ayuda de comedor

y el resto de la ayuda es totalmente insignificante. *Con respecto a la dimensión y tendencias del gasto privado en educación*, en el año 2003-2004 el MEN estimaba que el gasto de las familias representaba el 29,9% del gasto total en educación. Estas cifras obligan a matizar el concepto oficial de gratuidad de la educación. Aunque es cierto que las tasas de matrícula para acceder a la enseñanza obligatoria son muy bajas, no es menos cierto que existen, y que la escolaridad pública supone para las familias tanto un coste directo como indirecto que se estima en unos 8 euros por hijo. La información sobre la composición del gasto de las familias no está disponible, y tampoco es posible calcular qué proporción del gasto se destina a la educación infantil (que no está cubierta por el Estado), el coste de la escuela pública ni el de la escuela privada. Los datos disponibles (MEN, 2006) muestran, sin embargo, que el porcentaje del gasto de las familias asignado a la enseñanza representa el 43,8% de su presupuesto para gastos no alimentarios (MEN, 2006: 80), con una variación escasa entre medio urbano y rural. Este porcentaje, sin embargo, esconde diferencias enormes cuando nos referimos a cantidades absolutas, que muestran cuán pesada es la carga para las familias. No es de sorprender que el coste de la enseñanza sea un factor determinante en el acceso y la retención. La escolaridad pública sigue siendo cara para las familias rurales o suburbanas con ingresos muy bajos y en demasiados casos esto constituye un obstáculo para el acceso y la retención de los alumnos en el sistema educativo (tanto el coste de la matrícula como el del material escolar, o el del transporte, pueden llegar a ser una barrera para la escolarización).

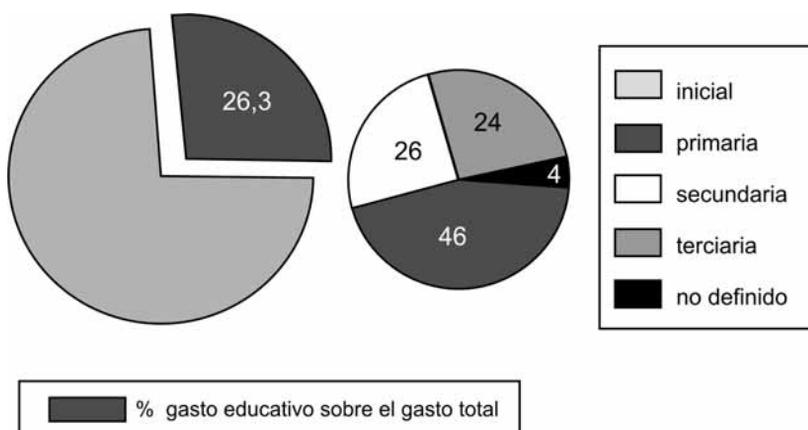
En *Senegal*, la distribución del gasto condiciona el resto de la política educativa, ya que hasta la fecha los capítulos del sistema de naturaleza más cualitativa (destinados a la calidad de la educación) están a la cola de la financiación. Aunque la mayor parte del presupuesto público se destina a la enseñanza primaria, éste no alcanza el 50% recomendado ni tampoco se distribuye correctamente el porcentaje de capital destinado en las otras etapas educativas, siendo destacable el gasto destinado a educación superior, en comparación con otras etapas del ciclo básico, como infantil o secundaria. Los autores del estudio de caso en Senegal han encontrado una situación caracterizada por los siguientes rasgos:

- 1) *Desigual distribución financiera en el gasto público ordinario en educación*: el 37,7% se destina a gasto corriente, lo que incluye salarios superiores a los recomendados en el Plan de la EPT, y los gastos en material no representaron más del 7% en 2006, cuando según lo previsto en la nueva Ley de educación debería ser del 33%, ya que este capítulo incluye muchos de los aspectos relacionados con la calidad (manuales y otros materiales pedagógicos, etc.). El gasto transferido destinado a becas y subvenciones (un 24% en 2006) se mantiene estable a lo largo de los años y se destina esencialmente a la educación superior.
- 2) *Distribución desequilibrada del gasto entre los diferentes sectores y etapas*. La mayor parte del gasto público en educación se concentra en *primaria*, en coherencia con el objetivo de escolarización universal para 2010, pero ni siquiera es suficiente (entre un 46 y un 44,3%, según las fuentes), siendo el indicador acorde con la EPT un gasto del 50%. En 2006 sólo se destinó un 0,7% a la *educación inicial* (preescolar). Por su parte, la *educación secundaria básica* (con un 8,84%) no recibe los recursos necesarios para poder hacer frente al volumen de alumnos que llegan de primaria, ni tampoco la secundaria general (un 17,76%) y la formación profesional. Se está produciendo un embudo en el paso de primaria a secundaria, ya que el sistema es incapaz de gestionar el acceso. Si el objetivo es alcanzar la escolaridad universal en primaria en 2010 y no se comienza a preparar el acceso a la etapa siguiente es alto el riesgo de que se pierda la credibilidad de la educación como motor de promoción personal y desarrollo, afectando al conjunto del sistema educativo. Por su parte, la *enseñanza superior* continúa beneficiándose de un flujo financiero bastante regular, debido fundamentalmente a la política de becas que el Estado lleva a cabo en esta etapa; aunque es un tramo esencial de todo sistema educativo, parece desproporcionado con la escasa inversión destinada, por ejemplo, a inicial, media, secundaria y formación profesional. Por último, el sector de *la educación no formal* —concentrado en la *alfabetización de niños*

desescolarizados, jóvenes y adultos— está claramente olvidado (no se invierte más del 0,30% en el año 2006).

- 3) *El gasto privado es invisible en las cifras oficiales.* El único documento disponible que recoge algo de información es el *Plan de Acción 2005-2007* del PDEF, donde se afirma que el gasto de las familias en 2000-2004 se centró en el pago de los gastos de matrícula en las escuelas privadas, el transporte, los manuales y el material escolar. Asimismo, sabemos por ESAM II (*Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages, DPS/2004*) que el gasto familiar en educación es el doble en las ciudades que en las zonas rurales, en parte debido a que en las ciudades la educación privada tiene más presencia. Tampoco ha sido posible encontrar información por etapas que ayudaría a concluir en qué fase de la educación de sus hijos las familias gastan más. Y, por último, se observa que la aportación económica de las colectividades locales —estructuras descentralizadas en las que se apoya la reforma para la modernización del sistema educativo— continúa siendo muy poco representativa en la financiación de la

GRÁFICO 24. *Gasto público en educación total en Senegal y por etapas*



FUENTE: UNESCO/UIS (2007).

educación. Según la ley senegalesa la educación es gratuita entre los 6 y los 16 años pues se considera un servicio público en todos los niveles (hasta la enseñanza superior, en la que el gobierno pone en marcha un importante programa de becas destinadas al comedor de estudiantes y a la compra de libros), pero la principal falta de centros públicos es la causa del gasto de las familias, que han de costear la enseñanza privada.

b) *Diferencias entre países: comparación de los recursos destinados a educación*

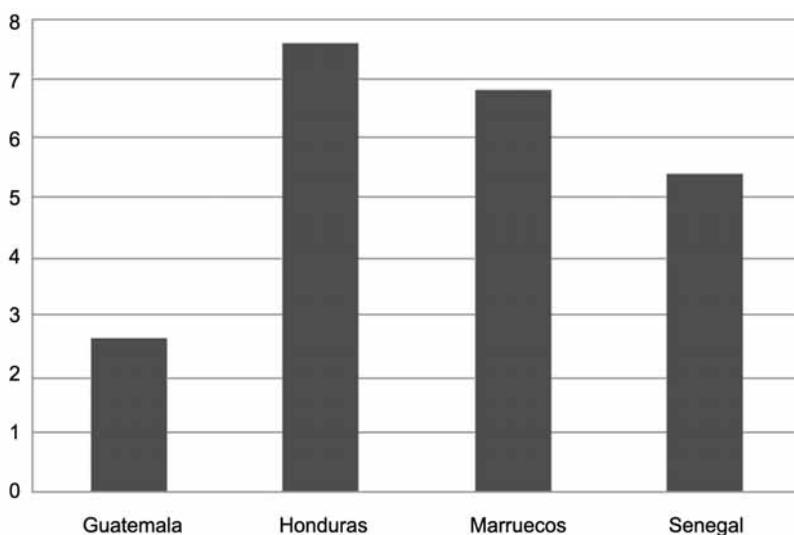
A continuación compararemos la situación de los países en relación con los indicadores incluidos en el modelo teórico que estamos empleando para analizar la equidad en educación:

- Gasto público total en educación como porcentaje del PIB.
- Gasto público en educación como porcentaje del gasto total en educación.
- Gasto privado en educación como porcentaje del gasto total en educación.
- Gasto público por etapas como porcentaje del PIB.
- Gasto público por etapas como porcentaje del gasto público total en educación.
- Gasto por alumno en cada etapa como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) *per cápita* en las diferentes etapas educativas.
- Gasto en las escuelas (infraestructuras, salubridad y seguridad, ordenadores, bibliotecas escolares).

El gasto público total en educación como porcentaje del PIB muestra grandes diferencias entre países (gráfico 25), siendo Guatemala el que menos proporción invierte (pese a ser el segundo país con mayor PIB *per cápita* —7,6%— después de Marruecos), seguido —aunque a gran distancia— de Senegal (que sigue a Honduras en monto del PIB *per cápita*: 5,4%). Por lo tanto, hay que destacar el esfuerzo realizado por Honduras (país con el menor PIB

per cápita de los cuatro en 2005 y 2006, fechas del gasto que se analiza) y Senegal en los recursos destinados en el sector de la educación, siendo además los países con menos población de los cuatro (7.415.972 y 11.386.000 habitantes, respectivamente). En todo caso, Marruecos y Senegal son los únicos países del grupo que presentan un PIB superior al promedio de su región.

GRÁFICO 25. *Gasto público total en educación como porcentaje del PIB*

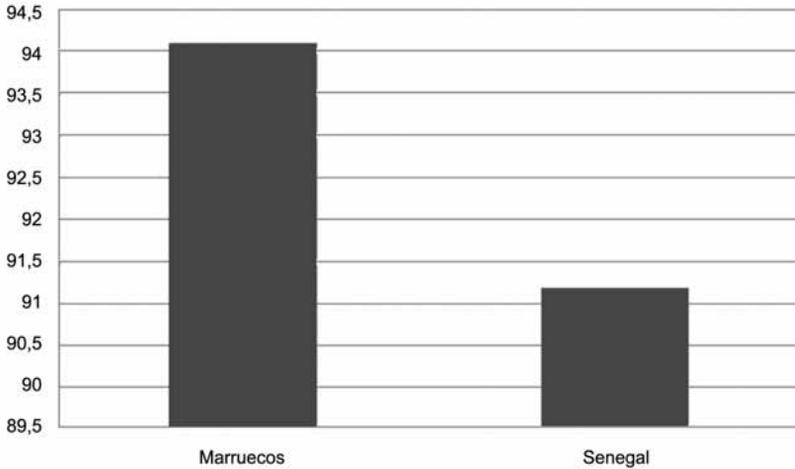


FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (MINEDUC, 2006), Honduras (Secretaría de Finanzas, 2007), Marruecos y Senegal (BM, 2006).

Sobre el *gasto público total en educación como porcentaje del gasto total en educación* sólo disponemos de datos sobre Marruecos y Senegal (gráfico 26), en los que sólo puede apreciarse algo que ya hemos venido mostrando. La insuficiente cobertura del sistema senegalés hace que el gasto privado en educación (especialmente en secundaria básica) sea muy elevado, no compensado por la política de becas. Por otra parte, Marruecos está realizando un gran esfuerzo

por ampliar la cobertura pública en primaria y secundaria, lo que guarda relación con el alto volumen de gasto público sobre el total del gasto en educación.

GRÁFICO 26. Gasto público total en educación *como porcentaje del gasto total en educación, en Marruecos y Senegal*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (2006).

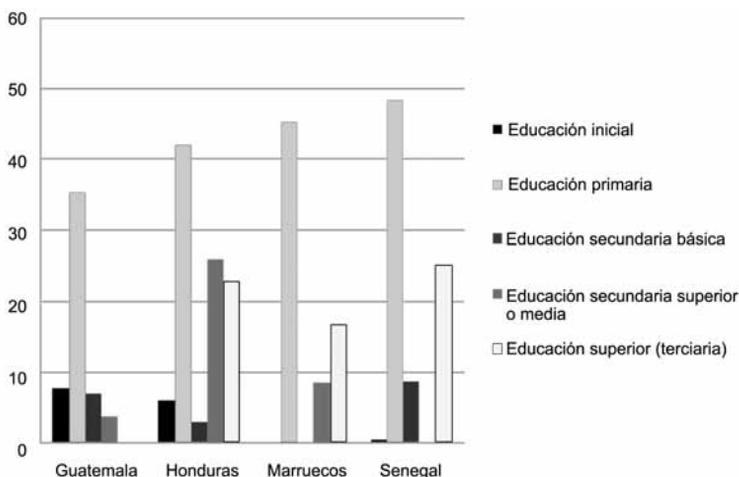
En el caso de Marruecos las tasas de cobertura de la educación pública primaria y secundaria básica son altas, aunque la educación inicial sea totalmente privada. Sin embargo, en Senegal, es muy insuficiente la cobertura en primaria y, sobre todo, en secundaria (por aumento rápido de la demanda e insuficiente ritmo de inversión), lo que hace crecer ligeramente el sector privado.

Más difícil ha sido disponer de datos sobre *gasto privado en educación como porcentaje del gasto total en educación*. Y aunque la ausencia de datos en algunos países dificulta la comparabilidad, sabemos que en Honduras el 95% del gasto privado se destina a educación formal no universitaria, y el 5% a educación superior, y que en Senegal el 29,9% del gasto total en educación lo absorben las

familias. No obstante, puede concluirse que en general la educación no resulta gratuita para las familias, pues no hay cobertura pública en el ciclo básico y los costes indirectos no son absorbidos por la política de becas que, aunque existe, es de todo punto insuficiente.

Disponemos de información más completa sobre el *gasto público por etapas como porcentaje del gasto total en educación* (gráfico 27). Como es bien conocido, todos los países concentran su esfuerzo inversor en primaria, a la que sigue de cerca la educación superior.

GRÁFICO 27. *Gasto público por etapas como porcentaje del gasto total en educación*



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (MINEDUC, 2006; UNESCO, 2006), Honduras (Secretaría de Finanzas, 2007), Marruecos (UNESCO, 2006; BM, 2006), Senegal (UNESCO, 2006; BM, 2006; CRES, 2006).

El análisis del *gasto en educación infantil* muestra en todos los países una desatención importante de la educación en los primeros años de la vida, por razones políticas y económicas (no es una prioridad en varios de estos países al no estar en la agenda de los ODM), aunque hay consenso general sobre el hecho de que no sólo

es fundamental para el rendimiento en primaria, sino para el desarrollo y cuidado de los niños, para la compensación de las desventajas iniciales y, por último, para la emancipación de sus madres. Pero es en la secundaria básica donde la brecha es más significativa, por ser una etapa obligatoria en los cuatro países, y fundamental para consolidar los aprendizajes primarios, dar respuesta educativa a la adolescencia y la inclusión sociolaboral. Por lo demás, es evidente el problema que se está creando al imposibilitarse la continuación de los estudios a los alumnos egresados de primaria. Si el gasto en educación no crece significativamente en esta etapa básica, la educación no podrá dar los frutos esperados por grande que sea el esfuerzo inversor de los países en primaria. Junto a esto, contrasta en casi todos los casos, pero muy especialmente en Senegal, la superior inversión en educación terciaria, lo que ayuda a interpretar el alto porcentaje del gasto público sobre el total del gasto en educación, y sin duda guarda también relación con el costo por alumno en esta etapa, como veremos a continuación.

Desafortunadamente, no está disponible en todos los países el *gasto público en alfabetización* como porcentaje del gasto público total en educación. Tan sólo podemos indicar que Guatemala únicamente dedica un 1,58% y Senegal un 0,30%, teniendo tasas de analfabetismo entre la población mayor de 15 años del 31 y del 61%, respectivamente (UNESCO, 2006). De los estudios de caso (Parte II) se desprende que en los demás países sus dimensiones están cercanas al gasto en educación inicial.

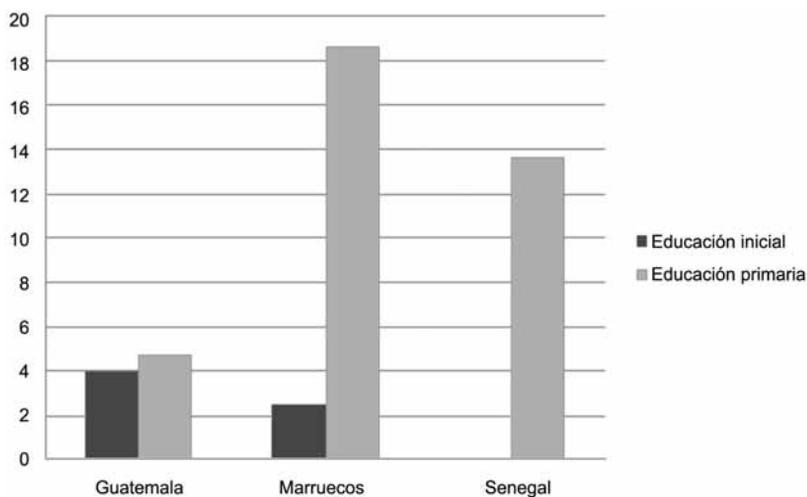
Un buen indicador de la *calidad del gasto* es la proporción de la inversión en educación que llega efectivamente al alumnado, descontando otros gastos. En términos de inversión educativa, analizar el gasto por alumno en cada etapa como porcentaje del PNB *per cápita* nos da información sustantiva para valorar el porcentaje del gasto en educación sobre el total del presupuesto público y, sobre todo, acerca del esfuerzo inversor en cada etapa del sistema. Indica el coste por alumno —que varía en función de los gastos de enseñanza propios de la etapa en cada país—, es decir, la parte del coste unitario de la educación en una etapa en el PNB por habitante. De los datos que ofrece el Instituto de Estadísticas de UNESCO (2008) sobre el año sobre el que hay datos disponibles (2005) al menos

para tres de los países (no hay información sobre Honduras en ningún año) se puede concluir lo siguiente:

- En los tres casos, el mayor gasto por alumno se produce en educación terciaria: Senegal, un 253,3%; Marruecos, un 93,2%; Guatemala, un 34,9%.
- Salvo Guatemala, los demás países gastan más por alumno en secundaria que en primaria (Guatemala gasta por alumno un 4,9 en primaria y un 3,7 en secundaria; Marruecos un 22,9 en primaria y un 39,7 en secundaria; y Senegal un 18,3 en primaria y un 30 en secundaria).

Lamentablemente no disponemos de datos sobre el *gasto por alumno de todos los países en educación pre-primaria*, pero los datos disponibles (gráfico 28) confirman que es la etapa con menor gasto por alumno, aunque en el caso de Guatemala la distancia con la primaria es menor.

GRÁFICO 28. *Gasto por alumno como porcentaje del PIB per cápita, en educación inicial y primaria*



NOTA: El dato de Senegal no se aprecia por su pequeña magnitud (0,03).

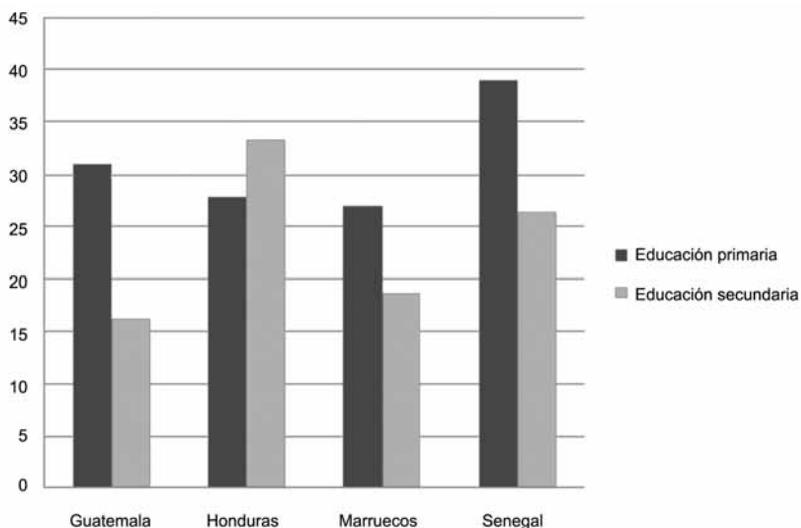
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (2006).

En términos generales, la concentración del gasto público en educación en primaria, sumada al mayor gasto por alumno en educación terciaria, está produciendo disfunciones en los sistemas educativos por falta de eslabonamiento entre etapas. Otra conclusión general es que, al margen de las regiones y países, la educación inicial y la educación secundaria son las dos asignaturas pendientes de la política educativa y financiera de los países. La primera es básica para iniciar y finalizar con éxito la escolaridad en primaria, y la segunda es clave para la inclusión sociolaboral de los jóvenes, es decir, para que la educación muestre su valor añadido.

Hay que decir que no ha sido posible localizar a través del estudio de casos información sobre uno de los indicadores contemplados en el modelo: el *gasto en las escuelas* (infraestructuras, condiciones de salubridad, número de ordenadores por centro, existencia de bibliotecas escolares). Sabemos que, en Marruecos, el informe del Proyecto de Apoyo a la Escolarización Básica (2000-2006) (Reino de Marruecos/UE, 2007) señala que el 62% de las escuelas rurales no cuenta con electricidad, el 63% no dispone de agua corriente, el 60%, de letrinas y el 40% no están valladas. La realidad de las escuelas urbanas es distinta aunque algunas no tengan valla y no hayan sido rehabilitadas en muchos años. Es decir, el sistema no garantiza un entorno ni digno, ni adecuado, ni seguro para todos. En Senegal (ver Parte II) el nivel de las infraestructuras y las condiciones de salubridad y seguridad de los recintos escolares es aún peor.

Por último, consideramos que la *suficiencia del profesorado* —estimada en la ratio profesor-alumno— es un indicador de los recursos destinados a educación que redundan en la calidad de la misma, aunque muchos modelos teóricos lo incluyen sólo entre los indicadores de calidad de la educación. De acuerdo con los datos ofrecidos por el Banco Mundial (gráfico 29), sorprendentemente la proporción no es demasiado alta, salvo en el caso de primaria en Senegal, y no permite predecir que en términos generales sea uno de los principales factores que estén jugando radicalmente en contra de la calidad de la educación en el aula.

GRÁFICO 29. *Ratio profesor/alumnos en educación primaria y secundaria, por países*



FUENTE: Elaboración propia a partir del Banco Mundial (2006).

I.1.3. Desigualdades en el acceso a la educación

Procederemos primero a presentar la visión general que proporciona la comparación de las tasas brutas y netas de escolarización por etapas en los cuatro países, y a continuación mostraremos la evolución de las tasas por etapas en cada país a lo largo de los últimos quince años.

a) *Situación relativa de los países en el acceso a la educación*

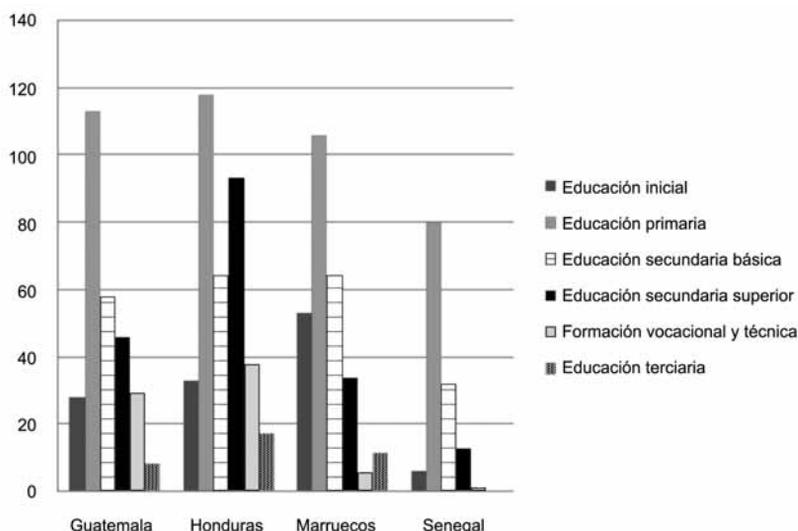
Se han producido serios avances en este grupo de países, especialmente en la cobertura de la educación primaria (aunque no se ha logrado la universalización, en menor medida en Senegal y Marruecos), sobre lo que ha incidido de manera decisiva el com-

promiso de la comunidad internacional en torno a los ODM (gráfico 30)¹⁰.

Pero sigue teniendo magnitudes preocupantes la deficiente cobertura de este derecho en pre-primaria (exceptuando quizá a Marruecos, que arroja tasas brutas superiores al 50%), secundaria básica (especialmente en Guatemala y Honduras), secundaria superior (en todos los países exceptuando Honduras) y formación vocacional y técnica, especialmente deficitaria en Senegal y Marruecos.

Asimismo, destaca la mayor cobertura en educación secundaria superior (siempre más orientada a cursar estudios terciarios) con

GRÁFICO 30. *Tasas brutas de participación en las distintas etapas del sistema educativo*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006) y Banco Mundial (2006).

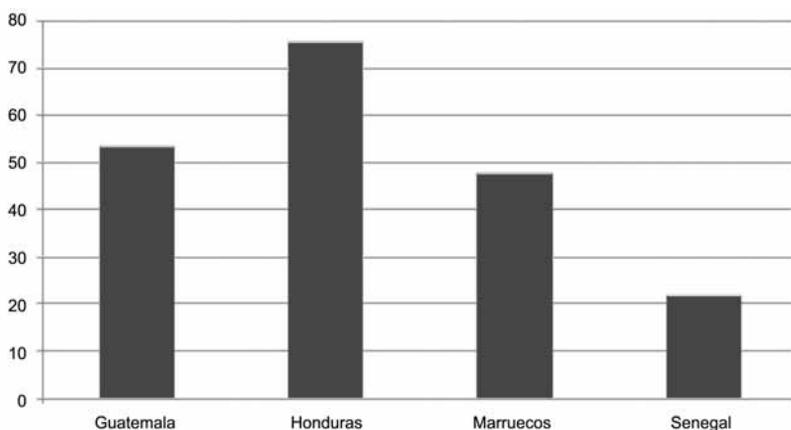
¹⁰ La *tasa bruta de escolarización* (TB) es el número de alumnos escolarizados en un nivel educativo independientemente de la edad, expresada como el porcentaje de la población en la edad teórica del grupo de ese nivel educativo. La *tasa neta* (TN) es el número de alumnos de la edad teórica que están escolarizados en su nivel, expresado como porcentaje de esa población (UNESCO, 2007).

respecto a la formación profesional y técnica, con tasas inferiores en todos los países. Por lo demás, las tasas brutas en educación terciaria no llegan en ningún caso a superar el 15%.

Analizaremos específicamente la *cobertura en el conjunto de la educación secundaria* (gráfico 31) por su importancia para que el alumnado disponga de un período formativo suficiente que le ayude a desarrollarse y le proporcione oportunidades de obtener beneficios de la educación, es decir, a superar el subempleo y la economía de subsistencia que predomina en el sector informal, tan extenso en estos países. Salvo en el caso de Honduras (explicado hasta en un 25% por la amplia cobertura en secundaria superior), Marruecos y Guatemala rondan el 50%, y Senegal apenas supera el 20%.

Las *tasas netas de escolarización en las etapas que componen el ciclo básico* (inicial, primaria y secundaria, de acuerdo al marco de Dakar) sobre el número de alumnos que están escolarizados en la edad correspondiente a cada etapa, muestra en todos los casos que no sólo no se ha universalizado la primaria (estando más cerca de ello Guatemala y Honduras), sino que en las otras dos etapas (inicial y secundaria) está escolarizada una proporción muy pequeña

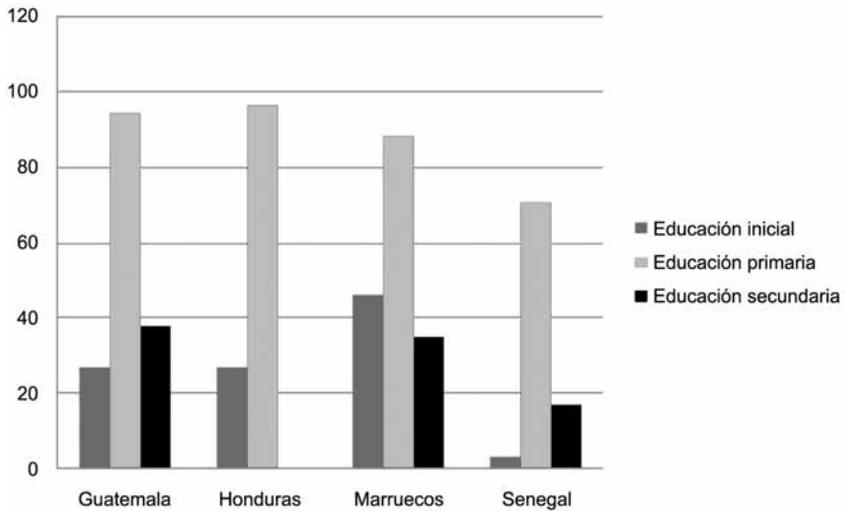
GRÁFICO 31. *Tasas brutas en el conjunto de la educación secundaria*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006).

de la población correspondiente, muy especialmente en Senegal. Lo que parece claro, además, es que va a ser difícil que la secundaria pueda absorber a los alumnos egresados de primaria en los próximos años, pese a los altos índices de abandono que se producen al final de esta etapa, como veremos en páginas siguientes (gráfico 32).

GRÁFICO 32. *Tasas netas de participación en educación inicial, primaria y secundaria*



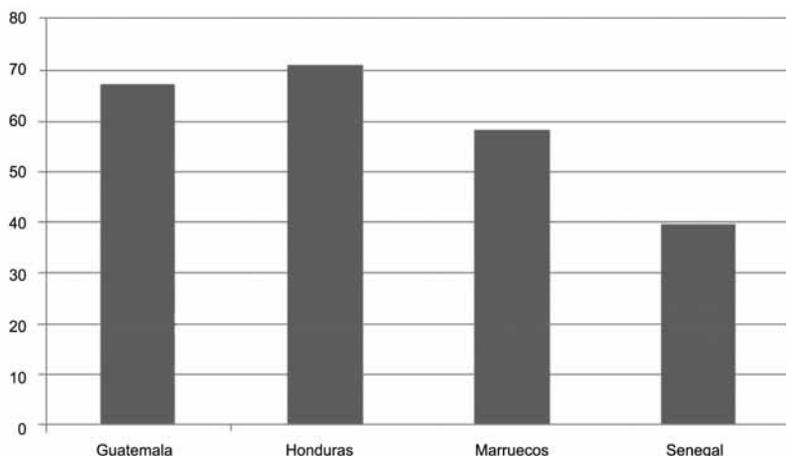
NOTA: Datos sobre secundaria no disponibles sobre Honduras en ambas fuentes.

FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006) y Banco Mundial (2006).

Combinando las tasas brutas en primaria, secundaria y terciaria (gráfico 33), podemos observar a primera vista que el volumen de personas escolarizadas en cada sistema educativo (a excepción de pre-primaria) no es siquiera proporcional al tamaño de su población total (Marruecos, 31.020.000; Guatemala, 12.987.829; Senegal, 11.386.000 y Honduras, 7.415.972). Siendo muy joven la población

en los cuatro países, si fuera así, Marruecos debería al menos duplicar o triplicar el volumen de personas escolarizadas con respecto al resto de países. Puede decirse que Honduras y Guatemala muestran en conjunto un sistema con mayor cobertura global, seguidos de Senegal, aunque como hemos visto muy desigual por etapas educativas.

GRÁFICO 33. *Tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (2005)*

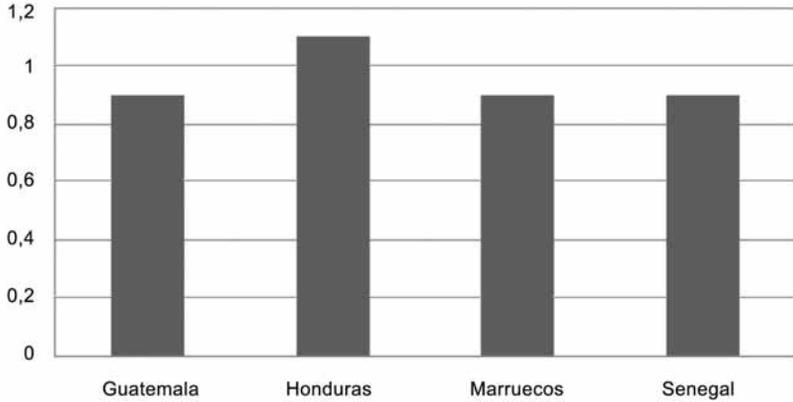


FUENTE: Informe PNUD (2007-2008). Elaboración propia.

En lo que respecta a la paridad, los gráficos 34 y 35 muestran la brecha de género que aún existe en primaria y secundaria.

Como puede observarse en el gráfico 34, la paridad es apreciable (especialmente en Honduras, que se comporta siempre establemente en este indicador) cuando tomamos el índice global para primaria y secundaria (período obligatorio en algunos de los países), pero en buena medida se debe al mejor, aunque deficiente, índice de paridad en primaria.

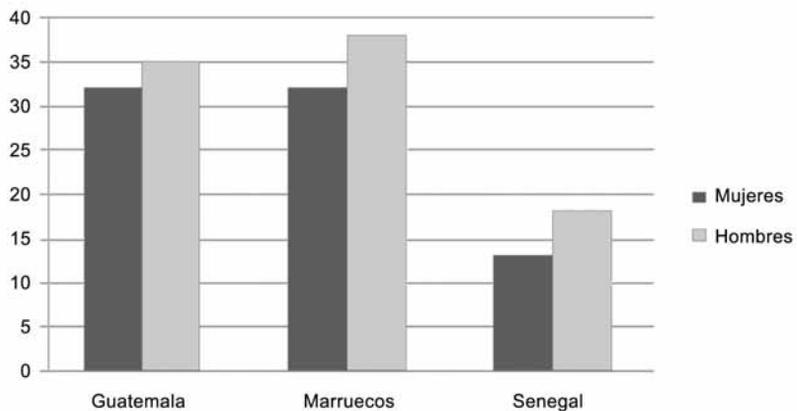
GRÁFICO 34. *Índice global de paridad de la escolarización en primaria y secundaria, por países*



FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2006).

Siendo muy bajas las tasas netas en secundaria (destacando el caso de Senegal), lo son especialmente para las mujeres (gráfico 35).

GRÁFICO 35. *Tasas netas de escolarización en educación secundaria, por sexos*



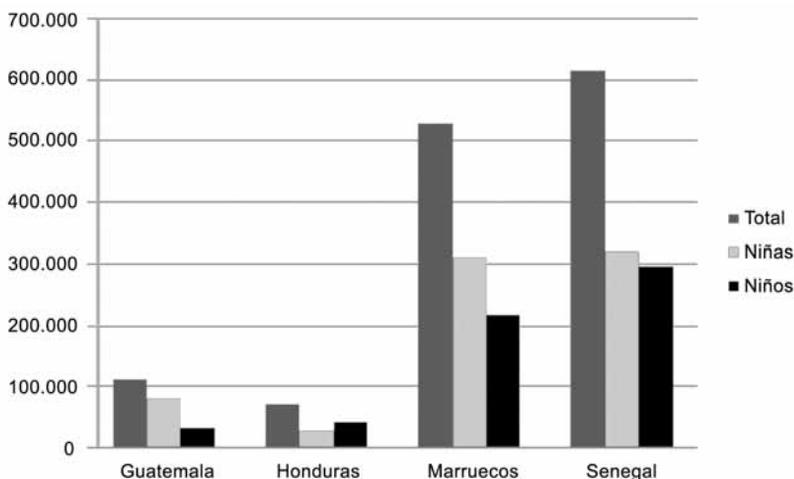
NOTA: Datos no disponibles sobre Honduras.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (2006).

Si nos fijamos en los dos países centroamericanos, el acceso a la *educación secundaria básica en Guatemala y Honduras es inferior a muchos países de Latinoamérica*; para Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú el aumento de la escolaridad de los jóvenes de 13 a 19 años ha significado una disminución de la brecha entre el 20% más rico y el 20% más pobre y, por lo tanto, un acceso más igualitario a la educación. En estos dos países centroamericanos la brecha en el acceso a secundaria ha aumentado, al igual que ha ocurrido en Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, República Dominicana y Uruguay (UNESCO/OEI/SITEAL, 2004).

Pese a los innegables avances hacia la universalización de la primaria en los países, hay aún muchos niños y niñas desescolarizados a esta edad (entre 6-7 y 12-13 años), especialmente en Senegal (más de 600.000, siendo el país con menos población del grupo). Marruecos también presenta altas cifras (más de 500.000 niños y niñas), aunque la proporción es menor pues su población triplica a las de los demás países (superando los 31 millones). Por otra parte, salvo en Honduras, la proporción de niñas que no asiste a la escuela es mayor en todos los casos (gráfico 36).

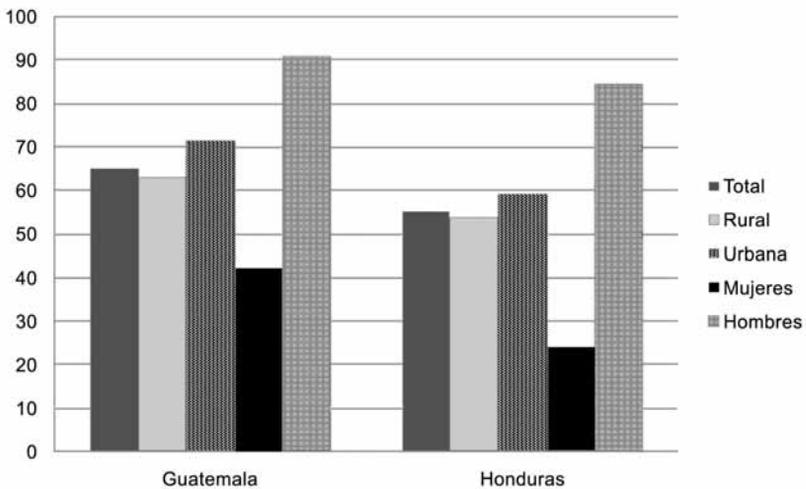
GRÁFICO 36. *Número de alumnos desescolarizados en educación primaria, por países y sexo*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006).

En los países en los que disponemos de información (Guatemala y Honduras) vemos que aún es mayor el porcentaje de adolescentes que no asiste a la escuela, en una edad (entre 15 y 17 años) en la que deberían estar cursando el segundo ciclo de secundaria o algún tipo de formación profesional u ocupacional (gráfico 37). Entre ellos son mayoría los chicos, y también quienes viven en el medio urbano, que es por otra parte donde hay mayor densidad de población.

GRÁFICO 37. *Alumnos desescolarizados entre 15 y 17 años, por área de residencia y sexo en Guatemala y Honduras*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO/OEI/SITEAL (2004).

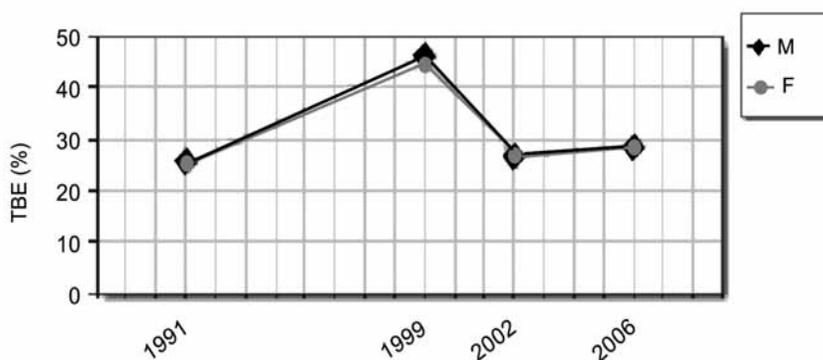
b) Evolución de las desigualdades en el acceso a la educación en cada uno de los países

Mostramos a continuación los avances y retrocesos que ha sufrido la cobertura en las distintas etapas educativas a lo largo de los últi-

mos 15 años en cada uno de los países, basándonos en los datos proporcionados por el Instituto de Estadísticas de UNESCO en 2006.

Salvo en educación inicial y educación terciaria, *Guatemala* muestra una evolución positiva en la cobertura escolar. En educación inicial (gráfico 38) se produce un aumento hasta 1999, para descender desde ese año en casi un 25% hasta 2002, donde se ha mantenido hasta la actualidad con tasas brutas en torno al 30% (con un 8% de gasto público en esta etapa como porcentaje del gasto público total).

GRÁFICO 38. *Guatemala: evolución de la tasa bruta de escolarización en educación inicial, por sexos (1991-2006)*

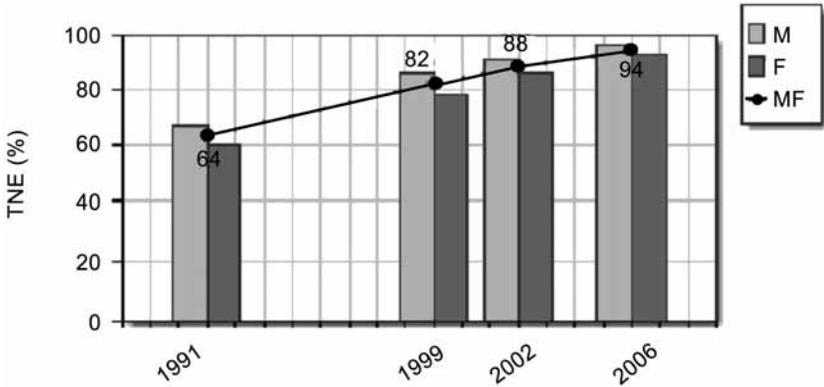


FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

La escolarización en primaria no ha dejado de aumentar en este período, estando muy próxima a la universalización, aunque no se ha conseguido la paridad, manteniéndose la dimensión de la brecha de género durante todo el período (gráfico 39).

También el aumento de la escolarización en secundaria se ha mantenido constante desde 1999, con menor paridad que en

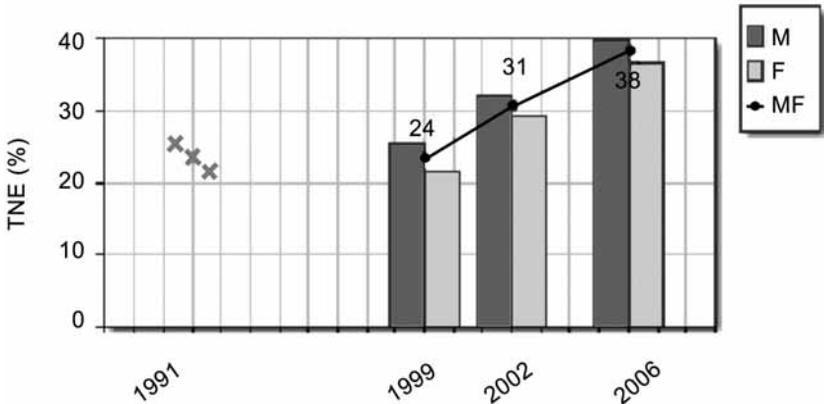
GRÁFICO 39. *Guatemala: evolución de la tasa neta de escolarización en primaria, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

primaria. Pese a ello las tasas globales no superan el 38% (gráfico 40).

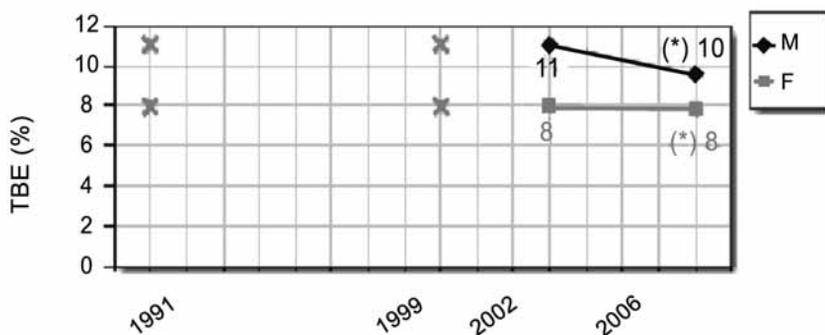
GRÁFICO 40. *Guatemala: evolución de las tasas netas de escolarización en secundaria, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

En educación terciaria la participación (que no supera el 9%) ha sufrido un descenso en el caso de los chicos entre 2002 y 2006, y se mantiene estable en tasas muy bajas (8%) en el caso de las chicas (gráfico 41).

GRÁFICO 41. *Guatemala: evolución de la tasa bruta de participación en educación terciaria, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

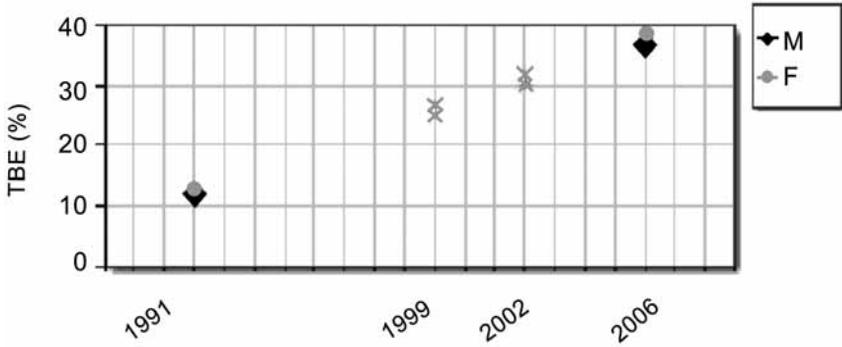
Salvo en educación secundaria, *Honduras* muestra una evolución positiva en las tasas de cobertura, pese a que como viene pasando en todos los indicadores, la disponibilidad de estadísticas sobre el país es muy deficiente.

En pre-primaria UNESCO (gráfico 42) estima un crecimiento sostenido entre 1991 y 2006 con paridad, pese a que las tasas en este último año no superan el 38%. Hay que decir que el Banco Mundial (2006) informa de una tasa incluso inferior para esta etapa (25%).

La escolarización en primaria no ha dejado de aumentar en este período, estando muy próxima a la universalización (96% en 2006) y a la paridad, con un porcentaje algo superior de participación de las niñas al final del período (gráfico 43).

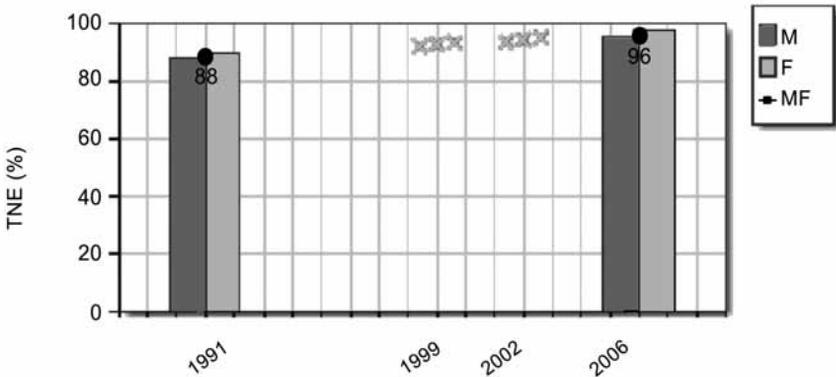
UNESCO sólo proporciona datos estimados sobre la evolución en secundaria, y éstos muestran que desde 1991 parece haberse

GRÁFICO 42. *Honduras: evolución de la tasa bruta de escolarización en educación inicial, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

GRÁFICO 43. *Honduras: evolución de la tasa neta de escolarización en primaria, por sexos (1991-2006)*

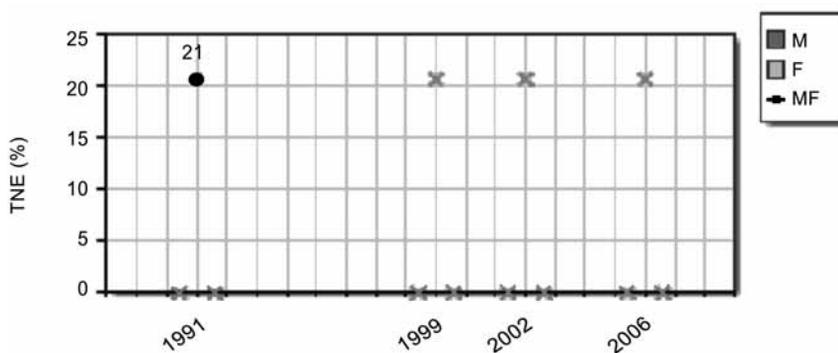


FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

estancado en tasas en torno al 21%, con paridad (gráfico 44). Sin embargo, estos datos no coinciden con los que la propia UNESCO proporciona en su Informe anual (2006), que como vimos en páginas

anteriores arroja unas tasas (brutas, eso sí) próximas al 80% para el conjunto de la secundaria. Como hemos indicado, las estadísticas sobre Honduras son en todas las fuentes muy inconsistentes o incompletas.

GRÁFICO 44. *Honduras: evolución de la tasa neta de escolarización en secundaria, por sexos (1991-2006)*



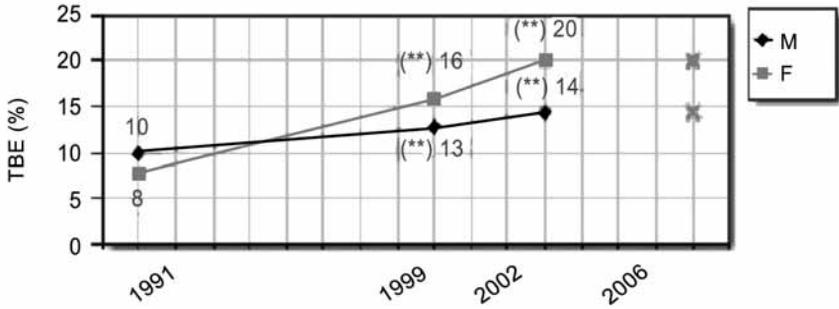
FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

La evolución positiva de la cobertura en educación terciaria es clara hasta 2002, y destaca la mayor participación de las mujeres (que pasa de un 8 a un 20% en once años). Según las estimaciones de UNESCO (gráfico 45), desde esa fecha parecen haberse estancado las tasas globales en torno al 18%, que coinciden con las que proporciona el Banco Mundial (2006).

Observando todos los indicadores educativos analizados hasta ahora sobre Honduras, hay que destacar su avance en paridad, desde la educación infantil hasta la educación terciaria, pasando por la tasa de alfabetización de personas adultas.

Marruecos también muestra una evolución positiva en la cobertura escolar, salvo en educación pre-primaria y con un cierto estancamiento en primaria y secundaria al final del período analizado.

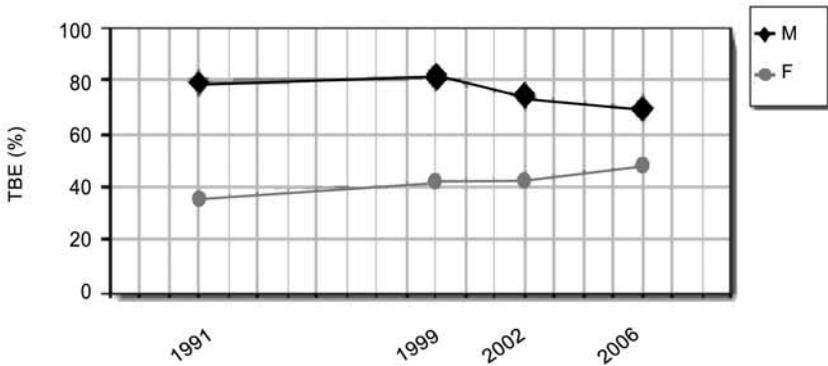
GRÁFICO 45. *Honduras: evolución de la tasa bruta de participación en educación terciaria, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

En educación inicial (gráfico 46) se produce un aumento hasta 1999. A partir de ese año, se produce un descenso en la participación de los niños y un ascenso en la de las niñas, estando la tasa bruta global al final del período en torno al 58% (la mayor de los cuatro países, pero de titularidad privada).

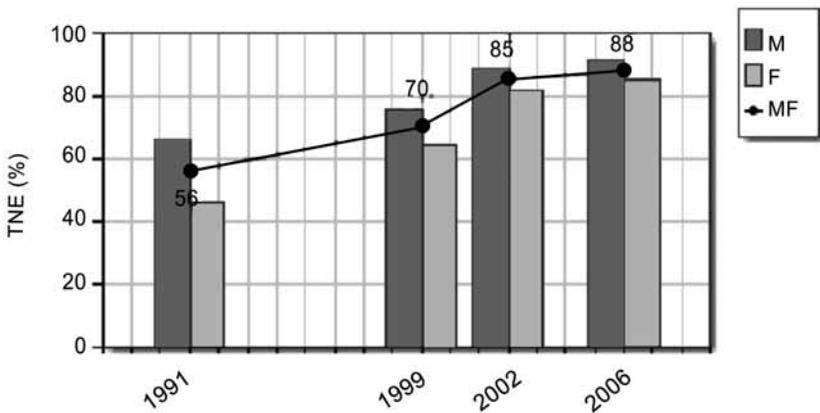
GRÁFICO 46. *Marruecos: evolución de la tasa bruta de escolarización en educación inicial, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

La escolarización en primaria no ha dejado de aumentar en este período. Desde 1999 a 2002 la cobertura aumenta en un 15% (hasta un 85%), pero desde 2002 a 2006 sólo ha crecido un 3%. En 2006 la tasa es del 88% sin paridad, pese a haber mejorado este índice al final del período (gráfico 47).

GRÁFICO 47. Marruecos: evolución de la tasa neta de escolarización en primaria, por sexos (1991-2006)



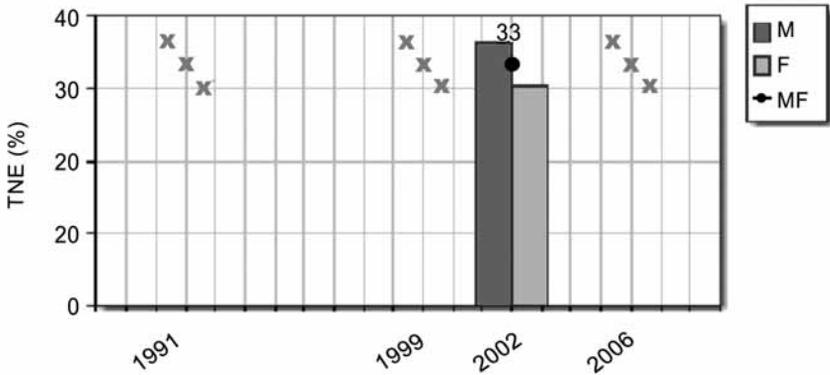
FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

UNESCO sólo proporciona datos de 2002, a partir de aquí estima la evolución en secundaria, mostrando que desde ese año parece haberse estancado en tasas del 33%, con bajo índice de paridad (gráfico 48). Para 2006, el Banco Mundial (2006), sin embargo, informa de una tasa en torno al 37%, insuficiente en todo caso, pero que demuestra un crecimiento de la participación.

Finalmente, en educación terciaria se observa una mayor participación de las mujeres sobre los hombres desde 1999 (gráfico 49). La tasa neta global está en torno al 11,8%, dato que corrobora el Banco Mundial (2006).

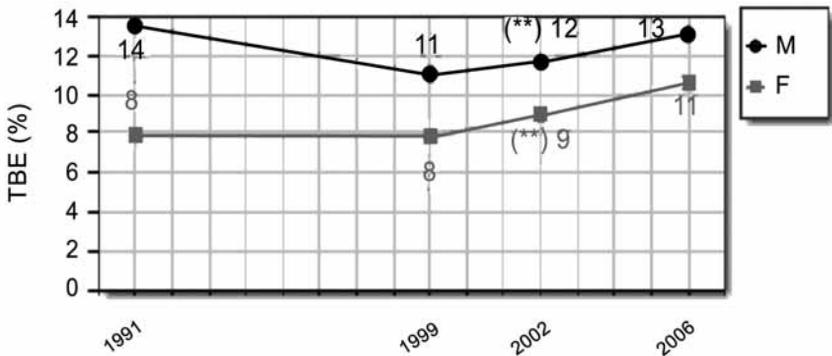
Por último, *Senegal* también muestra una evolución positiva en la cobertura escolar (UNESCO no proporciona datos sobre educa-

GRÁFICO 48. Marruecos: evolución de la tasa neta de escolarización en secundaria, por sexos (1991-2006)



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

GRÁFICO 49. Marruecos: evolución de la tasa bruta de participación en educación terciaria, por sexos (1991-2006)

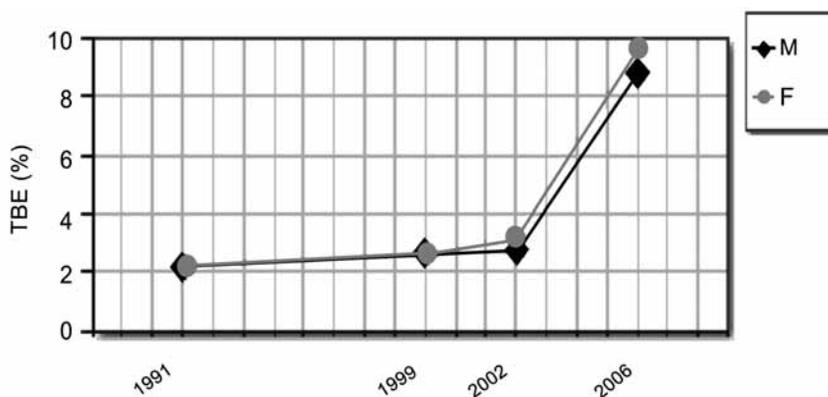


FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

ción terciaria, y tampoco el Banco Mundial; tan sólo sabemos que supone el 26% del gasto público sobre el gasto total en educación).

Pese a la escasa inversión pública en educación pre-primaria, la política para la primera infancia del gobierno senegalés con la creación masiva de Jardines de Niños en los últimos años parece estar causando efecto. Desde 2002 a 2006 (gráfico 50) la escolarización de los más pequeños ha crecido un 8% con paridad, lo que no deja de arrojar una tasa muy insuficiente (10%). De seguir la política actual de atención a los niños menores de 6 años, no dudamos de que esta tasa mejorará en los próximos años.

GRÁFICO 50. *Senegal: evolución de la tasa bruta de escolarización en educación inicial, por sexos (1991-2006)*

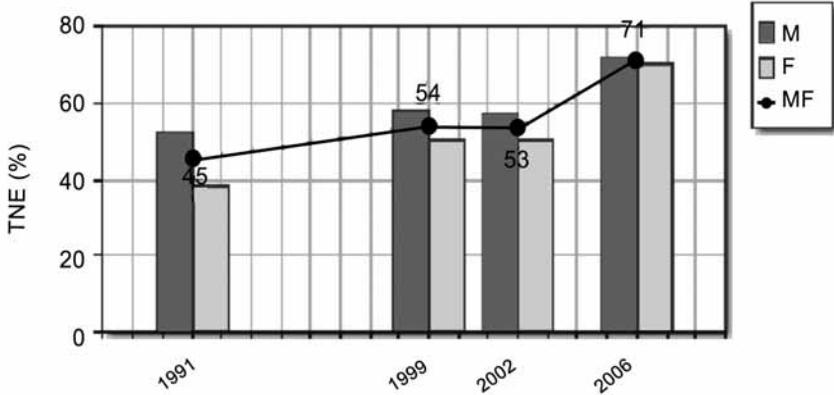


FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

En Senegal es notable el aumento de la participación en primaria con paridad a lo largo del período, especialmente desde 2002 (gráfico 51), pero es el país más rezagado en la universalización, no superando la tasa neta global del 71% (que el Banco Mundial en 2006 estimaba sólo en el 66%).

UNESCO no facilita datos de la evolución de esta tasa en secundaria, pero la que se muestra para 2006 es muy baja (20%, muy

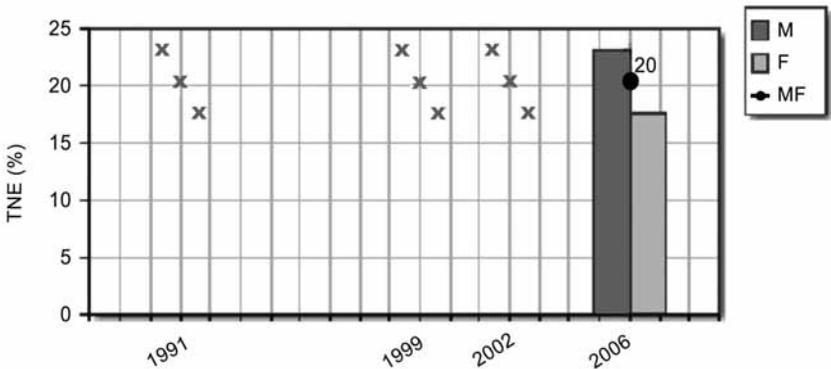
GRÁFICO 51. *Senegal: evolución de la tasa neta de escolarización en primaria, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

próxima a la de Honduras) y con un bajo índice de paridad (gráfico 52).

GRÁFICO 52. *Senegal: evolución de la tasa neta de escolarización en secundaria, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

Funciones y nexos entre la educación formal y no formal

En el modelo teórico de referencia, conjeturamos que *uno de los indicadores de la mayor o menor dificultad de acceder a la educación básica* está en las funciones y nexos que se establezcan entre la educación formal y no formal, para que esta última pueda reenganchar al sistema a los niños y niñas desescolarizados o que abandonan prematuramente.

Internacionalmente los sistemas educativos están conformados en estos dos grandes sectores, pero en la medida en que el sistema formal atiende suficientemente a la educación básica obligatoria, el no formal se limita a la alfabetización y formación ocupacional de personas jóvenes y adultas. Sin embargo, *en los cuatro países estudiados —como sucede en la mayoría de los países en desarrollo— el sistema no formal está casi principalmente orientado a atender a la población infantil desescolarizada, trabajadora y/o con abandono escolar temprano, junto a la alfabetización de corte tradicional.* En este marco encontramos que:

- En *Guatemala*, la educación no formal, denominada significativamente “educación extraescolar”, tiene una modalidad de *Primaria Acelerada* pensada especialmente para los niños trabajadores, que se desarrolla de forma intensiva en tres años y se adecua a horarios nocturnos y/o de fin de semana. Las enseñanzas en la modalidad formal y no formal del sistema educativo tienen diferente duración y contenidos, pero comparten un mismo objetivo: la obtención de un mismo diploma que certifique haber superado estudios de primaria, secundaria básica y/o diversificada (3 cursos de primaria acelerada sustituyen a 6 cursos de primaria regular; un curso de secundaria básica acelerada sustituye a 3 cursos de secundaria básica regular, y un curso de bachillerato por madurez sustituye a 2 ó 3 cursos de bachillerato regular). Se trata sin duda de una estructura que podría permitir el desarrollo de una educación incluyente si dichas modalidades contaran con calidad en los procesos educativos y adecuados recursos

y partidas presupuestarias acordes con sus necesidades. Por otra parte, la modalidad de *Primaria para Jóvenes y Adultos* tiene también tasas muy bajas de finalización (el departamento con índice más alto, Sololá, 27,1%, y con el índice más bajo, Santa Rosa, 5,18%) (MINEDUC, 2005). Estas dos modalidades, pensadas para procurar igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, acaban teniendo un efecto excluyente.

- Tradicionalmente, en *Honduras* se le ha dado poca relevancia a la *educación no formal* como vía de solución real a los problemas generados por la falta de universalización de la educación básica, la falta de recursos económicos de los jóvenes, el trabajo infantil u otras razones. Esta visión ha empezado a cambiar a partir de la última década, en gran medida gracias a la creación de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal* (CONEANFO). Aun con estas iniciativas, la cobertura de servicios alternos de educación es reducida y en demanda de expansión para cubrir las necesidades de más de *un millón cien mil niños y jóvenes* que en 2004 demandaban servicios en los niveles de educación prebásica, básica y media (CONEANFO, 2007). Para los jóvenes sin título de educación media, el *Instituto Nacional de Formación Profesional* (INFOP) continúa siendo la principal opción de habilitación para el trabajo¹¹. En todo caso, no se conoce con precisión cuál es en *Honduras* la oferta educativa actual de la *educación no formal* y por consiguiente tampoco la población que se educa bajo esta modalidad, en gran medida debido a la inexistencia de un registro actualizado de los programas puestos en marcha por una gran cantidad de ONG, que aumentaron en número a partir de la década de los años noventa. Informes recientes indican que aunque la EANF tiene una participación considerable y creciente, el

¹¹ Esta tarea es complementada por las actividades que se realizan a través de la red de centros educativos adscritos al *Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos de Honduras* (CADERH), que a lo largo de varios años ha recibido financiamiento del USAID/Honduras.

porcentaje de alumnos que se atienden bajo esta modalidad es apenas el 1,65% de la matrícula del *sistema educativo formal* (CONEANFO, 2007). Las tareas realizadas por las instituciones de educación no formal van más allá de la alfabetización de adultos, pero la relación entre la EANF y la educación formal es, en la práctica, muy limitada. Mientras los programas alternativos que benefician a la educación de adultos (PRALEBAH, EDUCATODOS) siguen muy de cerca el currículo formalmente establecido para la educación básica, las actividades curriculares que se realizan en los programas que habilitan para el trabajo carecen de reconocimiento en las carreras de educación media aun cuando ambas tareas educativas tienen como meta la formación profesional de jóvenes. De la inversión que el Estado hace en la educación no formal se deduce que, aunque ha aumentado a partir de la aprobación de la Ley que regula la ENF, es todavía insuficiente para cumplir las tareas demandadas. Sin embargo, se debe cuidar que la responsabilidad del Estado para garantizar la cobertura (por ejemplo, en prebásica) no sea disminuida, o en el peor de los casos sustituida, por la puesta en práctica de políticas que, basadas en la relación costo/beneficio, estimulen programas de educación no formal sin mayores controles de calidad. En resumen, es posible afirmar que las instituciones dedicadas a la educación alternativa no formal tienen como prioridad la educación relativa a la satisfacción de necesidades básicas y desarrollo social. La educación básica de niños y jóvenes rezagados del sistema formal así como la formación profesional de jóvenes requieren de mayor atención por parte de estas instituciones.

- En el caso de *Marruecos* hay dos subsistemas de educación no formal, ambos con muy escasa financiación y regulación: la educación denominada oficialmente “no formal” (Programa de la Segunda Oportunidad), financiada e impulsada por el Ministerio de Educación, se ofrece desde 1998 a niños de 9 a 15 años que están fuera del sistema con la finalidad de reinsertarlos en el sistema de educación formal. Y la “alfabetización”, dirigida a personas analfabetas de más de 15 años de

edad. De los niños desescolarizados beneficiarios del Programa de la Segunda Oportunidad, sólo el 20,8% terminaron el ciclo, lo que hace pensar que los resultados del programa en términos de aprovechamiento de los matriculados es muy pobre, y la encuesta de la SECANEF (2007) constata que el destino de esos niños que han finalizado el ciclo de educación no formal acaba siendo el mismo que el de sus pares desescolarizados que no se han beneficiado del mismo, pero diferido en el tiempo. Dado que el objetivo original que impulsó la educación no formal era dar una segunda oportunidad de reingreso a los niños de 9 a 12 años que abandonaron el sistema o nunca fueron a la escuela, el balance de reingreso a la educación formal o a la formación profesional es sólo del 14% (SECAENF, 2007). Entre 1999 y 2007, 22.639 niños volvieron a la educación formal y 2.582 accedieron a la educación profesional.

- Y en el caso de *Senegal*, país con peores indicadores de contexto, la estrategia nacional para eliminar el analfabetismo en 2015 pasa por el refuerzo de las estructuras de la educación no formal, que engloba todo lo que se refiere a la alfabetización y modelos alternativos, siendo un gran saco donde todo cabe pero siempre con un perfil de pobreza:
 - *Escuelas Comunitarias de Base (ECB)*: para niños y niñas entre 9 y 14 años, no escolarizados o desescolarizados precozmente. Se concibe como una pasarela para poder entrar a la educación formal o para pasar a la enseñanza técnica.
 - *Escuelas llamadas del “tercer tipo” (troisième type)*: son escuelas no reguladas, esencialmente populares de las que el Ministerio no tiene datos exhaustivos, ni se incluyen en las estadísticas oficiales pero se desarrollan en las aglomeraciones urbanas.
 - *Alfabetización funcional (CAF)*: para personas mayores de 15 años. Bajo la tutela del Ministerio de Educación participan en ella ONG, ONGD, organismos y sociedades de desarrollo, asociaciones y otros ministerios.

— *Daaras o Escuelas coránicas* para la enseñanza de la lengua árabe y del Corán.

Según la escasa información disponible, entre 2004 y 2006 las tasas de matriculación han disminuido, y se desconoce el nivel del aprendizaje de los participantes en las distintas modalidades, pues no hay evaluaciones oficiales. Por otra parte, estos centros alfabetizan principalmente en lenguas nacionales (maternas), pero los estudiantes no encuentran materiales escritos en su lengua, y los exámenes de acceso al sistema formal y sus titulaciones se realizan en francés, lo que supone una enorme contradicción, es excluyente, y supone el riesgo adicional de olvidar pronto los conocimientos aprendidos.

Durante años el Estado senegalés ha abandonado el sector no formal, siendo las ONG nacionales e internacionales quienes han dado este servicio, ocupándose de la educación de la población más excluida por el sistema. De hecho, existen numerosas escuelas en el sector que escapan totalmente al control estatal. La reforma de 2000 (PDEF) pretende regular la educación no formal, pero hasta ahora no se han acometido y definido las prioridades, ni se han establecido una agenda y un presupuesto.

Como vemos, el problema no es sólo la *externalización de la educación básica* para centenares de miles de niños y niñas, sino incluso la insuficiencia de la oferta, la escasa financiación y la baja calidad de la misma por la inadecuación de los currículos, la insuficiente formación de los docentes (voluntarios de la comunidad en su mayoría) y la escasez de recursos didácticos específicos. A lo que habría que sumar una falta de control sobre el sector, que se refleja en la ausencia de estadísticas sobre alumnado, centros, programas, etc., y de una evaluación del rendimiento.

A este recorrido por las desigualdades en el acceso a la educación en los países le sigue un análisis de las diferencias o desigualdades en el tratamiento educativo que, junto a los factores socio-económicos y culturales, nos permitirán comprender más adelante los resultados escolares.

I.1.4. Diferencias y desigualdades en el tratamiento educativo de los alumnos

Es bien conocido que las oportunidades que tiene el alumnado de aprender una vez que accede a la escuela dependen de la cantidad y calidad de la educación que recibe. Y para que las diferencias no se conviertan en desigualdades, el alumno desaventajado necesita más y mejor educación, lo que no suele suceder en contextos con nivel de desarrollo bajo o medio-bajo. A continuación valoraremos algunos indicadores de la oportunidad de aprender del alumnado de los cuatro países.

a) *Cantidad de educación recibida: tiempo, dedicación y aprendizajes básicos comunes para todos*

La cantidad de educación recibida la hemos estimado en función de los siguientes indicadores:

- Duración de la enseñanza obligatoria.
- Grado de comprensividad del ciclo básico.
- Tiempo de instrucción al día y días de instrucción al año.
- Absentismo docente.

Actualmente el *período obligatorio* en los países tiene una duración de 9 años, salvo en Senegal que dura 6 años. El problema estriba, en todos los casos, en la insuficiente cobertura del primer ciclo de secundaria, que supone un claro incumplimiento del principio de obligatoriedad asociado al derecho a la educación básica. Por otra parte, la loable aspiración de algunos países (caso de la reforma educativa de Marruecos) de incorporar algún año de educación preescolar al ciclo básico obligatorio choca frontalmente con la insuficiente cobertura y la titularidad (privada en su mayoría) de este nivel.

El *grado de comprensividad de un sistema educativo* ayuda también a estimar la igualdad de oportunidades que se ofrece al alumnado de aprender y desarrollar en la escolaridad obligatoria un

conjunto de competencias básicas y comunes a todos. Al comparar la estructura del sistema y el currículo de los cuatro países llegamos a la conclusión de que, *salvo Marruecos* —que tiene “oficialmente” una estructura y currículo común hasta los 15 años—, *los sistemas educativos de Guatemala, Honduras y Senegal contemplan diferentes vías y currículos dentro del primer ciclo de la enseñanza secundaria, que acaban suponiendo o reforzando brechas de inequidad social y territorial dentro del propio sistema. Por otra parte, vemos cómo un sistema teóricamente comprehensivo —como es supuesta o legalmente el marroquí— tampoco garantiza la equidad en la práctica, por falta de cobertura, calidad y medidas de atención a la diversidad en la escuela.* Pasamos a describir la situación de cada país.

Guatemala proporciona vías de acceso a la formación ocupacional en los tres cursos del ciclo básico de educación secundaria básica obligatoria (13-15 años), en el que se contemplan dos modalidades: el denominado “ciclo básico tradicional”, que prepara para continuar la educación media diversificada (bachillerato y primeras cualificaciones profesionales, como por ejemplo Magisterio, que una vez terminado da acceso a la universidad), y el “ciclo básico con orientación ocupacional”, que se cursa en los Institutos experimentales (PENEM) y da acceso al empleo.

Desde 1996 en *Honduras* la educación básica obligatoria (6 a 15 años) tiene tres ciclos: dos de primaria (6-8 y 9-11) y uno de educación secundaria básica (12-14). Pero este tercer ciclo (7º, 8º y 9º grado) tiene a su vez dos modalidades: *académica* (que lleva al bachillerato y luego a la universidad) y *profesional* (que lleva al trabajo o a los estudios técnico-profesionales, si bien cursando un año de nivelación se puede regresar a la modalidad académica). Como vemos, el tronco común se interrumpe a los 12 años. Por otra parte, aun cuando la normativa establece estos tres ciclos de *educación básica* desde 1996 (fecha en la que se crea este ciclo de 9 cursos básicos), la tradición aún prevalece y es la *educación primaria* de seis grados la que la población —y el propio sistema— considera el ciclo fundamental. Prueba de ello es que en la práctica continúa siendo mayoritario el número de centros que solamente ofrecen la

educación primaria sin incluir el tercer ciclo de la educación básica. Así, el tránsito del *segundo* al *tercer ciclo* de la *educación básica* coincide con la edad en la cual la mayoría de los niños y niñas hondureños son excluidos del sistema educativo, especialmente en el área rural y en las zonas urbanas marginadas. Esta situación refleja una discontinuidad y falta de comprehensividad que de prevalecer por falta de voluntad política, podría producirse una desaceleración en el crecimiento de la escolaridad promedio de Honduras. Como se infiere del estudio de caso, las reformas que han tratado de modernizar el sistema permanecen desconectadas y sin encajar en una normativa básica. Falta una nueva *Ley Orgánica de Educación* que regule la educación prebásica, básica y media que dé coherencia a todo el sistema educativo.

En el caso de *Marruecos*, la actual estructura del *sistema educativo* mantiene un tronco común en el ciclo básico pero, con la ausencia de medidas de atención a la diversidad que hemos comprobado, supone también un sistema que produce profundas desigualdades. Por otra parte, la no superación del examen de acceso al certificado de primaria (CEP) conduce a los niños y niñas de 12 años directamente a la oferta ocupacional no formal. Quizá en un intento de superar esta situación, la reforma educativa en marcha ha previsto adoptar una nueva estructura cuando se haya conseguido “una generalización de la enseñanza obligatoria lo suficientemente avanzada” (art. 60 de la Carta Nacional de Educación y Formación, 2000). En esta reestructuración, se integrarán educación infantil y primaria para crear un bloque educativo (la primaria) de 8 años de duración, compuesto por dos ciclos: el ciclo de base (de 4 años) y el ciclo intermedio (de otros 4). Esto significaría que, cumpliendo con los objetivos de la EPT, la educación infantil pasaría a formar parte de la enseñanza obligatoria fundamental y ésta duraría 11 años, en lugar de 9 como ocurre ahora. La enseñanza colegial y secundaria estará integrada a su vez para constituir otro bloque coherente de 6 años de duración (la secundaria), compuesto por el ciclo secundario colegial y el ciclo secundario no obligatorio. El objetivo de esta unificación es alargar la esperanza educativa de la población y que el sistema sea común para todo el mundo desde los 4 hasta los 15 años

de edad. Siendo una iniciativa de gran alcance para la equidad del sistema, el problema es que no se ha determinado cuándo se pondrá en marcha, pues la universalización de la enseñanza obligatoria puede tardar mucho en lograrse al paso que progresa el sistema. Por otra parte, es importante señalar que actualmente existe una oferta de “*enseñanza original pública*” (primaria y secundaria completa) que dispensa el Ministerio de los Habous y Asuntos Islámicos para los niños varones que se “quieren” dedicar a los estudios islámicos, y que podríamos considerar un itinerario educativo de raíces religiosas cuyo anclaje socioeconómico está poco estudiado, aunque el estudio de campo ha mostrado que se nutre de alumnado procedente de familias con pocos recursos.

Por último, es en *Senegal*¹² donde encontramos un sistema menos igualitario, por la concurrencia de múltiples razones: edad tardía de acceso, escuelas incompletas, caos curricular y un excluyente sistema de selección y promoción entre etapas básicas. La desigualdad comienza en la primaria (6 a 12 años), donde el gobierno prioriza la escolarización de los niños de 7 años, pues los menores de 6 sólo son admitidos en la medida en que hayan pasado por el ciclo de preescolar y haya plazas disponibles, pudiendo decirse que la mayoría de los niños del medio rural recibe un año menos de educación primaria. Pero, además, muchos de los centros existentes y de los centros de nueva construcción no ofrecen los 6 años reglamentarios de educación primaria. Son las *escuelas de ciclo incompleto*, que representan actualmente un 61% del total de escuelas de esta etapa (en 2005 sólo el 39% ofrecían los 6 años completos de estudio; esto significa que más de la mitad de los centros escolares del país imparten la educación primaria incompleta, incluso en Dakar sólo el 16%). No es desde luego un itinerario del sistema, pero sí una importante vía de exclusión estructural, pues los alumnos, sobre todo los de las zonas más desfavorecidas y rurales, se ven obli-

¹² Recordemos que, en Senegal, la enseñanza preescolar, la enseñanza primaria y la enseñanza media, junto con la educación no formal, constituyen la Educación de Base. La enseñanza primaria y la enseñanza media constituyen el ciclo fundamental, básico y obligatorio (Carta de Política Sectorial, 2005).

gados a cambiar de centro escolar para completar los estudios de primaria, desplazándose a una escuela más lejana. Este hecho es fuente de abandono escolar y desmotivación para los alumnos y sus familias, que tienen que realizar un sobreesfuerzo para que sus hijos e hijas continúen en el sistema escolar, perjudicando especialmente a las niñas. Por otra parte, como explicaremos más adelante, la situación curricular en todo el ciclo básico se puede calificar de caótica, pues coexisten 3 currículos distintos, con graves consecuencias para buena parte del alumnado. La ausencia de un currículo unificado y adaptado a las necesidades de la sociedad senegalesa moderna es una de las preocupaciones de la reforma de 2000 (PDEF), que pretende reformar los modelos anteriores, proponiendo una tercera vía, el *currículo por competencias*, que nadie es capaz de explicar cuándo se va a implantar, ni parece tener solución a corto plazo, ya que en los presupuestos analizados no aparecen dotaciones económicas suficientes para la finalización, experimentación y generalización a nivel nacional del nuevo currículo. Y por último, al finalizar la primaria, en la transición a secundaria básica, se produce la brecha mayor de inequidad. Para poder promocionar a la enseñanza media en centros públicos, el alumnado de primaria (12 años) debe pasar dos pruebas: un examen de finalización de etapa (CFEE) y un concurso público para acceder a las insuficientes plazas disponibles en el primer curso de secundaria (6º), pruebas que no se exigen en la enseñanza privada, estableciéndose una evidente discriminación por nivel económico. Ya obtenido el BFEM (tras el examen que acredita la superación de la enseñanza media básica, que se prevé finalizar a los 16 años), el alumnado tiene dos posibilidades: insertarse en el empleo o continuar el segundo ciclo (secundaria general, 16-18 años) que conducirá a la universidad o a la formación técnica y profesional; el problema es que, como pasa en primaria, el BFEM¹³ no se exige para acceder a las instituciones privadas de secundaria general. Por todo ello puede concluirse que

¹³ El BFEM (certificado de finalización de estudios medios) es un título oficial que permite trabajar (por ejemplo, se puede ser Voluntario de la Educación Nacional y dar clases en las escuelas primarias del país tras seis meses de capacitación remunerada).

a los 13 años, como tarde, los niños y niñas en desventaja salen del sistema habiendo cursado muy distintos currículos. Por último, hay que destacar la existencia de un circuito paralelo en el sistema no formal, que desde la edad preescolar acoge a los niños con mayores desventajas (por nivel de renta y escasez de oferta en el medio rural). Se trata de las Escuelas Comunitarias de Base (hasta los 12 años), y las Escuelas Coránicas (Daaras), que forman hasta los 14 años. Ambas desembocan en la inserción laboral en el sector no formal, en empleos de mala calidad. Como vemos, se trata de un auténtico sistema paralelo de formación para las personas en situación de pobreza, aunque la precaria situación del sistema hace que sea valorado positivamente por constituir la única oportunidad educativa de muchos niños y niñas.

En estos tres países, como sucede universalmente en sistemas con itinerarios prematuramente segregadores, la vía de corte más ocupacional es seguida por los sectores del alumnado con menos recursos, o en aquellos lugares —el medio rural— donde no está disponible la oferta de educación media (básica o superior) de enfoque más académico para la continuación de los estudios.

Si comparamos ahora la situación de los cuatro países en *otros indicadores de la cantidad de la educación que reciben los alumnos en el ciclo básico (calendario y horario escolar, jornada y absentismo docente)*, la situación es también claramente mejorable, especialmente en Guatemala y Senegal, así como en el medio rural de todos los países. Aunque se trata de una información ausente en las estadísticas oficiales, poco fiable o desactualizada, el estudio de campo ha puesto de manifiesto enormes desigualdades dentro de los países, siendo muy inferior la cantidad de educación recibida por el alumnado de las escuelas públicas, rurales y de educación media, sobre todo por la insuficiencia de centros y el aumento de la demanda con poca cobertura (lo que lleva a las escuelas a establecer dobles turnos que reducen horario), así como por la insuficiencia de docentes y su mayor absentismo.

En la tabla 1 se resume la situación de los cuatro países en estos indicadores, en la que se ha tratado de recoger la información oficial (prescripciones de la normativa) y la situación real.

TABLA 1. *Cantidad de educación recibida en el período obligatorio: calendario escolar oficial y absentismo del profesorado*

	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Marruecos</i>	<i>Senegal</i>
Horario	5 horas diarias (25 semanales).	5 horas diarias (25 semanales).	6 horas diarias (30 semanales en primaria; 34 en secundaria, que se reducen a 24 por falta de docentes).	6 horas diarias (30 semanales).
Jornada	Partida (mañana y tarde), pero generalmente intensiva en escuelas masificadas con turnos dobles.	Intensiva por dobles turnos.	Partida. Las clases particulares "voluntarias" modifican la jornada escolar para muchos alumnos.	Partida, pero intensiva en escuelas masificadas con turnos dobles.
Calendario	750 horas/año (150 días).	950 horas/año (190 días). El tiempo efectivo está cercano al 40%, muy por debajo de lo prescrito y recomendado.	1.020 horas/año (34 semanas). Varía con arreglo a la relación de docentes por aulas disponibles sea en las zonas urbanas o rurales. Los horarios se organizan de manera que se pueda optimizar la utilización de las aulas para intentar escolarizar a todos los niños. En secundaria, la escasez de docentes lo limita a 800 ó 900 horas.	900 horas/año en primaria (<i>de facto</i> sólo se imparten 750). 649 horas en enseñanza media por falta de escuelas y docentes, con grandes diferencias regionales.

TABLA 1. (Continuación)

	<i>Guatemala</i>	<i>Honduras</i>	<i>Marruecos</i>	<i>Senegal</i>
Absentismo docente ¹⁴	Elevado, sobre todo en el medio rural (no se dispone de estadísticas oficiales). Se suma la alta incidencia de las huelgas en el sector. El absentismo docente, especialmente en el área rural, continúa siendo una queja de las familias, que piden una revisión del modelo de supervisión educativa.	Elevado, sobre todo en el medio rural (no se dispone de estadísticas oficiales). Se suma la alta incidencia de las huelgas en el sector.	Elevado, sobre todo en el medio rural (no se dispone de estadísticas oficiales).	Muy elevado por lejanía de la escuela del lugar de origen de los maestros, especialmente en el medio rural.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los estudios de caso (ver Parte II).

Honduras (con 950 horas lectivas/año) y sobre todo *Guatemala* (750 h.) tienen un calendario escolar por debajo del estándar latinoamericano de 200 días de clase con una duración mínima de cinco horas diarias para cubrir un total de 1.000 horas de clase al año, establecido en la Declaración de la reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe (Cochabamba, Bolivia, 2001), convocada por la UNESCO.

Por otra parte, no existe en ninguno de los países un sistema continuo y fiable de *medición del absentismo docente*.

En Guatemala y Honduras, la mayor pérdida de clases se produce por las huelgas que organizan los dirigentes magisteriales

¹⁴ La ausencia generalizada de estadísticas sobre absentismo docente hace que la información ofrecida se limite a la obtenida en el estudio de campo.

como parte de sus reclamaciones por incumplimiento de sus demandas salariales, aunque no puede considerarse absentismo por ser la huelga un derecho reconocido. En 2007 la Secretaría de Educación hondureña afirmó haber cumplido más de 190 días de clases, pero la prensa puso en duda la validez de esta cifra. Las escuelas bilingües del país, que son todas privadas, dicen haber cumplido entre 180 y 190 días de clases, de acuerdo al calendario académico aprobado. Por su parte, los programas de educación no formal no informan de las pérdidas en el cumplimiento de su calendario académico. El problema preocupa tanto que el cumplimiento de un calendario académico de 200 días de clases ha sido identificado por los gobiernos de Guatemala y Honduras como un factor relevante en el logro de la mejora de la calidad educativa.

En el caso de *Marruecos* el absentismo docente es una realidad significativa sobre la que no hay datos oficiales divulgados ni medidas del Estado para resolverlo. Se trata de un fenómeno más rural que urbano. Junto al absentismo, hay que destacar el fenómeno generalizado de las clases particulares, pues afecta al tiempo escolar. Apoyadas y planteadas inicialmente por la Administración educativa para el refuerzo de los alumnos rezagados, suponen un factor de desigualdad de primer orden, tanto por estar muy extendido como por sus consecuencias. Son clases costeadas por las familias, y sólo en teoría voluntarias, pues son la forma de completar el salario docente mínimo y los alumnos que no pueden o no desean tomarlas sufren represalias de distinto tipo, según información recogida en el estudio de campo. En teoría se da fuera del horario lectivo pero los testimonios recogidos señalan que no es así, perjudicando a todos. Para los alumnos y las familias representa un coste adicional impuesto que en algunos casos llega a tener una repercusión negativa en la continuidad de la escolaridad, y desde luego se suma como un elemento más generador de desigualdad.

En *Senegal*, hasta 2004 no existían mecanismos de control del alto absentismo docente, principalmente en las zonas rurales, tanto en primaria como en secundaria. La Dirección de Recursos Humanos (DRH) del Ministerio de Educación creada en 2004 ha permitido

determinar en qué escuelas se localiza el déficit o el superávit de docentes, así como las ausencias, y está informatizando el sistema de pago y destinos.

En el conjunto de los países —y muy especialmente en Senegal— se ha comprobado que, sobre todo en el medio rural y en secundaria, la escasez de docentes y sus condiciones de vida reducen el calendario y el horario escolar establecidos. El pluriempleo docente (trabajan en varias escuelas o en diversos empleos), la inseguridad y cargas familiares (especialmente para las maestras), la lejanía de las escuelas del lugar de origen y otros factores relacionados con la condición docente (salario, residencia, aislamiento, etc.) conducen al absentismo y a la excesiva movilidad docente, que inciden en la reducción de la cantidad y calidad de la educación que recibe el alumnado, especialmente en escuelas públicas, rurales y masificadas. Pero a esto se suma la ausencia casi total de seguimiento y control de estas situaciones por parte de las Administraciones públicas.

b) Calidad de la educación

Actualmente los niños y niñas de los cuatro países se incorporan a un sistema que ofrece servicios muy diferenciados, pero entran principalmente afectados por desigualdades estructurales. En este contexto, la equidad no puede concebirse sólo como igualdad educativa, donde todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita operar una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades. Asegurar una educación de calidad para todos consistiría, en este sentido, en un proceso de inclusión a lo largo de la vida (en tanto derecho a la educación, igualdad de oportunidades y participación) que dé las herramientas que permitan enfrentar los diferentes obstáculos que excluyen o discriminan a los estudiantes, y los que limitan su aprendizaje y su pleno desarrollo como personas. Una educación de calidad para todos, además de responder a una exigencia de equidad, debe ser relevante y pertinente, en la que los contenidos de aprendizaje se adecuen a las exigencias del contexto social y cultural y del desarrollo integral del individuo (UNESCO/OREALC, 2007). Pero para ello no sólo ha de mejorar el currículo.

La calidad es la gran asignatura pendiente, tanto en países que han avanzado más en la cobertura escolar como en los demás. Una muestra de ello es que de acuerdo a los criterios aplicados en las pruebas internacionales o regionales de rendimiento, se ha observado que tampoco los estudiantes latinoamericanos, africanos o magrebíes de élite desarrollan suficientemente sus competencias y habilidades de comprensión lectora, matemáticas y ciencias. Los resultados citados alertan respecto de las características del currículo y la metodología de enseñanza, pues las diferencias en este caso serían imputables a la insuficiencia de competencias básicas promovidas por los sistemas educativos formales.

Por todo ello, consideramos como principales categorías de análisis de la calidad de la educación básica en los países las siguientes:

- *Currículo*: actualización, flexibilidad y estructura; contextualización (adecuación a la cultura, a la lengua materna, a las necesidades básicas de aprendizaje) y fijación de competencias básicas al final del período obligatorio.
- *Profesorado*: selección/acceso; formación inicial y permanente; dedicación; salarios y trato a los alumnos.
- *Organización y gobierno de los centros, y participación de la comunidad escolar en el mismo.*
- *Políticas públicas específicamente orientadas a la equidad* (a compensar las desigualdades de los grupos excluidos o en riesgo) y para la *atención a la diversidad en la escuela* (medidas generales y específicas).
- *Evaluación de la calidad de la educación.*

El currículo

En los cuatro países, la última reforma del currículo se ha producido a lo largo de la última década. En Marruecos y Senegal a partir de 2000 (aunque en Senegal coexisten reformas o innovaciones curriculares de 1974 y 1990), y más recientemente en Honduras (2003) y en Guatemala (2005). En los estudios de caso no se ha realizado un análisis en profundidad de los currículos, pero sí de las

intenciones y de la profundidad del cambio, a partir del análisis documental y de la percepción que tienen algunos actores clave (administradores, docentes, inspectores, directores, familias y especialistas en educación) de los efectos de la reforma curricular en su país. A continuación extraemos las principales conclusiones de las tendencias en las políticas curriculares que se han presentado con más detalle en los estudios de caso de la Parte II.

En *Guatemala* se elaboraron nuevos currículos de pre-primaria y primaria en 2005 en el marco de la reforma del sistema, pero su aplicación no ha avanzado desde 2006, es decir no se ha acometido la elaboración de nuevas guías didácticas y textos, ni se ha actualizado la formación de los maestros, que son los primeros pasos para su implantación. Tampoco se ha avanzado en la elaboración de los currículos del nivel secundario, y en el resto de las etapas sigue vigente el antiguo currículo nacional. Una carencia adicional relevante es que no se ha establecido un currículo específico para la Educación Bilingüe Intercultural, siendo el docente de la escuela bilingüe quien se encarga de adecuar el Currículo Nacional a las culturas y lenguas de la región, sin disponer a menudo de la formación y el apoyo necesarios. Pero además esto sólo se contempla para pre-primaria y primaria, de secundaria básica en adelante no hay continuidad de esta política intercultural.

Como parte del planteamiento de descentralización, la normativa contempla una flexibilización del currículo de infantil y primaria. A partir de las competencias mínimas establecidas por el Ministerio (que en realidad se concretan en conocimientos, habilidades y actitudes y los docentes no aprecian una diferencia sustancial con el enfoque anterior por objetivos), cada región debe elaborar lo que se llama el *meso-curriculum*, adaptado a sus particularidades y necesidades lingüísticas, socioculturales y económicas. Asimismo, bajo la coordinación del Director/a y en el marco del Proyecto Escolar, los docentes elaboran el *micro-curriculum* basado en el contexto sociocultural y económico de la localidad y en las necesidades de los alumnos. Dicho Proyecto deberá cumplir los estándares mínimos nacionales y regionales. Lógicamente, la normativa solo prevé un margen para la flexibilidad y la contextualización curricular en las etapas

para las que se ha desarrollado el CNB (infantil y primaria), el resto mantiene un currículo cerrado.

En Honduras el Currículo Nacional Básico (CNB, 2003) establece los elementos curriculares (capacidades, competencias, conceptos, destrezas, habilidades y actitudes) que debe lograr todo el alumnado desde pre-básica hasta el tercer ciclo de la educación básica. El CNB declara estar diseñado siguiendo un enfoque constructivista orientado hacia el desarrollo de competencias. Como avance significativo destaca su organización flexible que, más allá de la tradicional organización curricular por contenidos, propone romper el tradicional proceso lineal por uno “*pluridimensional y dinámico, con avances desiguales, que requiere de constantes y múltiples reorganizaciones*”. Pero aún es más importante que se esté impulsando un *Programa de Estándares Educativos Nacionales* (inicialmente en español y matemáticas de 1º a 6º grado) que concreta el rendimiento que debe alcanzar el alumnado y que se empleará en las evaluaciones del sistema. Apreciamos dos dificultades importantes en la aplicación de las innovaciones curriculares: a) las reticencias de sus principales aplicadores, pues los dirigentes magisteriales argumentan que la propuesta no ha sido debidamente concertada con los docentes; y b) el CNB no tiene el refrendo legal necesario, pues debería estar enmarcado en una *Ley Orgánica de Educación* que regulara la educación pre-básica, básica y media, y en una *Ley Marco de Educación* que le diera coherencia a todo el sistema educativo (desde la *educación inicial* hasta la *superior*). Pero como ya hemos señalado, ésta es una de las asignaturas pendientes más importantes del sistema hondureño.

Por otra parte, a pesar de que el gobierno ha impulsado durante la última década un Programa de Educación Intercultural Bilingüe creado en 1997, sus efectos aún están lejos de ser aceptables para los distintos grupos étnicos del país. El nivel de escolaridad entre la población indígena es muy diferente, siendo inferior en los grupos étnicos de la zona sur occidental del país. El *Programa Nacional de Honduras* para apoyar la educación de las *Etnias Autóctonas* no ha tenido el suficiente impacto en la educación de los niños y niñas de los distintos grupos étnicos, y está pendiente la aceleración del

proyecto encaminado a brindar educación bilingüe. A partir del tercer ciclo de la educación básica, en las carreras que se ofrecen en el nivel medio (que prepara a los jóvenes para insertarse en el mercado laboral o para continuar estudios superiores), hasta la fecha está pendiente la publicación del documento base de diseño curricular y la definición de estándares educativos nacionales, así como el correspondiente programa de evaluación de aprendizajes. La *reforma curricular* debe tener en cuenta las competencias que demanda el mercado laboral, lo que no parece estar teniéndose suficientemente en cuenta.

En *Marruecos* la reforma del currículo tiene lugar entre 2002 y 2005. Los nuevos currículos incluyen objetivos, contenidos, competencias y metodología didáctica, pero no criterios de evaluación. Si lo analizamos por etapas, vemos que en preescolar no existe currículo oficial y el MEN no ejerce control sobre el mismo, por lo que depende del criterio de quienes elaboran los manuales escolares y de la dirección de cada centro. En primaria y secundaria el currículo permite cierto desarrollo y flexibilidad: un 70% lo fija el gobierno central, un 15% la Academia y el 15% restante es el margen concedido a los docentes para actividades extraescolares. Sin embargo, en primaria son programas muy cargados con un horario escolar cerrado que el docente tiene que respetar (el inspector de zona impone sanciones a quienes no lo siguen, ejerciendo gran presión sobre los docentes). Es una medida pensada para guiar a los maestros de las zonas rurales (a menudo aislados), pero impone el mismo ritmo a todos. Los nuevos manuales escolares —verdaderos articuladores de la enseñanza— definen el aprendizaje por competencias, pero a menudo esto no se refleja en la metodología de enseñanza pues casi ningún maestro ha sido formado para cambiar su práctica. De hecho el Ministerio todavía no ha optado con claridad por el enfoque de competencias (su inclusión en el currículo es un mero guiño a las nuevas tendencias) por lo que los manuales escolares no siguen un criterio uniforme, ni siquiera en la misma materia. En el caso de la *secundaria básica*, el currículo se ha reducido por falta de docentes: una hora de matemáticas, de francés y de educación física, y dos horas en lengua árabe. Por otra parte, las lenguas de aprendiza-

je parecen ser una barrera importante a la equidad del sistema. Los alumnos cuya lengua materna es el *darija* (árabe marroquí), o algunas de las tres lenguas *amazigh*, tienen que asimilar un currículo en árabe clásico y francés enseñado por docentes que no necesariamente dominan bien estas lenguas, y a veces ni siquiera hablan la lengua materna de los alumnos. Esto desemboca en lo que se ha denominado “analfabetos bilingües”, alumnos cuyas competencias en árabe clásico y en francés son muy limitadas, lo que obstaculiza su capacidad de aprender y la calidad de sus aprendizajes. Es éste el mayor fracaso del sistema educativo y una de las fuentes de desigualdad e inequidad más extendida. En la educación básica no formal se han tenido que desarrollar currículos adaptados a la heterogeneidad de perfiles y situaciones. Desde 2005 hay cuatro tipos de currículo. Cada nivel representa un volumen horario de unas 230 horas y dura en torno a un año. No todos los niños siguen el mismo número de cursos ni el mismo itinerario, y no todas las asociaciones involucradas ofrecen todos los programas ni todos los niveles. Eso sí, las clases se imparten en la lengua materna.

En *Senegal*, la situación curricular se puede calificar de caótica, pues conviven tres currículos con graves consecuencias para buena parte del alumnado. Prevalece un currículo oficial en primaria y secundaria que data de 1979, claramente obsoleto, junto a un currículo por objetivos en un centenar de escuelas primarias experimentales. Por otra parte, a partir de los años noventa se introducen en numerosas escuelas los llamados contenidos transversales (principalmente propuestas de las ONG o de la cooperación bilateral, que trabajan a nivel local impartiendo contenidos educativos en las escuelas sobre educación a la ciudadanía, la salud, la prevención del VIH, etc.), sin que el Ministerio de Educación tenga control sobre estos nuevos contenidos pedagógicos impartidos en las aulas, por lo que tampoco están generalizados a todas las escuelas. En definitiva, hasta el año 2000 parece como si el Estado no tuviera control sobre el currículo. La ausencia de un currículo unificado y adaptado a las necesidades de la sociedad senegalesa moderna es una de las preocupaciones de la actual reforma, que ha querido mejorar los modelos anteriores proponiendo una tercera vía: el currículo por compe-

tencias, que aún no se sabe cuándo podrá generalizarse. Esta situación genera desigualdades entre los alumnos, pues se ha observado que los que siguen el programa experimental por objetivos obtienen peores resultados en los exámenes de etapa que los que siguen el programa oficial. Esto se acrecienta cuando consiguen pasar a secundaria, pues no encuentran centros correspondientes a su pasado formativo. Pero, además, el alumnado de las escuelas públicas es evaluado en los exámenes nacionales para promoción entre etapas en función de un currículo que muchos no han cursado. Esta situación dificulta a su vez la puesta en marcha de una adecuada formación inicial y permanente del profesorado. En suma, si consideramos conjuntamente la situación curricular con la ausencia de medidas de control de horarios, del calendario escolar y del absentismo del profesorado, se torna imposible para la Administración, y mucho menos para observadores externos, calcular la oportunidad de aprender que tiene el alumnado senegalés.

Los cuatro países están inmersos en reformas curriculares —de mayor o menor calado y extensión— enmarcadas en reformas más amplias del sistema, en cuyo origen está la preocupación real por mejorar el bajo rendimiento del alumnado, y/o por adecuar las enseñanzas a las características culturales y lingüísticas de la población. Se observa también que los ministerios optan con mayor o menor decisión por fijar unas competencias básicas (al final del nivel, ciclo o etapa), aunque según los investigadores de los estudios de caso se trata de la formalidad de incluirlo como un elemento más del currículo, habida cuenta de que no ha cambiado nada más (ni se ha explicado en qué consiste el cambio de los objetivos a las competencias, ni se ha formado a los docentes para ese cambio). En todos los casos se emprende una reforma curricular al menos para el ciclo básico —salvo Guatemala que llega hasta primaria—, pero una vez aprobada no se establece una fase experimental (o se acumulan distintos experimentos como en Senegal) o se demora su aplicación generalizada (caso de Honduras por falta de cobertura legal y estructural), o quedan etapas o modalidades relevantes sin currículo oficial (como el preescolar y la educación de personas adultas en Marruecos, o la educación intercultural bilingüe en Guatemala y Honduras). En Guatemala, Honduras y Senegal queda en

segundo término la reforma en profundidad de los currículos de secundaria superior y la formación profesional, pero se desconfía del ajuste a las necesidades y demandas de la inserción sociolaboral. Al estancamiento, discontinuidad y/o falta de coherencia vertical del currículo se suma una aplicación del mismo poco participada en general, y sin acompañarla de una reforma coherente de la formación docente inicial y continua, lo que está dificultando enormemente la apropiación del nuevo currículo por parte del profesorado. Podría decirse que de los testimonios recogidos en los estudios de caso se desprende una fuerte impresión de que las reformas no van a llegar a las aulas o van a tardar mucho en hacerlo, y como resultado son o serán los libros de texto —cuando los hay— los que marquen la reforma de las enseñanzas.

En este marco de reformas curriculares en los cuatro países parece que los docentes no son situados de manera decisiva por la Administración como actores clave en los cambios (aunque hayan participado en los debates previos como en Guatemala, Honduras o Marruecos), sino como meros aplicadores de la nueva normativa. Pero el tema de los docentes tiene más dimensiones, que pasamos a contemplar.

El profesorado

De los cuatro países, Honduras es el país que tiene una normativa que incide más fuertemente en el desarrollo docente. Una de las medidas políticas con más impacto en la educación es la promulgación del *Estatuto del Docente Hondureño* a finales de los noventa (1997). Consecuencia de las movilizaciones de las organizaciones sindicales docentes, establece un régimen legal para la carrera docente y regula las relaciones laborales entre el Estado y el profesorado de preescolar, primaria y media (se exceptúa el nivel universitario, que posee sus propias regulaciones), y contiene regulaciones para el sector privado y la educación de adultos atendida por el Estado. Ha afectado el presupuesto de la Secretaría de Educación desde 1998 hasta la fecha y, en general, el gobierno ha cumplido las cláusulas económicas. Si bien es cierto que su aplicación ha genera-

do polémica en la opinión pública, también lo es que su cumplimiento ha generado estabilidad en la administración del sistema educativo. Como resultado de su aplicación, un número considerable de docentes en servicio que no poseían título universitario procedieron a profesionalizarse en las universidades estatales.

Formación inicial

En *Guatemala* la formación inicial de los maestros de educación pre-primaria y primaria continúa teniendo lugar en el ciclo diversificado de secundaria que, con una duración de entre 3 y 4 años, se lleva a cabo en Escuelas Normales que forman a los docentes de todo tipo de centros (públicos, privados, municipales o cooperativas). Hay un elevado número de Escuelas Normales (369), lo que se plantea como uno de los problemas de la calidad de la formación inicial, que son fruto de una expansión desordenada y no ajustada a un plan de estudios común y consensuado (que es lo que podría calificarlas de “normales”, por establecer la norma común). A esto se suma un incremento significativo de Escuelas de Magisterio privadas en el período 2000-2004 (hoy son 246, más del 50% del total) y sin control del Ministerio. Desde finales de la década de los años ochenta, y con mayor incidencia desde finales de los años noventa a la actualidad, la inadecuación a los cambios y transformaciones requeridas por la educación pública está provocando que se cuestione la pertinencia y calidad de la formación docente. Tal y como recogen las evaluaciones del MINEDUC realizadas en 2004 y 2005, de los estudiantes de secundaria diversificada, los que estudian Magisterio son los que obtuvieron los promedios más bajos en lengua y matemáticas. Esto explica que la formación inicial de los docentes se considere un factor decisivo para entender la falta de calidad del sistema educativo guatemalteco actual.

En *Honduras* la formación inicial de docentes de *preescolar* es básicamente empírica en los programas que recurren al voluntariado, y de *nivel medio* en la mayoría de los Jardines de Niños. Esto se explica porque sólo se ha mejorado la oferta en este nivel, debido a

las políticas que estimulan programas alternativos con participación mayoritaria de mujeres voluntarias de la comunidad. Por su parte, los docentes de primaria son formados en las Escuelas Normales de nivel medio (no universitario) durante tres años después del tercer ciclo de la educación básica. Actualmente la mayoría de los centros de educación básica son atendidos por docentes con educación media y por pedagogos graduados universitarios. Hoy se plantea la necesidad de formar a todos los docentes de educación básica a nivel universitario, redefiniendo el papel de las Escuelas Normales que hasta esa fecha eran responsables de la formación de los docentes de primaria (1º y 2º ciclo de la EB actual). Pero a finales de 2007, la formación inicial de estos docentes continuaba sin una definición política precisa. En educación secundaria superior, aun cuando el Estado cuenta desde 1990 con una universidad dedicada a la titulación y formación permanente del profesorado, persisten los problemas de titulación tanto en el sector público como en el privado. Se estima que solamente un 60% de los docentes de este nivel poseen un título que los acredita como tales, el resto lo conforman profesionales de otras titulaciones (bachilleres, peritos mercantiles y técnicos), que son contratados de forma interina. En general, esta situación se da en las zonas rurales del país. Como vemos, se han producido avances, pero aún queda mucho camino para regular y homologar la formación inicial de los docentes hondureños.

En *Marruecos* todo el profesorado del país recibe formación inicial en centros públicos especializados, ya que en la enseñanza privada suelen ser también funcionarios públicos que trabajan a tiempo parcial en la pública o funcionarios que dejaron voluntariamente el sistema público, con excepciones. Los maestros de escuela se forman en los Centros de Formación de Maestros de Escuela (CFI), los profesores de secundaria básica (Colegios) en los Centros Pedagógicos Regionales (CPR), y los profesores de secundaria superior (Liceo), en las Escuelas Normales Superiores (ENS). El acceso a estos centros formativos difiere. Los candidatos con licenciatura o que han terminado y aprobado el ciclo de enseñanza superior (2 años) que quieren ser profesores de primaria o de secundaria básica deben cursar un año más de formación. El alumnado con título

equivalente a la selectividad en España ha de cursar una formación de dos años. No existe formación oficial específica —inicial o permanente— para los educadores de preescolar, en su gran mayoría mujeres. En la educación básica no formal se contrata a monitores con un nivel educativo de bachillerato, igual que los monitores de alfabetización.

En *Senegal* la formación inicial de los docentes es muy diversa, sobre todo a partir de 1995. El sistema docente en este momento tiene funcionarios, voluntarios y contratados, con formación muy diversa por etapas. Ante la falta de personal docente que ponía en peligro el aumento de la cobertura en primaria (con la apertura de 1.500 aulas), el gobierno puso en marcha en 1995 el *Proyecto de Voluntarios por la Educación Nacional*, con prioridad en las zonas rurales. Se trata de una medida de alcance que atraviesa y condiciona el conjunto del sistema. Los voluntarios se reclutan entre los estudiantes, y el único título requerido para ser docente de primaria es el de secundaria básica. Otra medida significativa, y complementaria a la anterior, es la puesta en marcha en 2001 de Escuelas de Formación de Profesores (EFI) en cada región, responsables de la formación inicial y continua de Voluntarios de la Educación Nacional, maestros contratados y demás personal académico (desde esa fecha funcionan 11 EFIO, que dependen a nivel central de la Dirección de la Enseñanza Primaria). En 2003 la apuesta por aumentar más la cobertura en primaria pasaba por la indispensable puesta en marcha de 2.000 aulas nuevas al año. Para acometer este objetivo con la celeridad suficiente, la política fue extender el Programa de Voluntarios de la Educación inyectando anualmente 2.000 nuevos voluntarios-docentes a la enseñanza primaria, principalmente en las zonas rurales. Su formación inicial es de 6 meses en las EFI regionales. Para la enseñanza media y secundaria se requiere título universitario, pero la gravedad de la falta de profesores ha obligado al Estado a contratar personal sin formación inicial alguna. Son los llamados “agentes temporales”. Hasta el momento no se ha realizado ninguna evaluación que permita conocer la preparación efectiva que tienen los profesores en secundaria. Aunque las EFI y el plan de formación docente se han puesto en marcha en todas las regiones, todavía hay

un problema de coordinación entre las diferentes estructuras de formación existentes a nivel regional.

Formación permanente

En *Guatemala* existen también grandes desafíos para la formación docente inicial y permanente. En el *Plan del Sector Educación* en el marco de la *Matriz Social de Política Social (2000-2004)* se inició un Programa de actualización docente para 62.000 maestros, en convenio con universidades del país, que se interrumpió a consecuencia del conflicto magisterial de 2003, tras el que se suspendió el programa de manera indefinida. En el actual Plan de Educación (2004-2007) se propone la reforma de la formación y el perfeccionamiento docente para incidir en la mejora de la metodología didáctica y del rendimiento escolar, así como la política salarial de incentivos y ajustes salariales según rendimiento, pero la pérdida de poder adquisitivo del salario docente ha tensado las relaciones con el MINE-DUC, que supuso la pérdida de dos meses del curso 2006-2007. Como vemos, una y otra vez se frustran los intentos de capacitación. Hasta ahora el fortalecimiento docente se ha concretado sólo en procesos de transformación de las Escuelas Normales rurales en Escuelas Normales Bilingües-Interculturales, que intentan mejorar la formación docente para consolidar el enfoque bilingüe intercultural. En definitiva, pese a que una de las preocupaciones de las reformas de la última década es fortalecer la formación docente tanto inicial como en servicio, los docentes señalan la total ausencia de medidas de acompañamiento y apoyo pedagógico. Parece claro que las reformas relativas a la cuestión docente en Guatemala han de pasar por resolver el actual conflicto del magisterio, llegando a consensos que garanticen las condiciones necesarias para la profesionalización docente y la transformación curricular que precisa la reforma educativa del país.

En *Honduras*, la *capacitación de los docentes*, aunque organizada localmente, en la mayoría de los casos responde a planificaciones centralizadas vinculadas a proyectos en ejecución que usualmente

reciben financiación externa. El proyecto Luis Landa, financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), ha tenido una alta incidencia en la capacitación de docentes en los últimos años. La Cooperación Japonesa ha tenido incidencia en la capacitación de docentes en la enseñanza de las matemáticas. En la última década la educación media, y en particular la técnica, ha recibido sustantivo apoyo para capacitación financiada por la Unión Europea a través del Proyecto PRAEMHO. Los maestros de primaria participan en programas de capacitación de la Secretaría de Educación, en donde juega un papel especial el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE). En conclusión, la formación y capacitación de los docentes ha de poder ser asumida progresivamente por el Estado hondureño, y debería incluir como eje principal la adecuada puesta en marcha del Currículo Nacional Básico.

En *Marruecos* también es escasa e insuficiente la formación continua que reciben los docentes, que sienten que no disponen de las competencias adecuadas para aplicar los cambios propugnados por la reforma (CNEF).

En *Senegal*, los inspectores de la educación a nivel departamental son los responsables de asegurar la formación continua de los docentes funcionarios y voluntarios en las Escuelas de Formación Inicial (EFI), aunque la mayor parte de los recursos se destinan a la formación inicial de los Voluntarios Docentes.

Ingreso a la docencia

En *Guatemala* los docentes de la enseñanza pública tienen dos mecanismos de acceso: por contrato temporal, que se va renovando periódicamente y está sujeto a eventualidades (su jornada de trabajo es de 5 horas por día y el período de contratación es de enero a octubre), o por oposición, por la que se accede a una plaza fija con las prestaciones de un funcionario público (5 horas lectivas/día).

El docente *hondureño* de educación básica y media ingresa por la vía del concurso y goza de estabilidad.

En *Marruecos* casi todos los docentes son funcionarios. Al finalizar su formación son destinados a las zonas rurales, cuyo idioma a menudo desconocen. Pero el verdadero problema es la distribución del profesorado en el territorio que el Ministerio no sabe cómo acabar de resolver. Existe una concentración en las zonas urbanas que hace que algunos docentes no tengan trabajo, pero faltan docentes en las zonas rurales, lo que repercute negativamente en la cantidad y calidad de la educación que reciben los alumnos.

En *Senegal* el gobierno procura la estabilidad de los docentes ofreciendo una pasarela. Tras dos años ejerciendo el docente pasa automáticamente a ser contratado por el Ministerio (deja de ser becario/a) y sus condiciones laborales mejoran. Posteriormente deberá superar el CAP (Curso de Aptitud Pedagógica) si quiere postular a funcionario.

Los salarios base

Los maestros *guatemaltecos* tienen una baja remuneración salarial y en muchos casos unas condiciones laborales y profesionales precarias (especialmente en los casos de contratación temporal y en el medio rural), que inciden negativamente en su dedicación y motivación. Los sueldos de los docentes, tanto contratados como funcionarios, son de 1.800 quetzales (226\$) en pre-primaria y primaria y de 2.196 (276\$) en secundaria básica y superior (que ya incluyen el aumento del 4% que se efectuó en 2007).

En *Honduras* los salarios se establecen en función de lo regulado en el Estatuto del Docente. Mientras el salario de los docentes de primaria es global, el de los docentes de nivel medio se calcula según el valor de las horas de clase. En 2007, un docente de nivel medio con jornada completa (36 horas semanales) tenía un salario base de 8.500 lempiras (unos 445 dólares mensuales), pero la experiencia

muestra que en general el docente ingresa en el sistema impartiendo un promedio de 10 horas, lo que representa un salario de 3.500 lempiras (unos 184 dólares mensuales).

En el caso de *Marruecos* el desarrollo profesional en la carrera docente y por tanto el aumento de la remuneración se logra o por concurso profesional anual entre los profesores elegibles, o por antigüedad después de dos años en el puesto. Así, el sueldo de los maestros cuando terminan la formación inicial es de unos 280 euros (180 es el salario mínimo del país). Un maestro puede tardar un mínimo de 6 años en subir de escala si aprueba un examen o 10 años como mínimo si espera a que la promoción le corresponda por antigüedad, y no todos los maestros llegan al final de su carrera en el escalón más alto de retribución. El sueldo inicial de un profesor de secundaria básica es de 404 euros, casi el doble que un maestro.

En *Senegal*, el reclutamiento e incorporación al sistema de Voluntarios en primaria y de Agentes Temporales en secundaria es rentable para el Estado porque reciben una beca inferior al salario de un docente funcionario, que no pasa a formar parte del capítulo de gastos de personal del Ministerio (por lo que tampoco disfrutaban de los privilegios del funcionario).

Motivación y reconocimiento

En *Guatemala*, hasta la década de los años ochenta, el gremio magisterial contaba con prestigio y reconocimiento social, quizá derivado de la idea de que en las Escuelas Normales rurales y urbanas del país se garantizaba una “sólida” formación. Actualmente este reconocimiento no está generalizado, y la reducción del poder adquisitivo de los salarios y la falta de apoyo a su tarea redundan en la baja motivación de buena parte de los docentes.

En *Honduras* la aprobación del Estatuto del Docente elevó la motivación del profesorado, y ha supuesto un aumento de la matrícula en los estudios de orientación pedagógica que ofrecen las universidades

públicas. No obstante, un estudio de PREAL señala que los maestros hondureños de primaria “perciben una enorme desvalorización de su profesión, y que hay una creencia generalizada de que quienes estudian para ser maestros lo hacen porque no están preparados para estudiar una carrera con mayor prestigio” (PREAL, 2007). En enseñanza media no hay estudios acerca de la motivación de los docentes, sin embargo, la carrera docente en el nivel medio se considera atractiva entre los estudiantes universitarios.

En *Marruecos* el maestro no tiene el reconocimiento que tiene el profesor de educación media. Directores y docentes suelen decir que uno no es docente por vocación sino por ser la única salida profesional que ha encontrado. A pesar de ello no todos los docentes parecen desmotivados en su trabajo. Aunque fuera del horario de clase la normativa no prevé un tiempo para el trabajo en equipo y la planificación, hay escuelas que están tomando interés en el Programa de Lucha contra el Abandono Escolar promovido por la SECAENF, y han constituido las “Células de vigilia”, en las que profesores voluntarios ofrecen apoyo extraescolar a los niños que tienen dificultades a pesar de la escasez de formación y acompañamiento ofrecido por el MEN. La otra cara de la moneda es el fenómeno de la violencia docente, que parece estar muy extendido, como confirma un estudio de UNICEF (*Violence à l'école*, 2006), lo que hace que algunos docentes sean, más que respetados, temidos por los escolares, siendo causa de fracaso y abandono, según señala el estudio.

En *Senegal* hay diferencias significativas en el trato que reciben del Ministerio los Voluntarios de la Educación y los funcionarios públicos. Los Voluntarios de la Educación no tienen derecho a sindicarse ni tienen seguridad social. Por otra parte, las condiciones de trabajo en las zonas rurales (principal destino del voluntario) son bastante más duras que en las zonas urbanas: pobreza y soledad, falta de materiales en las clases y escuelas en mal estado. Por el contrario, los funcionarios de la educación eligen estar en las ciudades donde las condiciones de trabajo son más favorables. Actualmente se necesita una política específica de apoyo a la mejora de las condiciones docentes en las zonas rurales del país.

Diferencias pública-privada

En *Guatemala* la titulación de los docentes es equivalente en los sectores privado y público. Tampoco en los salarios hay diferencias apreciables, salvo en el caso de los docentes que trabajan en centros privados con matrícula de alto coste que tienen salarios algo mejores. En los privados de bajo coste que los salarios son por lo general mucho más bajos, por eso los aspirantes prefieren trabajar en el sector público. Las diferencias estriban más en el perfil del alumnado y en la disponibilidad de recursos.

En *Honduras* más del 90% de los docentes de primaria pública tiene como mínimo el título de maestro otorgado por una Escuela Normal. Sin embargo, en el 3^{er} ciclo de la educación básica, aunque no existen cifras oficiales, se estima que hay un alto empirismo docente tanto en la pública como en la privada. En términos generales los salarios de los docentes del sector privado (normalmente de enseñanza media) son inferiores a los del sector público, ya que el Estatuto del Docente que los ha regulado al alza tiene mayor incidencia en la educación pública.

En *Marruecos* la legislación vigente autoriza a los docentes de secundaria básica funcionarios públicos a dar un máximo de seis horas de clase en la enseñanza privada, pero parece que el número de horas suele ser mayor. Con la paulatina expansión del sector privado empieza a haber una migración de un sector a otro. Ha sido el caso de muchos docentes e inspectores que se acogieron a la iniciativa de “salidas voluntarias” promovida por el Ministerio en un intento de reducir el gasto público en ese capítulo, porque el sector privado de calidad paga mejor y proporciona más medios de enseñanza. En la enseñanza pública hay mayor déficit de docentes porque el Estado ha de contener el crecimiento del funcionariado. En 2005, se acogieron a la iniciativa de las “salidas voluntarias” más de 13.000 funcionarios del Ministerio de Educación, paradójicamente, cuando se necesitan más recursos para la descentralización, más inspectores para acompañar la reforma pedagógica y más

docentes en las aulas porque se están escolarizando más niños que nunca.

A continuación procedemos a analizar otro de los factores que la literatura especializada identifica como de alta incidencia en la calidad de la educación: *la organización y gobierno de los centros, y la participación de los miembros de la comunidad escolar*. Un centro bien gestionado, en el que la planificación de la enseñanza y la coordinación del profesorado son una ocupación y preocupación permanentes de todos sus miembros, suele obtener mejores resultados. Con la participación de los profesores, padres, alumnos y representantes de la comunidad en el gobierno y planificación del centro y en las actividades cotidianas y extraescolares se afrontan mejor las dificultades, se mejora la motivación del alumnado, la coherencia educativa y se previene el absentismo. La normativa de los países al respecto es muy desigual, al igual que el énfasis puesto en este importante aspecto del funcionamiento del sistema.

Organización y gobierno de los centros y participación de la comunidad en la vida escolar

En *Guatemala* cada centro educativo, tanto público como privado, elabora su reglamento interno para organizar tres tipos de funciones: dirección, docencia y participación de los padres. Esto se debe a que la Ley Nacional de Educación, vigente desde 1991, no las regula, entre otras razones por la oposición de los docentes. La fórmula del llamado *Gobierno Escolar* (más participativa y democrática) sólo ha sido experimentada en algunos centros educativos privados, pero no es la práctica habitual en centros públicos. Con la puesta en marcha del *Programa Nacional de Autogestión Educativa* ha proliferado en muchos centros del área rural la modalidad de administración por una Junta Directiva que involucra a padres de familia y autoridades municipales, y sus actividades se orientan al uso de las infraestructuras, la contratación de servicios alimenticios para los alumnos y, en el mejor de los casos, a la contratación de personal docente. Su potestad sobre la mejora de la enseñanza suelen canalizarla mediante la

contratación de profesores bien preparados, que no es poco. Los padres y madres se organizan en las Juntas Escolares o Comités de Padres de Familia encargados de velar por la adecuación de la infraestructura escolar, que trasladan los problemas a la Dirección, que puede convocar una Asamblea general de centro para resolverlos.

En *Honduras*, con la creación de las Direcciones Departamentales y las Direcciones Distritales de Educación en 1996, se inicia el proceso de descentralización de la administración del sistema educativo. Desde el nivel departamental se realizan y controlan los concursos para las nuevas plazas de docentes, pero en el nivel central se conservan las decisiones administrativas más importantes relativas a las políticas de recursos humanos docentes. Con la excepción de las escuelas creadas con el modelo de participación comunitaria de PROHECO, los centros gozan de muy poca autonomía en lo administrativo y, en la práctica, la puesta en marcha del nuevo Currículo Nacional Básico continúa siendo altamente centralizada. Los centros educativos del nivel básico —escuela primaria, centro básico o instituto de educación media— mantienen la organización tradicional: Dirección, Subdirección y Secretaría, y cuando el tamaño lo requiere, tienen un cuerpo de consejeros y orientadores académicos. Toda persona que ejerce *cargos de dirección* en un centro educativo público es nombrada por la vía del concurso regulado en el *Estatuto del Docente Hondureño*, no siendo elegida por los miembros del centro. En el sector privado prevalece la contratación directa de docentes. La participación de los padres de familia es variada. Desde casi *nula* en los centros educativos privados, pasando por *moderada* a través de las Asociaciones de padres de familia en las escuelas públicas, y muy participativa en las Asociaciones Educativas (ADEL), hasta llegar a las Asociaciones Educativas Comunitarias (AECO) promovidas por el modelo de PROHECO en las que los padres y madres de familia juegan un papel central en la administración del centro educativo. Las AECO fueron las primeras organizaciones de padres de familia que gozaron de *personalidad jurídica* legalmente otorgada por el Estado, lo que les permite recibir transferencias directas de fondos que utilizan para la contratación de los docentes y en muchos casos para el apoyo en la construcción de

obras de infraestructura, que van desde la reparación de aulas hasta la construcción completa de una escuela. Estas asociaciones son una iniciativa innovadora que ha dado buenos resultados. Por otra parte, desde que en 1988 se inicia la distribución de manuales escolares gratuitos, la producción y distribución de los textos que dan soporte al currículo ha sido también altamente centralizada, con un mínimo o casi nulo espacio para la creación de materiales a nivel local. En 2007 se culminó el largo proceso de producción, en lengua materna, de textos y materiales educativos para los grupos étnicos del país.

En *Marruecos*, el Consejo de Gestión es un órgano de nueva creación que debe acompañar a la Dirección en el gobierno del centro. En él están representados los docentes, los padres de alumnos y los socios que aporten al centro un apoyo material, técnico o cultural. Aunque no se contempla la participación de los alumnos, se trata de un intento notable de democratizar la escuela y de que su gestión sea participativa.

En *Senegal*, los instrumentos clave para orientar el conjunto de innovaciones que aporta la reforma en temas pedagógicos y de gestión de cada escuela son el Proyecto de Escuela para la enseñanza primaria, y el Proyecto de Centro para la enseñanza media. Los elaboran los Comités de Gestión de la Escuela (CGE) compuestos por toda la comunidad educativa (representantes del barrio o jefe de aldea, del consejo municipal o local, del centro educativo, un representante del equipo pedagógico, un representante de alumnos, representantes de la asociación de padres y demás representantes de otras asociaciones visibles en la aldea o barrio en que se sitúa el centro), están centrados prioritariamente en la calidad y se definen como “un contrato de acciones educativas entre la escuela y el medio con la finalidad de resolver de manera eficaz y pertinente los problemas identificados en relación con la misión de la escuela”. Tienen cuatro funciones principales: políticas, administrativas, financieras y técnicas. A través de los proyectos de escuela (PE), el Comité de Gestión de la Escuela participa en la planificación educativa local y comunitaria. Se trata de una iniciativa de enorme

importancia, pero el estudio de campo ha comprobado que sólo una de cada cinco escuelas primarias tenía elaborado su proyecto, y sólo 36 proyectos de centro de enseñanza media (de los 629 centros existentes) han sido validados. Así, el principal instrumento por el que se pretende que la comunidad escolar participe en la planificación escolar no es aún una realidad. El principal problema parece ser la financiación de estos proyectos y, como ocurre con otros factores relacionados con la calidad del sistema educativo, la ley no ha previsto un presupuesto para financiarlos, dependiendo de la financiación exterior.

En términos generales, de los estudios de caso se desprende que, pese a innegables avances (especialmente en Marruecos, Honduras y Senegal), aún no están en el centro de la agenda pública de los países la mejora de la planificación, la organización y la participación de la comunidad escolar en todos los centros educativos, lo que supone mucho más que la mera descentralización administrativa que sí se ha emprendido con decisión. La coordinación del profesorado (ausente de orientación y regulación en la normativa de los países, cuando no reservada a la voluntad de los docentes en horario extraescolar), y la planificación de la enseñanza de acuerdo a las necesidades del contexto y del alumnado de cada centro, son actividades básicas para la calidad y la equidad de la educación, que demandan más impulso, formación y orientación en los cuatro países.

Políticas públicas específicamente orientadas a la equidad y de atención a la diversidad en la escuela

En *Guatemala*, las medidas específicas orientadas a la equidad en educación adoptadas en la última década se han ido planteando en tres periodos. Siguiendo las conclusiones del estudio de caso, destacaremos las actuaciones más relevantes en cada uno de ellos:

- Período 1996-2000: *Plan de Acción de Desarrollo Social.*
- Período 2000-2004: *Plan de Educación en el marco de la Matriz Social de Política Social.*

- Período 2004-2007: *Plan Nacional de Educación. Visibilidad de la equidad como objetivo de la Administración pública.*

A finales del siglo pasado, el *Plan de Acción de Desarrollo Social* concebía la educación como un elemento esencial para la creación de empleo en Guatemala, aspecto fundamental para el logro de una mejor calidad de vida. Como líneas de acción se incorporaron modalidades para la ampliación de la cobertura (Programa de Autogestión de Desarrollo Educativo), se impulsó una reforma integral del sistema educativo con carácter descentralizado, y el fortalecimiento de programas y proyectos para dar atención a la educación bilingüe intercultural. Al mismo tiempo se promovieron programas de capacitación profesional del alumnado que respondieran a la demanda del mercado laboral. En este plan de acción se cifraron grandes expectativas, por situarse en el inicio de los Acuerdos de Paz, pero sus resultados han sido evaluados como muy limitados (Misión de Verificación de Naciones Unidas-MINUGUA, 2002).

Por su parte, el *Plan de gobierno del Sector Educación* se inscribe dentro de lo que se denominó *Matriz de Política Social*. En septiembre de 2001, el gobierno dio a conocer su *Estrategia de Reducción de la Pobreza* (que no es un programa de desarrollo, sino una política focalizada), con acciones dirigidas a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que se fundamenta en cuatro principios: a) Opción preferencial por el área rural, b) Gestión pública eficiente y transparente, c) Descentralización y d) Participación ciudadana. Asimismo planteó los tres ejes que regirían las acciones del gobierno a corto y medio plazo: 1) Crecimiento económico con equidad, 2) Inversión en capital humano, y 3) Inversión en capital físico. El segundo eje se vincula específicamente con la educación y proyecta aumentar la inversión pública destinada a la “*formación de capital humano de los pobres*”, centrando la inversión en educación pre-primaria y primaria, y adoptando tres metas para el período 2000-2005: incrementar la tasa neta de escolaridad en pre-primaria hasta el 40%, la de primaria hasta el 88% y reducir el analfabetismo al 20%. Las principales acciones retomaban lo estipulado en el *Plan del Sector Educación (2000-2004)*, y estaban dirigidas a la ampliación de la cobertura y la mejora de la calidad, entrega de alimentos,

útiles y textos escolares, becas para niños y niñas del área rural y campañas de alfabetización. Pero estas metas y estrategias iniciadas con el gobierno anterior no fueron asumidas por el actual, con lo que se ha producido un cambio de estrategia, haciendo insostenible el logro de las metas planteadas.

El hecho es que desde 2004 a la actualidad, el MINEDUC ha trabajado de acuerdo a la ampliación de cobertura, la mejora de la calidad y la pertinencia cultural lingüística y pedagógica de la educación, el mejoramiento de la gestión de los recursos, y la reestructuración del subsistema de la educación extraescolar orientado a la productividad y la competitividad, pero sin tener en cuenta los procesos en curso llevados a cabo en el anterior período. Estas prioridades apuntan hacia dos grandes metas: *lograr universalizar el acceso y finalización de la primaria, e implantar innovaciones que mejoren la calidad de la enseñanza e incidan en el desarrollo de las competencias del alumnado*. De estas metas se han derivado sus cinco objetivos estratégicos de la reforma educativa: primaria completa, reforma educativa en el aula, la escuela de la comunidad (participación comunitaria en Consejos de Educación y Juntas Escolares), educación en un mundo competitivo, e identidad nacional desde el principio de unidad en la diversidad. El fortalecimiento de la competitividad se traduce en un mayor uso de la tecnología de la información, la aceptación de evaluaciones del rendimiento académico, la formación en carreras cortas y la alternancia de contenidos teóricos y prácticos. Para incidir en la calidad educativa se ha recurrido fundamentalmente a dos mecanismos: el fortalecimiento del Programa de Autogestión Educativa (PRONADE), que no parece haber mejorado el rendimiento escolar, y de la formación docente, formación que no se ha producido realmente.

En medio de una oferta muy insuficiente para el conjunto de la educación básica, el Ministerio guatemalteco ha desarrollado algunas medidas compensatorias para garantizar el acceso a la escolaridad primaria. Se trata de un conjunto de programas que pretenden apoyar a las familias para que los niños y niñas permanezcan en la escuela (especialmente en pre-primaria y primaria), mediante desayunos escolares y becas. Hay que destacar, sin embargo, la escasez de *medidas de atención a alumnos con necesidades educativas*

especiales, aunque en la Ley de 1991 (capítulo III, art. 47) queda recogida la atención a la educación especial. Pero si valoramos el criterio de integración y normalización de las personas discapacitadas vemos que la oferta educativa es muy limitada para dar respuesta a todos/as.

En conjunto, la política educativa en Guatemala se orienta en la normativa a la equidad con calidad, pero la discontinuidad de las actuaciones por la alternancia política muestra un panorama salpicado de proyectos e iniciativas bien fundamentados y necesarios, pero que no llegan a generalizarse, ni promueven cambios estructurales del sistema en su conjunto.

En *Honduras* la *equidad* vista desde la normativa vigente a lo largo de la última década está centrada en la dimensión del *acceso*, y reflejada más en la obligatoriedad de la educación básica que en la calidad de los *procesos* o la valoración de *resultados*. Esto se justifica debido a los problemas de cobertura en los niveles de educación *pre-básica* y *media*, así como a la poca importancia que se da desde el gobierno a la *evaluación institucional* y a la *medición de resultados* al final de los distintos ciclos: la Administración plantea la equidad educativa más en términos de “*acceso a los servicios educativos*” que en función de *procesos* o *resultados*. De hecho, uno de los principales problemas en el sistema educativo se presenta en la adjudicación de nuevas plazas para mejorar la cobertura. Más complicado aún en el escenario político y social hondureño es el tema de la obligatoriedad de la educación básica, que no aparece como relevante o de interés nacional. Si bien el gobierno de Honduras ha formulado un *Plan Nacional de Educación para Todos* (Plan EFA), con metas claramente establecidas y monitoreadas, que en consonancia con la *Estrategia de Lucha Contra la Pobreza* constituyen el ejemplo más relevante de las políticas sociales, el país aún carece de un verdadero pacto político nacional o de pactos locales o regionales que garanticen que, más allá de un período de gobierno, las políticas educativas tendrán continuidad y la solución de los principales problemas del sistema serán reales y permanentes. El Foro Nacional de Convergencia (FONAC), a lo largo de los últimos tres períodos gubernamentales, ha hecho suya esta tarea pero los compromisos no han

logrado hasta la fecha traducirse en resultados políticos y sociales reales para mejorar la equidad educativa. Los únicos acuerdos tangibles que se han dado han sido entre las organizaciones magisteriales y el gobierno central y su tema principal, casi exclusivo, ha sido el cumplimiento de mejoras salariales consignadas en el “Estatuto del Docente Hondureño”.

No obstante, hay que decir que en la última década se han logrado poner en práctica o profundizar algunas medidas de discriminación positiva y de atención a la diversidad en la escuela. Destacan:

- La creación del *Programa de Educación Intercultural Bilingüe* diseñado para atender las necesidades educativas de los distintos grupos étnicos del país.
- El proyecto piloto *Salvemos Primer Grado* para reducir la repetición y deserción de niños en primer grado, proyecto que sirvió de semilla para lo que hoy es el proyecto “*Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil de Honduras*”, MIDEH.
- El *Programa de la Merienda Escolar* para mejorar la alimentación de los niños y niñas de primaria.
- El *Programa Hondureño de Educación Comunitaria*, PROHECO, diseñado para atender los problemas de acceso a la escuela que presentan niños y niñas de las áreas rurales más remotas.
- EDUCATODOS y el *Programa de Alfabetización de Adultos de Honduras*, PRALEBAH, diseñados para atender las necesidades educativas de personas rezagadas en el sistema educativo; la *creación de los Centros de Educación Básica* para expandir 7º, 8º y 9º grado y el *bono del transporte* para los escolares.
- Y, a partir de 2006, la *matrícula gratuita* en las escuelas de primaria y los colegios de educación media públicos.

Sin embargo, a pesar de la demanda social, no existe hasta la fecha normativa alguna que garantice que estas medidas de discriminación positiva se deban extender obligatoriamente a todas las regiones del país.

Además, los programas de *educación especial* son claramente insuficientes para atender la demanda a nivel nacional, y han sido creados y administrados desde el sector privado.

En *Marruecos*, la Ley de Educación y la normativa que la desarrolla no contemplan ninguna medida explícita para atender las diferencias en el aula y apoyar a los alumnos con mayores dificultades, aunque sí para estimular a los más brillantes (Palanca 11 de la Ley de Educación). De hecho, con respecto a la educación para el alumnado con discapacidad, tan sólo existe una nota/circular enviada a los centros orientando a su escolarización. Por este medio el Ministerio comunica también a los centros de primaria la única medida compensatoria existente: el proyecto de *lucha contra el abandono escolar*, por el que solicita a las escuelas que brinden un máximo de 60 horas de clase de apoyo al año para cada niño con retraso escolar, proyecto dotado con recursos muy insuficientes. El problema generalizado es la ausencia de seguimiento y control de las pocas medidas disponibles.

No corresponde incluir como una medida de atención a la diversidad el apoyo oficial a las “clases particulares” para niños con desfase en los aprendizajes, pues como hemos visto se trata de una medida con dudosos resultados académicos, y generadora de conflictos y desigualdades. Sí hay que mencionar el proyecto de UNICEF denominado la “Tabla de Calidad”, que se inició experimentalmente en 2002 en ocho academias regionales y que fue evaluado en 2004 (MEN/UNICEF, 2004). Este proyecto ayuda a desarrollar un plan de acción en cada escuela para luchar contra el abandono escolar, implicando a padres, docentes, dirección y alumnos. En el año 2007 está siendo aplicado en 1.000 escuelas primarias y se encuentra en fase de generalización. Siendo cierto el esfuerzo de la Administración marroquí en la discriminación positiva de las niñas, en un país con grandes desigualdades y problemas en los resultados escolares, es urgente diseñar, promover (a través de la formación docente, de las adaptaciones curriculares, etc.) y financiar medidas de atención a la diversidad en las escuelas.

En *Senegal* un gran problema de las políticas educativas es la ausencia total de medidas escolares específicas para resolver la desventaja, escolarizar y mantener en el sistema a los más pobres, a las niñas o a aquellos con dificultades especiales. A pesar de que la reforma educativa pretende adoptar una perspectiva global para acometer la profunda renovación del sistema, hasta ahora las acciones encaminadas

a mejorar la situación de acceso de estos colectivos excluidos siguen consistiendo en microproyectos aislados que no se generalizan, y que dependen de la cooperación internacional. Podría decirse que la extensión de la escolarización —especialmente en primaria— absorbe la mayor parte de los esfuerzos de planificación y financiación de la Administración senegalesa.

Evaluación de la calidad de la educación

Existe consenso universal acerca del hecho de que uno de los factores que más pueden influir en que los Administradores y los docentes mejoren la calidad de la educación es la evaluación sistemática y periódica de las escuelas y del sistema, bien a través del rendimiento del alumnado o de otras variables significativas. Aunque en los países estudiados se avanza —a distintas velocidades— en esta dirección (pues las últimas reformas del sistema han estado basadas en evaluaciones diagnósticas, existen planes de evaluación del sistema o participan en algunos estudios internacionales o regionales de rendimiento), puede decirse que no es todavía una prioridad política, y sí lo es, no se ha generalizado ni sistematizado de forma que puedan producirse los efectos deseados de un proceso de evaluación. En todo caso, su enfoque y metodología son en casi todos los casos poco transparentes y participativos.

En *Guatemala* uno de los objetivos de la reforma educativa en marcha es el fortalecimiento de la competitividad, entre cuyas acciones se contempla la evaluación del rendimiento académico del alumnado. El *Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar* (PRONERE), dependiente del MINEDUC, ha realizado ya dos evaluaciones en primaria: en 2000 y 2006. En ambos casos se muestran resultados preocupantes sobre el grado de rendimiento alcanzado:

- Bajo rendimiento en lectura y matemáticas (sólo dos departamentos obtuvieron buenos resultados).
- Grandes diferencias entre departamentos del país. Se puede considerar que los tres niveles de rendimiento (bueno, regular

y deficiente) en lectura y matemáticas coinciden con el mayor o menor nivel de pobreza de los departamentos, y con el porcentaje de población indígena rural con menor dominio de bilingüismo.

- Diferencias entre los distintos programas promovidos por el Ministerio. Los resultados más débiles se obtienen en las Escuelas del Programa de Autogestión Educativa (PRONADE) y las Escuelas de la Dirección General de Educación Bilingüe (DIGEBI).

Estos resultados no son buenos ni sorprendentes, pero la práctica periódica y sostenida de la evaluación por parte del PRONADE puede favorecer en el futuro la adecuada toma de decisiones en materia de mejora de la calidad de la enseñanza con equidad, y el rendimiento de cuentas del gobierno y los responsables educativos en este punto. Lo importante, además, es extender esta iniciativa a la educación secundaria.

La evaluación es la parte más débil del proceso de reforma educativa en *Honduras* y su mayor limitación está en la ausencia de una evaluación sistémica y continuada que garantice el conocimiento el rendimiento del alumnado por parte de la Administración y de los centros en cada nivel y período académico. Desde el punto de vista técnico, la evaluación no ha recibido la atención requerida por parte de la Secretaría de Educación ni del sistema universitario, pese a que desde los años noventa existe el Sistema Nacional de Evaluación Externa (SINECE). En la última década pueden destacarse las pruebas realizadas por la *Unidad Externa de Medición de la Calidad de la Educación* (UMCE)¹⁵ sobre rendimiento en matemáticas, ciencias naturales y lenguaje oral y escrito, en varios grados de la escuela primaria, produciendo informes sobre factores internos y externos asociados al rendimiento académico, y sobre los mecanismos para mejorar el rendimiento en dichas áreas. Pero en 2007 esta práctica quedó interrumpida, pues las pruebas de la UMCE respondían al currículo nacional anterior al CNB. Con la puesta en marcha del

¹⁵ La UMCE fue creada mediante convenio entre la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán y la Secretaría de Educación.

nuevo Currículo Nacional Básico se pretende una evaluación más objetiva del rendimiento y de las distintas actividades relacionadas con el logro de equidad en los procesos educativos, que se facilita con la formulación de “estándares educativos” por niveles y la puesta en práctica de nuevas políticas de evaluación de los aprendizajes. Se pretende así conocer los resultados de la puesta en marcha del nuevo CNB y fomentar una cultura de rendimiento de cuentas sobre la calidad educativa. Un esfuerzo reciente es el que realiza la SE a través del proyecto *Mejorando el Impacto al Desempeño Estudiantil* (MIDEH)¹⁶ que, basándose en el CNB vigente, ha establecido los estándares por grado en español y matemáticas para educación pre-básica y básica (de 1º a 9º grado) y se proyecta la elaboración y aplicación de pruebas a nivel nacional para medir el nivel de logro de los estándares educativos nacionales. Al cierre del curso académico 2006-2007 la Secretaría de Educación no había establecido con claridad su política sobre cómo va a aprovechar la experiencia técnica de la UMCE y la continuidad de las acciones del nuevo MIDEH. Lo cierto es que a finales de 2007 el país carece de pruebas nacionales validadas y apropiadas para dar el seguimiento al nuevo CNB. Por otra parte, la *supervisión educativa* (inspección), que hasta 1996 tenía un enfoque tradicional sesgado hacia el manejo de conflictos laborales, ha dado paso a un modelo de gerencia local de los conflictos. Hoy en día las *tareas de inspección* competen a los Directores Departamentales y Distritales de Educación. El concepto moderno de *evaluación del desempeño docente*, aunque considerado en el espíritu del *Estatuto del Docente Hondureño*, continúa siendo más una aspiración que un instrumento real de utilidad en la mejora de la calidad de los servicios¹⁷. Por último, señalar que Honduras no ha venido participando en estudios internacionales de rendimiento educativo. Sólo lo hizo en 1997 en el primer *Estudio Regional del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad*

¹⁶ MIDEH fue creado con financiamiento de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID/HONDURAS).

¹⁷ Para finales del año lectivo 2007 la Secretaría de Educación anunció la formación de un equipo técnico bipartito (12 representantes del gobierno-12 representantes de la dirigencia magisterial) para llevar a la práctica la evaluación del desempeño del docente hondureño.

de la Educación (LLECE), coordinado por la OREALC/UNESCO, en el que los estudiantes hondureños obtuvieron las calificaciones más bajas de toda Centroamérica. A partir de 2007 Honduras se ha incorporado nuevamente al LLECE y es de esperar que se recupere la iniciativa de participar en futuras pruebas.

En *Marruecos* la cultura de la evaluación es muy reciente, aunque actualmente la que se lleva a cabo es débil, con un enfoque poco participativo y transparente, y no siempre redundando en mejoras de la calidad. El director de cada centro remite a la inspección un informe anual de valoración, el director es evaluado por el delegado oficial, los docentes por el inspector (ambos anualmente y con resultados confidenciales) y la evaluación del sistema educativo se ha llevado a cabo sólo en dos ocasiones (2001 y 2003), produciéndose informes internos que no se han divulgado por sus malos resultados. A este respecto existen buenas expectativas de cambio, pues en 2006 se crea la Instancia Nacional de Evaluación del Sistema Educativo (que no depende del Ministerio, sino del Consejo Superior de Enseñanza) y que actualmente está elaborando un sistema de indicadores en función de los objetivos de la Carta Nacional de Educación y Formación. Habida cuenta de los ambiciosos objetivos de esta Carta, la evaluación será el mejor medio para constatar su incumplimiento y poder tomar las medidas necesarias. Por otra parte, es muy positivo el hecho de que el país esté participando en estudios internacionales de rendimiento (el “Seguimiento de Logros de Aprendizaje” de UNESCO en 2000, el “Estudio de Progreso de Habilidad en Lectura” en 2001 y el “Tendencias Internacionales en los Estudios de Matemáticas y Ciencias” en 2003), aunque los resultados han sido muy bajos (en el TIMSS obtuvo el puesto 45 sobre 50 países, y el penúltimo de los países árabes) con diferencias muy marcadas a favor de los chicos, resultado contrario a la tendencia internacional.

Senegal no dispone aún de una estructura y un procedimiento para evaluar el rendimiento del sistema periódicamente, ni siquiera a partir de los resultados de los exámenes nacionales de final de etapa. Los últimos datos disponibles se remiten al diagnóstico en profundidad realizado al comienzo de la reforma (PDEF 2000), pero

no supuso tampoco una evaluación *sensu stricto* del rendimiento escolar. Sin embargo, y desde la perspectiva de mejora de la calidad, el PDEF pretende generalizar un dispositivo de evaluación del rendimiento (*les évaluations standardisées*) del alumnado con un doble objetivo: rentabilizar el tiempo de enseñanza y facilitar el aprendizaje, en espera de la puesta en marcha de un nuevo currículo. Se pretende la generalización de tres evaluaciones por año, para lo que se ha puesto en marcha un plan de formación de profesores en la elaboración y administración de estos instrumentos. Por último, señalar que desde finales de los años noventa Senegal no ha participado en estudios internacionales o regionales de evaluación del rendimiento, y en los que participó —limitados a rendimiento en primaria— los resultados fueron desalentadores. En el *Monitoring Learning Achievement* (MLA) llevado a cabo en 1999 por la UNESCO en 18 países, en su mayoría africanos, se aplicó en 4º de primaria una prueba sobre lectura, cálculo y vida cotidiana. Los resultados mostraron que Senegal se encuentra en las últimas posiciones en cada área, quedando por debajo sólo Zambia y Níger. Por su parte, la Conferencia de Ministros de Educación de Países Francófonos (CONFEMEN) desde 1996 lleva a cabo a través del Programa de Análisis de Sistemas Educativos (PASEC) evaluaciones estandarizadas sobre el rendimiento en primaria en países africanos francófonos. Los resultados de estas evaluaciones dejan a los alumnos de Senegal en última posición, en el promedio de rendimiento en francés y matemáticas (por detrás de Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil y Madagascar).

En Guatemala y Marruecos la evaluación del sistema educativo es una práctica de incorporación reciente pero de irregular aplicación. Lo más importante es que la última reforma incorpora esta práctica como una necesidad, y su impulso merece el apoyo técnico y financiero de los socios internacionales. Asimismo es preciso apoyar la incorporación de la evaluación del sistema en Honduras (en el que destaca la creación de un sistema nacional de indicadores de rendimiento en el ciclo básico) y Senegal, imprescindible para la definición de políticas públicas para mejorar la calidad de su sistema educativo, y rendir cuentas a la sociedad.

I.1.5. Eficiencia interna: la igualdad de oportunidades de obtener buenos resultados escolares

Estimaremos la eficiencia interna de los sistemas educativos a partir de su comportamiento en los siguientes indicadores:

- Tasas de idoneidad (edad acorde al nivel escolar).
- Tasas de finalización de cada etapa.
- Tasas de promoción de primaria a secundaria (titulación).
- Acceso a estudios postsecundarios.
- Evaluación de los aprendizajes y requisitos de promoción de nivel y etapa (exámenes nacionales, disponibilidad de plazas u otros).

Todos ellos hacen referencia directa a la calidad de la educación, y a la existencia de políticas públicas que permitan superar las barreras sociales y económicas que puedan impedir a los niños y jóvenes —con paridad— aprender y continuar estudiando el mayor tiempo posible.

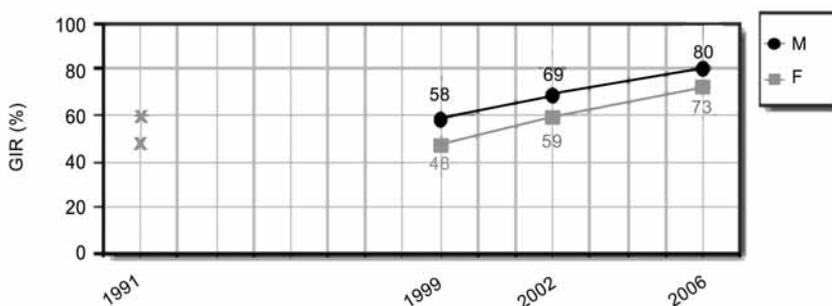
En primer término presentaremos una síntesis de la situación de cada sistema educativo en función de los indicadores señalados para, posteriormente, apuntar las conclusiones que se infieren del análisis comparado.

a) *Eficiencia interna de los sistemas educativos de los países*

En *Guatemala*, pese a los avances producidos en los últimos años (un 60,8% de los jóvenes de 15 a 19 años tiene al menos primaria completa), la *situación de la educación básica* no es satisfactoria, con grandes desigualdades para las mujeres y el medio rural pues el promedio de años de escolarización es de 5,4, pero de sólo 3,2 años cuando se trata de población femenina en el área rural. Si analizamos la situación por etapas, se observa lo siguiente: en *primaria*, según UNESCO (2006), la *tasa de repetición* es del 13,3% (mayor entre los niños y especialmente en primer curso: 26,9%), pero según el propio Ministerio guatemalteco el índice es aún más

alto (14,99%); donde menos se repite es en la capital (9,82%) y donde existen mayores tasas es en los departamentos de mayoría indígena (Alta y Baja Verapaz, Sacatepéquez, Quiché, Huehuetenango y San Marcos) con tasas superiores al 23%. Llega al último curso de primaria el 75,1% (en mayor medida los niños), pero el 24,9% *abandona la escuela en primaria* (sobre todo a lo largo de los tres primeros cursos). La tasa de absentismo alcanza al 33,3% de la población escolar, a lo que contribuye, entre otros factores, el alto nivel de desnutrición crónica, un 50% en la población rural y un 65% en la población indígena (MINEDUC, 2005). Según UNESCO (2006), *finaliza la primaria* el 48,1% (50,6% niños y 45,4% niñas) aunque el Banco Mundial (2006) muestra tasas superiores (77%). En todo caso existe una gran diferencia entre la población urbana (un 80% acaba la primaria) y rural (sólo el 47,6%). El departamento con el índice de finalización más alto es Ciudad de Guatemala y el más bajo, Alta Verapaz (área rural e indígena).

GRÁFICO 53. *Evolución de la tasa bruta de escolarización en último curso de primaria en Guatemala, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

Con respecto a la *secundaria básica*, los índices de permanencia son siempre peores, pues sólo un 23,9% de la población guatemalteca comienza ese nivel (un 4,4% de la población rural). Según el MINEDUC (2005) hay un 40,79% de *repetidores* (el departamento

con el índice más bajo es Jalapa, 32,89%, y con el índice más alto, Sacatepéquez, 48,48%). Los índices de *sobre-edad* son inferiores en el medio urbano, 28,5 (con igualdad entre sexos), pues en el medio rural llegan al 40,3 (45,7 de los chicos y 31,7 de las chicas). Las *tasas de finalización* son muy bajas (el departamento con el índice más alto es Jalapa, 67,11%, y con el índice más bajo, Sacatepéquez, 51,52%). En lo que respecta a la *secundaria superior o ciclo diversificado* (16-18 años), también tiene altas tasas de repetición, 32,40% (el departamento con índice más bajo es Escuintla, 24,43%, y el más alto, Baja Verapaz, 45,59%) y bajas tasas de *finalización* (el departamento con el índice más alto es Escuintla, 75,5%, y con el índice más bajo, Baja Verapaz, 54,4%). Tanto en primaria como en secundaria existe una proporción considerable de alumnos con *2 o más años de retraso escolar*, respecto al curso que le corresponde estar por edad, especialmente en el área rural y en el alumnado de hogares con un nivel educativo bajo. Incluso en el medio rural, la tasa de sobre-edad se reduce a la mitad (25,8% en primaria y secundaria básica) si el nivel educativo del hogar es medio (entre 6 y 12 años de escolaridad), y destaca como dato significativo las diferencias entre niños y niñas, especialmente en el medio rural. La situación de la *educación básica para personas adultas* es muy insatisfactoria en todos los departamentos, pues no sólo la oferta es en cantidad y calidad muy baja, sino que muy pocas personas culminan la modalidad de *Primaria para Adultos*. Con respecto a las *tasas de sobre-edad*, las brechas son claras en todas las etapas. Por último, pocas personas *finalizan la modalidad de Primaria para Adultos* (el departamento con el índice más alto es Sololá, 27,1%, y con el índice más bajo, Santa Rosa, 5,18%), estando generalizada la repetición de curso (85,96%; Sololá, 77,81%, y Santa Rosa, 94,82%). En conclusión, la diferencia de resultados académicos entre los distintos departamentos del país es significativa y se mantiene independientemente de la etapa, estando determinada por la mayor distancia a la capital (centro político, administrativo, social y económico del país), por el entorno rural y por una mayor presencia de población indígena. No obstante, los investigadores que han realizado el estudio de caso concluyen que el éxito escolar es posible, pues en los centros escolares que cuentan con la disposición y

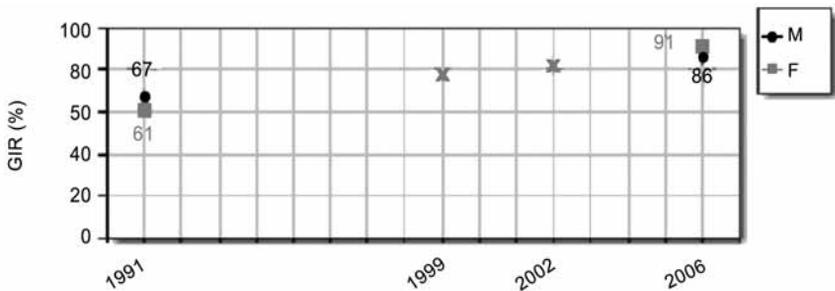
el liderazgo que cohesiona, articula y logra generar una verdadera comunidad educativa en un contexto de adversidad se logran buenos resultados de aprendizaje y convivencia.

En *Honduras* la situación es algo distinta por etapas. Aunque no disponemos de estadísticas sobre los resultados en educación pre-primaria, un estudio realizado en 2005 en 136 escuelas, sobre el impacto del Programa “Juego y Aprendo” en el rendimiento de primer grado de la Escuela Primaria, encontró que de los 140 niños y niñas que no hicieron pre-básica, el 15,7% reprobó y tuvieron que repetir el 1^{er} grado de primaria. No obstante, en general los resultados en primaria son claramente mejorables:

- *Repetidores*: 8,5% (9,4, niños y 7,5, niñas) en 2004, siendo en 1^{er} curso donde más se repite (11%) (Secretaría de Educación de Honduras, 2007).
- *Abandono escolar de 1^{er} a 6^o grado*: el 19,1% (BM, 2006), aunque según datos del propio país sólo el 1,88%, coincidiendo con su meta EFA.
- *La tasa bruta de acceso al último curso* es del 79,4% (77,1 de los niños y 81,8% de las niñas).
- *Sobre-edad*: tiene la *edad adecuada de ingreso a primer grado* sólo el 63,53%. En 6^o curso es del 7,9% en área urbana y de 17,9% en área rural (UNESCO, 2006). El análisis de metas EFA de la Secretaría de Educación de Honduras (2007) lo fija en 39,55%, y el porcentaje de graduados de sexto año con la edad adecuada (12 años y menos) en un 60,45%, es decir, un 27,45% más de lo esperado tanto a nivel nacional como departamental (meta EFA: el 33%).
- *Finaliza primaria* el 48,1% (50,6, niños y 45,4%, niñas) según UNESCO (2006). Sin embargo, el análisis de metas EFA de la Secretaría de Educación de Honduras (2007) señala un promedio nacional de 86,68%, superando la meta proyectada de 77,5% (gráfico 52).
- La Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMCE) de la Universidad Pedagógica Nacional “Francisco Morazán” ha realizado pruebas estandarizadas en español y matemáticas

con resultados poco favorables. Aunque en estas pruebas se considera aceptable un 60% de respuestas correctas, en promedio los alumnos de tercer a sexto grado sólo logran contestar adecuadamente alrededor del 40 al 45% de las preguntas (FEREMA/PREAL, 2005).

GRÁFICO 54. Evolución de la TB de escolarización en último curso de primaria en Honduras, por sexos (1991-2006)



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

Los resultados en educación secundaria básica son también mejorables:

- *Repetidores*: 5,1% (BM, 2006).
- *Sobre-edad 12 a 14 años*: 15% en área urbana y 27,5% en área rural. *Sobre-edad 15-17*: 18% en área urbana y 18,9% en área rural (UNESCO/OEI/SITEAL, 2004).
- *Finaliza la secundaria básica* el 86% en 2003 (porcentaje que en ese año supera a Nicaragua y Guatemala, pero es inferior al resto de los países de la región centroamericana) (FEREMA/PREAL, 2005).
- Según UNESCO/SITEAL (2005), más del 75% no finaliza la secundaria completa¹⁸.

¹⁸ Actualmente, sólo en Argentina y Chile la mayoría de los jóvenes cuenta con la educación secundaria completa. En cambio, en Brasil, Paraguay y El Salvador

El tercer ciclo de la educación básica (secundaria básica) crece lentamente y aún no se han realizado mediciones de resultados. De acuerdo al Currículo Nacional, este ciclo, que cubre las necesidades de formación de jóvenes preadolescentes, deberá producir en sus egresados *beneficios sociales* traducidos en un sólido conjunto de conocimientos, valores y habilidades que constituyen los cimientos fundamentales para el desarrollo de la personalidad, la preparación para la vida y el aprendizaje permanente, necesarios para el desarrollo económico y social del país. Es el ciclo en el cual se propone una orientación vocacional hacia el trabajo productivo y, a su vez, se desarrolla la etapa propedéutica para el ingreso en las carreras de la educación media, por eso, la pretensión gubernamental es universalizar la educación básica de nueve grados para 2015.

Sin embargo, por el momento en Honduras se observa una marcada diferencia en las oportunidades que reciben los niños que asisten al 1^{er} y 2^o ciclo de Educación Básica (correspondiente a la escuela primaria), con la que reciben los preadolescentes del 3^{er} ciclo. Mientras en la escuela primaria la cobertura está cercana a ser universal, casi la totalidad de los docentes están titulados, el Estado provee textos y materiales educativos, tiene un currículo elaborado con detalle que incluye el enfoque y la atención a la diversidad, y el rendimiento académico es medido periódicamente por unidades especializadas de la Administración, en el 3^{er} ciclo hay limitaciones en la cobertura, carencia de textos y materiales educativos, un porcentaje no despreciable de docentes empíricos en servicio y no se dispone de medición de aprendizajes por medio de pruebas nacionales. La situación se agrava porque es precisamente en este rango de edad (12 a 15 años) donde termina la obligatoriedad de la educación y se incrementa el empleo infantil. En resumen, *la mayor inequidad se presenta en el tercer ciclo de la Educación Básica, y en todas*

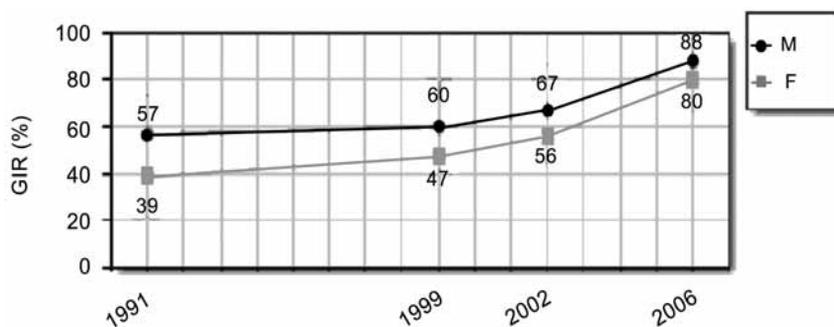
más del 60% de los jóvenes no llegó a completar la secundaria y este porcentaje supera el 75% en Costa Rica y Honduras. En El Salvador, Costa Rica y Honduras los jóvenes del área metropolitana son los que presentan un mejor perfil educativo frente a los de las demás regiones, donde las tres cuartas partes o más no completó la educación media. La tendencia indica que las diferencias interregionales en lugar de ir disminuyendo se mantienen estables en los últimos años (UNESCO/OEI/SITEAL, 2005).

las dimensiones: acceso, tratamiento y resultados. Asimismo, el porcentaje de jóvenes que acceden a las *carreras de educación media* (16-18 años) es muy reducido, y estas carreras no han tenido la actualización curricular necesaria y no disponen del suficiente número de profesores especialistas titulados a nivel universitario. Por su parte, la *educación no formal* muestra ser el espacio más dinámico en la reducción de inequidades educativas en Honduras y el que tiene mayor incidencia en la reducción de la pobreza de los grupos más vulnerables del país. Sin embargo, la diversidad de actores y programas y la corta historia de la *Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa no Formal* limitan la posibilidad de cuantificar con precisión el impacto final de estos programas, aunque los informes reflejan que el impacto en las condiciones de vida de las personas beneficiadas es significativo. En conclusión, se observa que, en el contexto latinoamericano, Honduras no avanza al ritmo requerido en el logro de algunas metas educativas establecidas en el *Plan Educación para Todos EFA-FTI*, por el contrario, más bien registra un leve retroceso en el cumplimiento de las mismas. La inequidad del sistema educativo tiene sus raíces en la extrema pobreza que afecta a las familias hondureñas, y aun cuando en los últimos decenios se registran importantes avances en el índice de escolaridad promedio del país (5,5 años en 2004), y a que la esperanza de vida para un niño de primaria era de 11 años ya en 2004 (UNESCO, 2006), se estima que se requerirán al menos 50 años para elevar la escolaridad promedio de la población a 10 ó 12 años, como recomienda la CEPAL.

En Marruecos, el porcentaje de alumnos que *finalizan la primaria* es muy bajo (el 75,5%, el 60% de las niñas y el 68% de los niños) para el nivel de renta del país, y la tasa de abandono acumulada a lo largo de los seis años de primaria es del 40% en el caso de las niñas y del 32% entre los niños (SECANEF, 2007). Por otra parte las *tasas de sobre-edad* en la etapa se han reducido, pero siguen siendo muy altas. En 1997, antes de comenzar la actual reforma del sistema, un escolar marroquí tardaba un promedio de 11,4 años en terminar la primaria y en 2001, 9,7 años, lo que supone que en cinco años el coeficiente de eficacia mejoró, pasando de 0,53 a 0,61. No obstante, aún hay un retraso considerable. Esto se explica sobre todo porque

las *tasas de repetición* son altas independientemente del sexo, sobre todo en los tres primeros niveles del ciclo primario. No obstante, los datos estadísticos del Departamento de la Educación Nacional (2007) para todos los niveles de la primaria pública en el curso escolar 2004-2005 muestran que las niñas aprueban más que los niños y repiten menos, pero abandonan más. Con un *índice anual medio de abandono* del 6,5%, el índice global de pérdidas sobre una cohorte de primaria es del 36%, siendo mayor en último curso sobre todo entre las niñas del medio rural, quienes en 6º curso llegan a la edad de mayor riesgo de desescolarización (matrimonio, ayuda a la familia, trabajo infantil) pero también por la falta de oferta de secundaria básica en las zonas rurales y la lejanía de los colegios existentes con ausencia total de servicios de transporte.

GRÁFICO 55. *Evolución de la TB de escolarización en último curso de primaria en Marruecos, por sexos (1991-2006)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

Hay discrepancias en *la tasa de transición a secundaria básica (colegial)* que, en 2005-2006, era del 81,1% según el MEN marroquí (2007) y del 64% según UNESCO (2006), con datos de 2003. La *sobre-edad* en esta etapa es también alta: en 2005-2006 sólo el 54,8% de los alumnos de los colegios tenía la edad indicada, mientras un 41% tenía un retraso de entre 1 y 2 años, y el 3,3% de hasta

3 años o más (MEN, 2007). La *tasa de repetición* es muy alta, sobre todo en el último curso (3º). De los que acceden, finalizan la etapa el 61,38 de los niños y el 67,31 de las niñas. Y por último, *las tasas de abandono* también son muy altas a lo largo de la etapa, mayores en el último curso, que abandonan sin titulación el 20,4% de los niños y el 19% de las niñas. En general, puede decirse que en secundaria básica, las niñas aprueban mucho más que los niños, repiten mucho menos y también, contrariamente a lo que sucede en primaria, abandonan mucho menos. Esto corrobora que el principal problema de las niñas (especialmente de las que viven en las zonas rurales) es su acceso a secundaria. Una vez superado ese obstáculo, permanecen en mayor medida en el sistema (aunque, para ambos sexos, la tasa de repetición en 3º de secundaria básica es extremadamente elevada). La importancia del abandono, del retraso y del fracaso escolar, fenómeno esencialmente rural (75,2% de fracaso en primaria, afectando más a las niñas del medio rural que del medio urbano), denuncia un sistema educativo que no se ocupa o que se ocupa mal de los niños que tienen dificultades escolares por razones múltiples, entre ellas las vinculadas con las desigualdades socioeconómicas y socioculturales porque sus maestros también son víctimas de las carencias existentes en el sistema (SECANEF, 2007). Entre los factores internos destacan la inadecuada formación inicial y continua de los maestros para responder a las necesidades de la escuela, un currículo no adaptado al contexto, la falta de material pedagógico y la inadecuación de las infraestructuras (que tienen un impacto negativo sobre la motivación de los maestros, lo que genera absentismo). Además, las relaciones profesores-alumnos son desiguales y a veces de violencia y corrupción (venta de notas, clases particulares obligadas, etc.). Los principales factores externos al sistema son la lejanía de las escuelas y colegios (primera causa alegada), la pobreza de las familias, el analfabetismo de los padres y madres y su actitud negativa frente a la escuela, especialmente en el caso de las niñas, el trabajo infantil (recordemos que trabajan el 11% de los niños de 7 a 14 años: 600.000, siendo el 42% niñas¹⁹) y

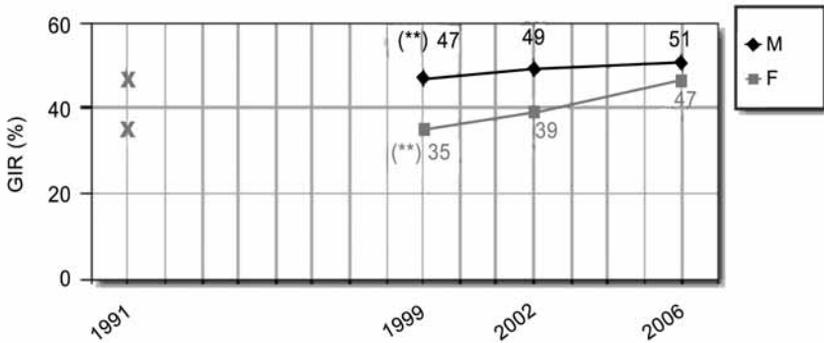
¹⁹ En Marruecos, el 87% de los niños trabajadores vive en el medio rural (84,4% de ellos trabajan en el sector agrícola) frente al 13% del medio urbano.

la desnutrición, el matrimonio precoz de las chicas y los flujos migratorios (del campo a la ciudad y al extranjero). Con respecto a la *educación no formal*, de los niños desescolarizados beneficiarios del Programa de la Segunda Oportunidad, sólo el 20,8% terminaron el ciclo, lo que hace pensar que los resultados del programa en términos de aprovechamiento de los matriculados es muy pobre, y la encuesta de la SECANEF (2007) constata que el destino de esos niños que han finalizado el ciclo de educación no formal acaba siendo el mismo que el de sus pares desescolarizados que no se han beneficiado del mismo, pero diferido en el tiempo. Sobre el Programa de Alfabetización sólo están disponibles las tasas de participación entre 1998 y 2007 (2.967.582 personas, sobre el total de 9 millones de analfabetos del país), pero no de resultados; no hay datos de cuántas concluyeron su formación y cuántas han adquirido las competencias de lectura, escritura y cálculo previstas por el programa (SECANEF, 2007). En todo caso, puede concluirse que la cobertura es muy insuficiente.

Por último, la igualdad de oportunidades en los resultados escolares en *Senegal* muestra algunos avances, pero también persiste aún una situación de enorme inequidad para un alto porcentaje de la población. El análisis global de las estadísticas muestra que actualmente sobre 100 niños senegaleses en edad de ir a la escuela primaria, 95 acceden y 57 la terminan. De éstos, sólo 28 niños/as pasan a educación media y 26 la terminan, y finalmente, de éstos sólo 11 pasarán a secundaria general. Las tasas de abandono en los últimos cursos —en los que hay examen nacional— son enormes (27,6% en primaria y 21,13% en secundaria), y la explicación que ofrece el Ministerio de Educación remite principalmente a la desconexión existente entre el examen y el currículo impartido en primaria y secundaria. Haciendo un resumen por etapas, se observa lo siguiente. *En primaria*: la tasa de repetidores es del 12,9% (13,1, niños y 12,8, niñas), siendo el último el curso en que más se repite (un 26,7%) (UNESCO, 2006). El Ministerio de Educación senegalés (2006) calcula un 22,20% en el último curso, y entre el 5 y el 12% en cursos anteriores. Según UNESCO (2006) el abandono escolar es del 27,8%, un 1,5% más de niñas, por lo que llega al último

curso el 72,2% (más niños que niñas). Según el Ministerio senegalés (2006) llega al último curso de primaria el 83,31% del alumnado, y en ese curso la tasa de abandono es del 27,6% (en cursos anteriores oscila entre el 5 y el 16%). El 76% de los alumnos termina 5º de primaria, pero sólo el 45,2% llega al último grado. De los escolares que llegan al último curso de primaria consiguen acceder a secundaria básica el 52,97% (50,05% niñas, 55,60% niños) tras superar el examen de final de primaria (un 70%) y el de acceso a las plazas públicas disponibles en secundaria media (Ministerio de Educación, 2006).

GRÁFICO 56. Evolución de la TB de escolarización en último curso de primaria en Senegal, por sexos (1991-2006)



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

La tasa global de repetición en *secundaria básica* es muy alta, del 12,3%, sobre todo en 2º curso (10,06%), en 3º (13,24%) y 4º (24,47%). Abandona el 21,12% en el último curso (Ministerio de Educación, 2006). Menos de la mitad de los alumnos de *secundaria básica* pasa a *secundaria general* (16-18 años) (Ministerio de Educación, 2006). En *secundaria general* hay un 12,3% de repetidores (casi igual proporción de niños y niñas).

En definitiva, a la desigualdad de un amplio sector de la población infantil senegalesa para disfrutar del derecho a educarse se

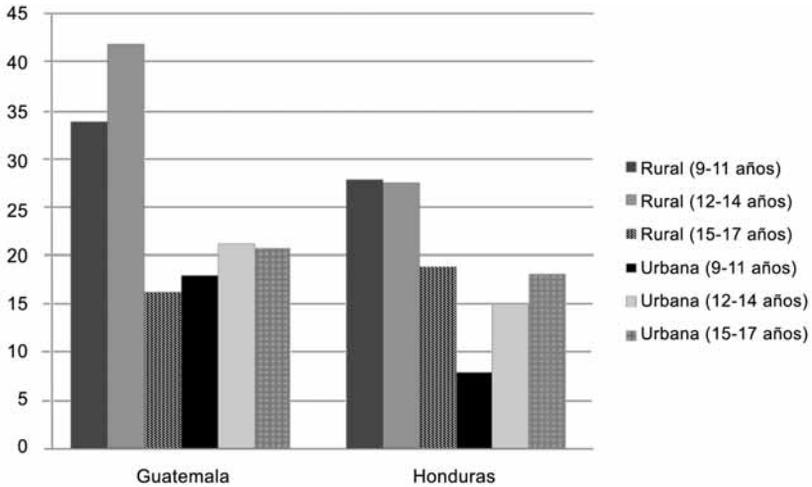
llega no sólo por falta de calidad de la educación, sino también por la combinación de otros dos factores de inequidad interna: la insuficiente cobertura (especialmente en secundaria y en el medio rural) y los dos exámenes que han de superarse para la transición entre etapas comenzando desde primaria (uno para certificar la finalización de la etapa y otro para acceder a las plazas públicas disponibles en la etapa siguiente). La limitación de la oferta escolar constituye una primera brecha de inequidad en Senegal. Así pues, es preciso mejorar el currículo de todas las etapas, adecuar a él los exámenes nacionales y mejorar la cobertura en secundaria básica. Por último, con respecto a la *educación no formal*, según la escasa información disponible, entre 2004 y 2006 las tasas de matriculación han disminuido, y se desconoce el nivel del aprendizaje de los participantes en las distintas modalidades pues no hay evaluaciones oficiales. Por otra parte, estos centros alfabetizan principalmente en lenguas nacionales (maternas), pero los estudiantes no encuentran materiales escritos en su lengua, y los exámenes de acceso al sistema formal y sus titulaciones se realizan en francés, lo que supone una enorme contradicción excluyente, con el riesgo adicional de olvidar los conocimientos aprendidos a medio plazo, con la vuelta al analfabetismo, al menos funcional.

b) Análisis comparado de la eficiencia interna de los sistemas educativos de los países

En términos generales hay que enfatizar la ausencia generalizada de datos sobre los indicadores de resultados escolares, especialmente de estadísticas que permitan la comparación internacional (que demanda, al menos, datos homogéneos de la conceptualización de cada indicador y de las fechas). A continuación analizamos aquellos indicadores sobre los que hemos logrado informaciones comparables, aunque no de todos los países.

Comenzando por *el fenómeno de la sobre-edad*, producido fundamentalmente por el ingreso tardío a la escuela y las repeticiones, la situación es llamativa en los dos países de los que disponemos de información comparable, *Guatemala y Honduras* (gráfico 57). En ambos, las mayores tasas de sobre-edad se dan *en el medio rural* y

GRÁFICO 57. *Tasas de sobre-edad sobre el total de la población de 9 a 17 años escolarizada, por área de residencia en Guatemala y Honduras*



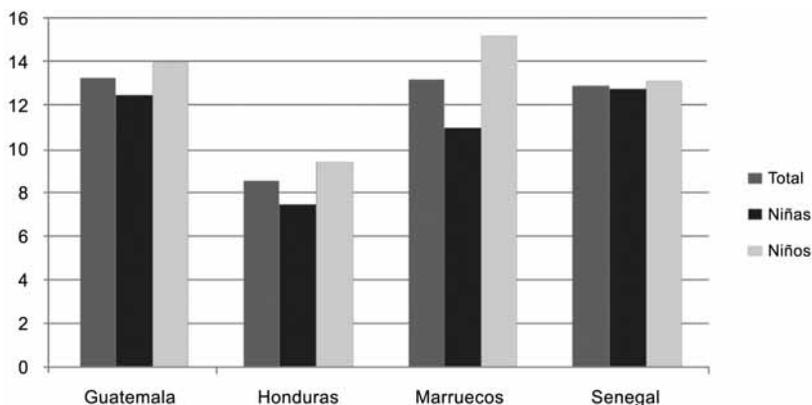
FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (UNESCO/OEI/SITEAL, 2001); Honduras (UNESCO/OEI/SITEAL, 2004).

entre los 9 y los 14 años (entre el 33 y el 43% en Guatemala, y próximo al 30% en Honduras), lo que se ajusta a las altas tasas de repetición al final de primaria y en secundaria básica (en Guatemala un promedio de más del 13% en primaria y de un 40,79 en secundaria básica. En Honduras un promedio del 8,5 en primaria y en torno al 30% en secundaria básica). También es notable la tasa de sobre-edad en el área urbana entre los 15 y los 17 años, al final de la secundaria superior.

Los datos no son muy diferentes a los que conocemos sobre *Marruecos*, donde en el curso 2005-2006, el 16,5% de los niños de primaria tenía 2 años de retraso escolar y el 1,5% más de 3 años (Chedati, 2005). En secundaria básica un 41% de los escolares tenía un retraso de entre 1 y 2 años, y el 3,3% de hasta 3 años o más (MEN, 2007). Sobre *Senegal* no disponemos de datos, ni de fuentes nacionales ni de organismos internacionales.

La *tasa de repetición en primaria* está próxima al 14% en todos los países (aunque claramente inferior en Honduras), especialmente entre los niños (gráfico 58).

GRÁFICO 58. *Tasas de repetición en educación primaria, por países*

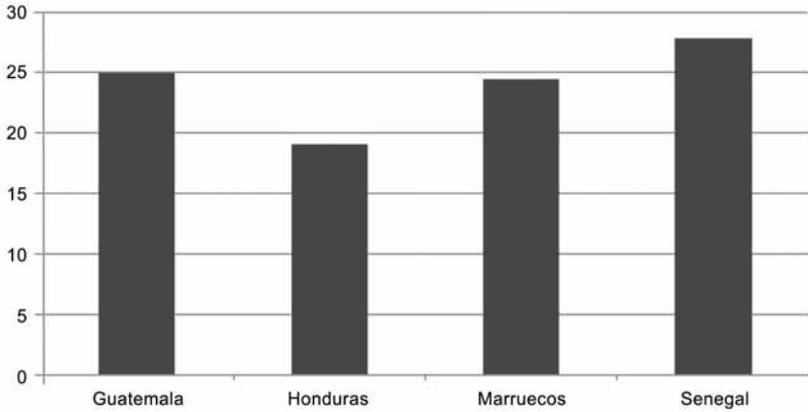


FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006).

Pero el indicador más preocupante es la alta tasa de abandono en *primaria*, que con seguridad se concentra en los sectores social y económicamente más vulnerables, dejando fuera del sistema a un 19,1% de los niños en Honduras, un 24,9% en Guatemala, un 24,5% en Marruecos y un 27,8% en Senegal, que sin duda pasan a engrosar las tasas de analfabetismo y exclusión en los países habida cuenta del escaso poder y cobertura del sistema no formal para devolverlos a la escuela (gráfico 59).

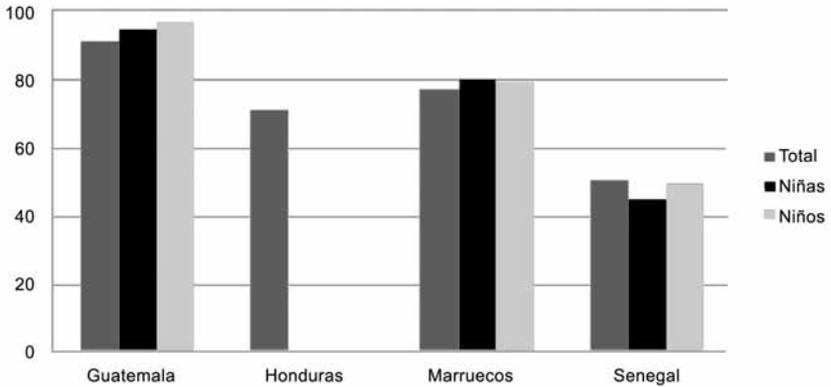
Los datos disponibles, proporcionados por el Banco Mundial (2006), muestran resultados aceptables en *la transición de primaria a secundaria* en Guatemala (91,4%) y Marruecos (77,4%), siendo sin embargo muy mejorables en Senegal (50,2%). En los tres países es mayor la proporción de niños que promociona a secundaria que de niñas. En Honduras promociona a la etapa secundaria cerca del 79% del alumnado, pero desconocemos la paridad (gráfico 60).

GRÁFICO 59. *Tasas de abandono escolar en primaria, por países*



FUENTE: Elaboración propia a partir de UNESCO (2006).

GRÁFICO 60. *Tasas de transición de primaria a secundaria, por países*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial (2006).

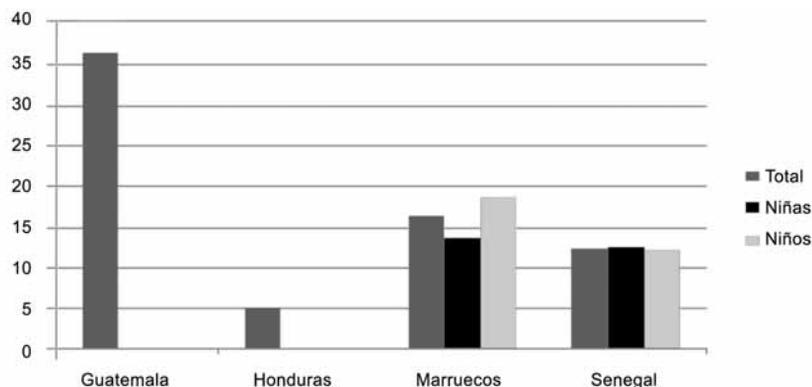
Especialmente en el caso de Senegal, el estudio de campo muestra con claridad que el abandono real entre etapas queda camuflado entre el alto porcentaje de alumnos que, habiendo logrado superar el examen final de la etapa, no puede promocionar a la etapa siguiente en centros públicos, por falta de plazas.

Si consideramos la suma de las tasas de repetición en el último curso de primaria y los abandonos, la proporción de niños que promocionan de primaria a secundaria en términos absolutos sería menos optimista de lo que reflejan estas cifras (gráfico 61), como ha puesto de manifiesto el estudio de campo en los países (Parte II).

Veamos ahora las *tasas de repetición en el conjunto de la secundaria* (gráfico 58), aunque la información por sexos sólo está disponible en dos países y no ha sido posible obtener datos de una misma fuente, lo que obliga a establecer con cautela las comparaciones. Guatemala es el país con tasas más altas de repetición en la etapa (un 38%), a mucha distancia de los demás.

El caso de Honduras es peculiar, pues la tasa disponible se refiere sólo a la secundaria básica (no disponemos de datos sobre el total) y ello explica su tasa de repetición. En cualquier caso, sorprende una tasa de repetición de sólo el 5,1% en este nivel básico (Banco Mundial, 2006). No dudamos que la reforma de este 3^{er} ciclo del

GRÁFICO 61. *Tasas de repetición en educación secundaria, por países*



FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (MINEDUC, 2005), Honduras (BM, 2006), Marruecos (MEN, 2007), Senegal (UNESCO, 2006).

período básico actual podría estar influyendo, aunque el propio informe del país no es tan optimista al respecto.

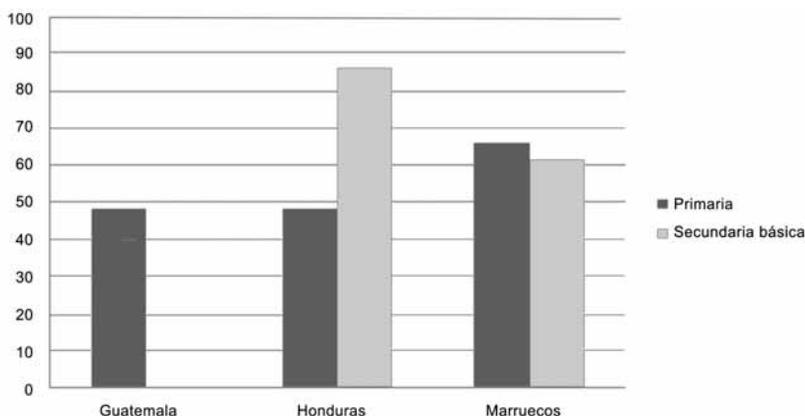
La situación que señalábamos acerca de la transición entre primaria y secundaria se ve corroborada al observar las *tasas de finalización de educación primaria y secundaria básica* en los países (gráfico 59). Se trata de un importante indicador, en la medida en que ambas etapas constituyen el ciclo básico de la educación —generalmente coincidente con el período obligatorio—, cuya finalización debería pasar a formar parte de una nueva agenda internacional de la Educación Para Todos, en torno a la que reunir los esfuerzos y la financiación (sin olvidar la educación inicial).

De Senegal no disponemos de información completa, tan sólo sabemos que el 76% de los alumnos termina 5º de primaria, pero solamente el 45,2% llega al último grado (UNESCO, 2006), de lo que puede inferirse que las tasas de finalización de la etapa han de ser muy insatisfactorias. Dejando fuera de la comparación a Senegal (pues no está disponible la tasa global), la peor situación se produce en los dos países centroamericanos en primaria, donde finaliza menos del 50%.

En secundaria no disponemos de datos totales sobre Guatemala, aunque sabemos que el departamento con índice más alto de finalización es Jalapa (67,11%) y el que tiene el índice más bajo es Sacatepéquez (51,52%) (MINEDUC, 2005). Los alumnos de Honduras obtienen, sin embargo, los mejores resultados relativos en la finalización de esta etapa (el 86%). Con respecto a Marruecos, los datos son algo mejores en primaria, un 66%, que en secundaria, el 63% (etapa que finalizan en mayor proporción las chicas).

En este caso ha de tenerse en cuenta que al valorar la proporción de niños que acaba la secundaria básica, ha de considerarse la gran cantidad de alumnado que el sistema ha ido perdiendo a lo largo del ciclo básico. Esto se expresa muy bien en el estudio de caso de Senegal, donde se señala que, sobre 100 niños senegaleses en edad de ir a la escuela primaria, 95 acceden y 57 la terminan. De éstos, sólo 28 niños/as pasan a educación media y 26 la terminan, y, finalmente, de éstos sólo 11 pasarán a secundaria general.

En el indicador sobre *acceso a estudios postsecundarios* la información disponible es más opaca que en el resto de los casos. En el caso

GRÁFICO 62. *Tasas de finalización de educación primaria y secundaria básica*

FUENTE: Elaboración propia a partir de diversas fuentes: Guatemala (UNESCO, 2006), Honduras (UNESCO, 2006 y FEREMA/PREAL, 2005), Marruecos (UNESCO, 2006 y MEN, 2007).

de la *formación profesional y técnica* la cobertura es muy insuficiente, como hemos visto: 29,6% en Guatemala, 37,9% en Honduras, 5,8% en Marruecos y casi inexistente, 1,2%, en Senegal. Con respecto a la *educación terciaria*, con unas tasas brutas de cobertura que oscilan entre el 8,7% de Guatemala y el 17,2% de Honduras, los resultados académicos se explicarían casi por sí mismos, pues es la etapa con máxima inequidad en el acceso. Al no disponer de resultados acerca del impacto académico de la política de becas vinculada a la renta, es difícil valorar la equidad de los estudios postsecundarios.

De la comparación de los indicadores sobre resultados escolares analizados hasta aquí se infieren algunas conclusiones generales de interés:

- En primaria la repetición de curso alcanza tasas en torno al 14%, y es muy preocupante el abandono escolar en esta etapa (entre un 24 y un 28%).
- Las tasas de repetición en el conjunto de la secundaria son especialmente altas en Guatemala (superiores al 36%), seguida de Marruecos (en torno al 18%).

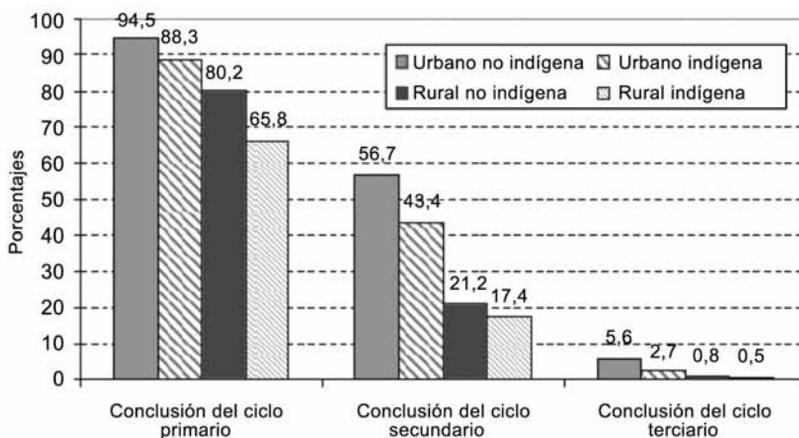
- En todos los países la sobre-edad es un problema, como consecuencia de la incorporación tardía y de las altas tasas de repetición.
- Marruecos, y muy especialmente Senegal, deben mejorar las tasas de transición entre primaria y secundaria.
- Son mejores las tasas de finalización en primaria que en secundaria, exceptuando en Honduras, donde se da la situación inversa.
- Honduras muestra una situación mejor en casi todos los indicadores, incluida la paridad.
- Una conclusión significativa y común a todos los casos es la enorme brecha existente en relación con los logros educativos entre el entorno rural y urbano, que se ve agudizada por la etnicidad en el caso de los países con población indígena. Aunque no disponemos de datos equivalentes para todos los países, el gráfico 63 muestra una situación general en América Latina que podríamos generalizar —aunque con distintas magnitudes, especialmente agudizadas en Senegal— a los cuatro países de nuestro estudio.

Por último, analizaremos un indicador con gran influencia en la igualdad de oportunidades en los resultados escolares: *los procesos de evaluación de los aprendizajes y los requisitos de promoción de nivel y etapa* (exámenes nacionales, disponibilidad de plazas u otros).

Sólo en Marruecos y Senegal hay exámenes nacionales que deciden la promoción a la etapa siguiente desde primaria, que en ambos casos agravan la inequidad del sistema.

En *Marruecos*, al final de cada etapa (primaria, secundaria básica y superior) hay que superar un examen para acceder al certificado. Así, el acceso desde primaria a secundaria básica (colegial) está vedado a los niños/as que no aprueben el examen para obtener el Certificado de Estudios Primarios (CEP), lo que supone una barrera para muchos alumnos. Para el alumnado que no aprueba el CEP pero desea seguir estudiando existe una oferta de formación profesional no formal impartida y/o reconocida por la Oficina de la Formación Profesional y de la Promoción del Trabajo. Esta formación puede durar un año (de los 12 a los 13 años) o dos (12 a 14). En

GRÁFICO 63. *Logro educativo en América Latina según área de residencia y pertenencia étnica, alrededor de 2005 (porcentajes y tasas)*



NOTA: Las cifras incluyen solamente 8 países (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay).

FUENTE: CEPAL (2007a: 20).

ambos casos esta situación no sólo contradice la idea expresada en las leyes de un tronco común en la básica, sino la obligatoriedad de 9 años de escolaridad, razón que puede explicar que esta trayectoria sea obviada en el esquema oficial de la estructura del sistema educativo. Como en Senegal, a los efectos de los exámenes al final de las etapas, se une la regulación de las insuficientes plazas disponibles. Los flujos a través del sistema son regulados por la Ley de educación (Carta Escolar) para asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda educativa, teniendo en cuenta las variables geoespaciales (para optimizar la localización de los centros escolares) y demográficas (para controlar el flujo de alumnos) y depende administrativamente de la Dirección de Estrategia, Estadísticas y Planificación. Sus efectos no son siempre positivos:

- Incide en la oportunidad de acceder al sistema pues determina el número de plazas que se ofrecen en primaria, secundaria y en la enseñanza superior.

- Reduce la autonomía de los centros escolares porque fija las tasas de promoción, repetición y abandono según las prioridades, orientaciones y estrategias del Ministerio. Desde la entrada en vigor de la CNEF, según los testimonios de varios directores de escuelas primarias, los centros están obligados a promocionar al máximo de alumnos posible al margen de su rendimiento, sin que se prevean o establezcan medidas para mejorarlo, lo cual desmotiva a los docentes y en realidad no beneficia al alumnado.
- Finalmente, incide en los resultados, puesto que el alumnado pocas veces elige los estudios que hubieran deseado, lo que afecta a su supervivencia en el sistema educativo y a su inserción laboral.

En *Senegal* la evaluación tiene un efecto, si cabe, más excluyente. Para poder promocionar a la enseñanza media básica pública, el alumnado de primaria debe pasar dos pruebas: un examen de finalización de etapa, el CFEE, y un concurso público para acceder a las insuficientes plazas disponibles en 6º. En la enseñanza privada ni uno ni otro son indispensables para entrar en la enseñanza secundaria básica, estableciéndose una evidente discriminación económica. El Certificado de Estudios Primarios, el CFEE, es el primer diploma que otorga el sistema educativo senegalés, y acredita la adquisición de los aprendizajes básicos para la vida cotidiana y la finalización de los estudios primarios. Se trata de un examen organizado a nivel nacional, aunque las modalidades prácticas de organización dependen de los servicios descentralizados del Ministerio de Educación. Posteriormente, el alumnado que ha obtenido el CFEE y quiere continuar en secundaria debe superar un examen-concurso, que es el procedimiento del sistema para regular la oferta y la demanda en secundaria. Si superan este concurso los alumnos se aseguran una plaza en un CEM (Centro de Estudios Medios). Más adelante, otro examen (BFEM) acredita la finalización del primer ciclo de secundaria (secundaria básica). Los alumnos que poseen este certificado pueden optar, bien al empleo (enseñanza, salud, comercio, fuerzas armadas y policía, etc.) o continuar estudiando en el segundo ciclo de secundaria (Secundaria General) que conduce a estudios universitarios o bien a la formación técnica y profesional.

Al igual que el CFEE, el BFEM es obligatorio en el caso de la enseñanza pública o para acceder al empleo, y queda en una mera recomendación del gobierno en el caso de estudiar en escuelas privadas y alcanzar un diploma superior.

Unido al problema de la falta de plazas, el contenido de los exámenes de finalización y transición no se corresponde con el currículo impartido en las escuelas, por lo que el resultado de este círculo perverso es que los niños y niñas de familias en pobreza y/o del medio rural no pueden superar el ciclo básico y continuar estudiando, ni siquiera aunque obtengan buenos resultados y logren el certificado correspondiente. Todo ello exige de la Administración *la mejora urgente del currículo y de la enseñanza, así como la coherencia del sistema de evaluación y promoción, y el eslabonamiento de la oferta en las distintas etapas*. No servirá de mucho la inversión nacional e internacional para universalizar el acceso paritario a la etapa primaria (meta en la que se avanza), si su finalización y la promoción a la etapa siguiente (un ciclo básico para la inclusión sociolaboral) quedan fuera del alcance de la mayoría por falta de medidas bien identificadas y cuya respuesta debe y puede ser acometida por el gobierno senegalés con la colaboración de sus socios internacionales.

Como hemos señalado, en *Honduras* no existen pruebas nacionales para evaluar los aprendizajes al final de la primaria, ni de la secundaria básica, ni se han definido oficialmente competencias básicas para la educación vocacional y técnica (que dificulta evaluar el cumplimiento de los objetivos académicos de la educación media). Sin embargo, en el caso particular de aquellos graduados del nivel medio que aspiran a ingresar en la universidad, la *Universidad Nacional Autónoma* aplicó por primera vez a partir de 2007 pruebas de aptitud académica con estándares internacionales²⁰, que para ese año ofrecieron resultados que en promedio fueron inferiores a los obtenidos por los aspirantes en varios países de América Latina, con la excepción de Bolivia. La introducción de estas pruebas ha generado controversia y rechazo por parte de algún sector estudiantil, pero, en general, ha tenido alta aceptación por la población. En

²⁰ Las pruebas son aplicadas por el "College Board" de Puerto Rico.

todo caso no hay pruebas selectivas que condicionen externamente la promoción entre etapas del ciclo básico.

Con respecto a *Guatemala*, que tampoco tiene pruebas nacionales, merece la pena mencionar el acuerdo ministerial 1356 (de 1987) que fija el *Reglamento del rendimiento escolar*, por su beneficioso efecto en la promoción del alumnado de primaria de la modalidad de Educación Bilingüe Intercultural. Dicho reglamento establece que el alumno/a será promovido al curso inmediato superior cuando apruebe las áreas de aprendizaje de cultura indígena, segunda lengua (comunicación y lecto-escritura) y matemáticas. El establecimiento de esta adecuación curricular favorece la función formativa de la evaluación sobre la selectiva.

Como conclusión podríamos decir que las políticas públicas que quieran avanzar en equidad educativa en el período básico deben manejar con enorme cuidado —y estimando todas las consecuencias— tres elementos: la estructura del sistema educativo, la evaluación y promoción entre etapas, y la extensión de la cobertura o el manejo de las plazas disponibles. Si estas tres líneas políticas no se manejan con las miras estrictamente puestas en evitar la exclusión de los más vulnerables (especialmente por su bajo nivel de renta y vivir en el medio rural), el sistema educativo seguirá siendo un mecanismo de reproducción o aumento de la injusticia social. Esta recomendación es especialmente clara para los casos de Marruecos y Senegal. En este último país, los hijos de la población pobre y rural no podrán estudiar más de 5 ó 6 años (sólo pueden entrar a los 6 si han cursado un año de preescolar, casi siempre de pago) aunque su rendimiento escolar sea óptimo en primaria, por falta de plazas.

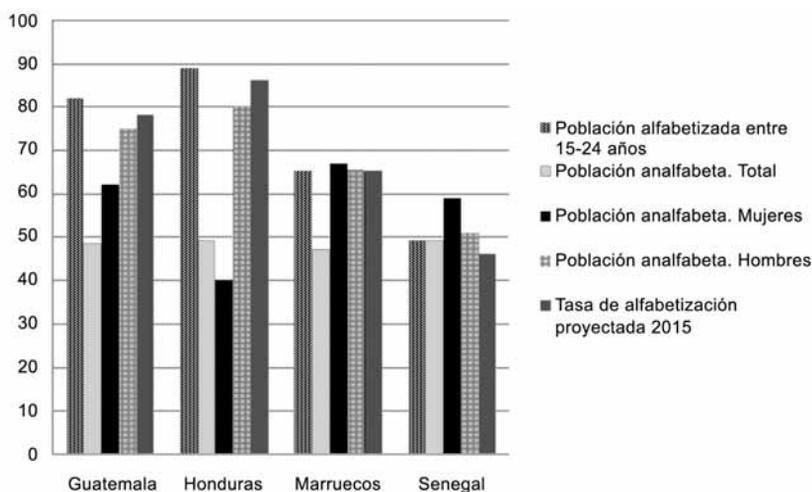
I.1.6. Eficiencia externa del sistema: desarrollarse, participar y lograr la inclusión sociolaboral

Estimaremos la eficiencia externa en función de indicadores de:

- Alfabetización juvenil.
- Desempleo juvenil.
- Calidad del empleo.

Si atendemos a la *población joven alfabetizada* (gráfico 64), la situación es preocupante, por tratarse de edades en las que el avance en el acceso a la educación de las últimas dos décadas debería reflejarse. Salvo en el caso de Honduras —donde el porcentaje de jóvenes alfabetizados supera al de los mayores de 15 años—, el resto de los países presentan tasas inferiores al 80% de los jóvenes. De hecho, la tasa de alfabetización para 2015 (UNESCO, 2006) predice un descenso en Guatemala, Honduras y Senegal, y prácticamente no espera avances en Marruecos.

GRÁFICO 64. *Población alfabetizada entre 15 y 24 años, población analfabeta e índice de alfabetización proyectado para 2015*



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de UNESCO (2006).

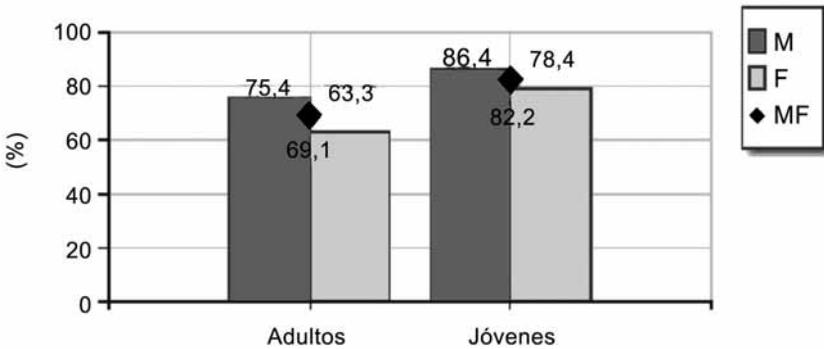
Las tasas de escolarización en el ciclo básico, con un promedio de esperanza de vida escolar inferior a 10 años en este grupo de países, estarían detrás de esta situación. Con menos de 10 años de educación formal, generalmente de no muy buena calidad, la vuelta al analfabetismo —al menos funcional— de poblaciones

que no manejan la lengua escrita en su vida cotidiana es altamente probable.

No obstante, hay razones para el optimismo si comparamos la evolución de las tasas de alfabetización por edades y países.

En el caso de *Guatemala*, la situación de la población joven es mejor que la de los adultos (78,4 frente a 63%), aunque especialmente entre los chicos (gráfico 65).

GRÁFICO 65. *Personas jóvenes y adultas alfabetizadas en Guatemala (2002)*



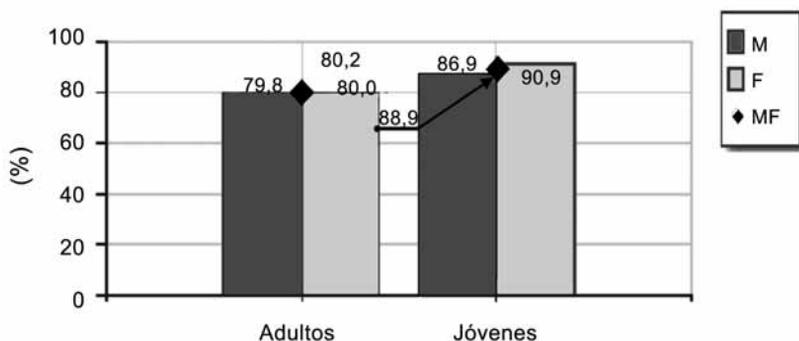
FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

En *Honduras* también es mejor la situación de los jóvenes (casi el 89% alfabetizado frente al 80,2% de los adultos), pero además se ha avanzado notablemente en la paridad, siendo incluso algo mayor el número de chicas alfabetas (gráfico 66).

En *Marruecos* es mucho mejor la situación de los jóvenes (un 60,5% frente a un 52,3% de los adultos), aunque en ambas poblaciones la inequidad de género es muy alta (gráfico 67). Pese a todo, también entre los jóvenes la paridad es mayor.

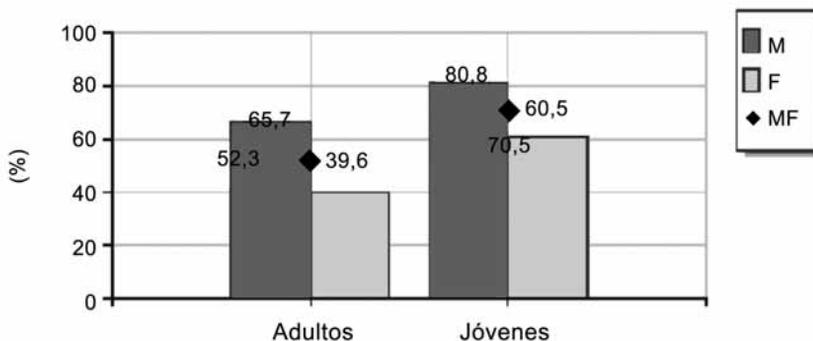
Por último, *Senegal* muestra los peores indicadores de este grupo de países. Son muchos más los jóvenes alfabetizados que los adultos, lo que muestra la misma tendencia positiva, pero en ninguno de los casos se llega al 60% de personas alfabetizadas, y la disparidad

GRÁFICO 66. *Personas jóvenes y adultas alfabetizadas en Honduras (2001)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

GRÁFICO 67. *Personas jóvenes y adultas alfabetizadas en Marruecos (2004)*

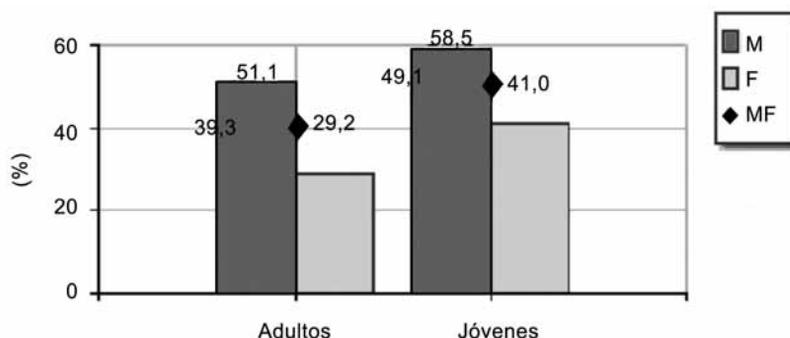


FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

de género es muy acusada. No obstante, como en el caso de Marruecos, también entre los jóvenes la paridad es bastante superior (gráfico 68).

Uno de los principales objetivos de este estudio es valorar *el impacto que la educación está teniendo en la inserción laboral de los jóvenes.*

GRÁFICO 68. *Personas jóvenes y adultas alfabetizadas en Senegal (2002)*



FUENTE: UIS/UNESCO (2007).

Lamentablemente los indicadores sobre la tasa de trabajadores jóvenes o adultos con calidad y estabilidad en un empleo que les permite sostenerse y sostener a su familia fuera de la pobreza (es decir, sobre *empleo decente*) no suelen estar disponibles, o no son fácilmente accesibles o fiables en todos los países.

A partir de la información recogida en el estudio de casos, se observa que en los cuatro países el desempleo castiga con dureza a los jóvenes (que por otra parte es un alto porcentaje de la población todavía, pese a la tendencia al envejecimiento), incluso a los que tienen mayores niveles de educación.

Hay que señalar en primer lugar dos situaciones comunes a los cuatro países: a) al analizar el *nivel de estudios de la población activa* (véase el gráfico 15), en términos generales se aprecia que la mayor parte de esta población, o no tiene estudios, o sólo estudios primarios; y b) existe una gran inadecuación entre las necesidades de las empresas y la formación profesional y ocupacional que imparte el sistema educativo formal y no formal.

En el estudio de caso de *Guatemala*, observamos que la población ocupada es mayoritariamente masculina (un 62% hombres y un 38% mujeres). La mayoría son empleados (37%) y trabajadores independientes (28,6%), seguida de la población con trabajo no remunerado (casi el 19%), siendo muchos menos los empleadores

(3,5%) y trabajadores domésticos. La población que trabaja como jornaleros o con trabajos no remunerados supone el 79,9 y el 63,7%, respectivamente, de la población pobre. Para valorar la calidad del empleo disponible, es importante destacar también que el mayor porcentaje de población ocupada lo está en el sector informal (el 71,2%), y que el 45,7% de la población ocupada se encuentra en situación de pobreza. Por otra parte, los sectores que más empleo generan son el comercio y los servicios (donde el 74,9% corresponde a trabajadores que no viven en la pobreza) seguido de la agricultura (donde el 74,4% vive en la pobreza). Esta realidad refleja y genera profundas desigualdades²¹, y está detrás del fenómeno de la migración estacional interna desde las zonas indígenas rurales pobres a las grandes fincas productivas: unas 700.000 personas al año²². Además, este fenómeno viene acompañado del crecimiento de la emigración al extranjero, cuyo impacto en las remesas transferidas a Guatemala alcanzó un total de 3.610 millones en 2006, encabezando las cifras de Centroamérica²³. Asimismo, la mayoría de los emigrantes tiene sólo estudios primarios (ya sea primaria completa, un 28,2%, o incompleta, un 25,2) y en menor medida secundarios (ya sea secundaria básica, un 14,2, o superior, un 15,4%). La mayor parte de la población activa no pobre (un 41%) tiene sólo nivel de estudios primarios, que se reduce al 34,4% para la población con educación secundaria (únicamente un 8,7% de la población activa pobre tiene este nivel educativo). Haciendo el análisis según el hábitat, vemos cómo casi el 49% de la población activa del medio rural no posee ningún tipo de estudios, dedicándose la mayor parte a la agricultura. Las personas que viven en el

²¹ Para Guatemala la Línea de Pobreza utilizada corresponde a un ingreso de 4.318 quetzales al año. Sin embargo, según CEPAL, para que una familia salga de la pobreza al menos se deberían tener ingresos superiores a 2,5 veces la línea de pobreza, lo que equivaldría a un ingreso mínimo de 899,6 quetzales mensuales. Este ingreso mínimo ofrece condiciones de bienestar muy limitadas sólo válidas para mantener fuera de la pobreza a una familia de dos miembros.

²² El 70% procede del Departamento del Quiché y el 10% del de Baja Verapaz, departamentos mayoritariamente indígenas.

²³ Hogares que reciben remesas del extranjero: 773.899 (urbanos: 44,8 % y rurales: 55,2%) (2006).

ámbito rural y poseen un nivel superior de estudios trabajan sobre todo en el sector servicios. Por el contrario, en el ámbito urbano, quienes tienen estudios primarios se concentran en el comercio (23,7%), y los que han conseguido el nivel de secundaria (37,7%) o estudios superiores desempeñan su labor en el sector servicios (61,5%).

En Guatemala el nivel de escolarización y de renta están asociados, pues el 91,5% de la población sin pobreza tiene la secundaria completa, que en el caso de la población pobre sólo llega al 8,5%. La mayoría de las personas que ha escapado de la pobreza tiene al menos estudios primarios, y muchas de ellas, secundaria o estudios superiores. Sin embargo, la mayoría de las personas pobres o no tiene estudios, o sólo primaria incompleta o completa. De esta manera, se constata una brecha salarial según el nivel educativo, por área de residencia y género. Las mujeres guatemaltecas del área rural son las más desfavorecidas, en las que se deberían focalizar intervenciones formativas. El mercado laboral guatemalteco está premiando con mayores ingresos a aquellos trabajadores que dominan las tecnologías de la información, así como a las jóvenes que satisfagan la gran demanda de la industria textil (maquilas). Todo ello lleva a subrayar la necesidad de proporcionar un mayor nivel educativo para lograr la inserción laboral y superar la línea de pobreza (ingresos anuales superiores a 6.574 quetzales, según Encovi 2006). Si el Informe de CEPAL (2007) señala la importancia de que la población joven tenga acceso al menos al ciclo diversificado de la educación media, pero sólo el 8,5% de la población guatemalteca pobre tiene este nivel de escolaridad, concluiremos que éste es el gran desafío de la política educativa si quiere conseguir un sistema más equitativo y lograr el desarrollo de la mayor parte de la población del país.

La población de *Honduras* es más joven aún —uno de cada dos hondureños tiene menos de 19 años y la edad promedio es ligeramente inferior a los 23 años—, por lo que hablar de empleo es hablar de empleo juvenil. La *tasa actual de desocupados* de la población activa tiene su mayor valor entre los 18 y los 25 años. Como sabemos, la educación secundaria evidencia una marcada desigualdad en

contra de las zonas rurales, pero en materia de empleo se da el fenómeno inverso, pues *por cada persona desocupada en el área rural hay tres en las ciudades*, donde uno de cada dos desempleados tiene educación de nivel medio (INE, 2007). Vemos que en el caso de Honduras, para quienes han completado la educación media o superior, no es siempre válida la ecuación de que a mayor escolaridad hay mejores oportunidades de empleo, ya que el país registra la tasa más alta de desempleo abierto entre los jóvenes con estos niveles educativos.

En Marruecos la población es también muy joven (el 74% tiene menos de 40 años y el 22%, menos de 20), y la situación del empleo no es significativamente mejor, ni en cantidad ni en calidad. Económicamente hablando, es un país poco diversificado pero rico en recursos naturales, donde el sector informal representa el 39% del empleo. La agricultura es una de sus principales actividades económicas (supone el 15% del PIB y el 44% de la población trabaja en ella, casi la totalidad de la población rural) y uno de sus sectores estratégicos, aunque hay otros sectores en alza, como el industrial y el turístico. En la relación educación-empleo, la primera constatación es que los alumnos que no terminan la secundaria básica no tienen ningún nivel de calificación por lo que su nivel de empleabilidad es bajo y sus únicas posibilidades son empleos escasamente remunerados en el sector informal. La progresiva apertura de la economía marroquí y el desarrollo del país se están traduciendo en la demanda de profesionales cada vez más cualificados que el sistema educativo no produce. En el estudio de campo algunos empresarios vaticinan que la escasez de trabajadores cualificados puede representar en pocos años un severo lastre para el proceso de desarrollo iniciado por el país. Completar la educación fundamental (hasta secundaria básica) es el requisito necesario para poder optar a un empleo de calidad mínima, aunque es disponer de un nivel de Formación Profesional formal lo que de verdad permite una inserción laboral satisfactoria. El alumnado de la formación profesional tiene menos dificultades para la inserción profesional —especialmente algunas ramas como electricidad, construcción o turismo— pero sólo egresan unos 4.000 o 5.000 diplomados por año por falta

de cobertura en este nivel. Por lo tanto, el gran desafío está en aumentar la cobertura, y adecuar la educación y la formación (profesional y superior) a la demanda de un mercado de trabajo en plena transformación.

Es llamativo el fenómeno de los licenciados universitarios en paro, que alcanza al 85% de los 20.000 titulados universitarios anuales, y donde la movilidad social está reservada a los más cualificados que dominan el francés (COSEF, 2000). En parte esto se explica por el hecho de que la Administración pública no sólo ya no contrata sino que despidе, el sector productivo moderno —que requiere recursos cualificados— es reducido y existe una inadecuación entre las necesidades de las empresas y los recursos humanos formados por el sistema educativo nacional. Por todo ello, la Administración educativa marroquí debe redefinir la misión de la escuela, decidir qué educación y formación se necesitan para dar confianza a los operadores e inversores nacionales e internacionales, qué nuevos perfiles profesionales se requieren en un contexto de mundialización. El drama de los jóvenes marroquíes actualmente es que el mercado de trabajo crea muy poco empleo y la escasez de perspectivas laborales, tanto para los que estudiaron como para los que no, convierte a menudo la emigración en un objetivo vital muy codiciado. En la actualidad, 2,6 millones de marroquíes viven en el extranjero (RDH50, 2006).

En el caso de *Senegal*, la población es más joven aún (un 82,5% tiene menos de 39 años) lo que incide en el perfil de la oferta y la demanda del mercado laboral, y su situación laboral es la más precaria de este grupo de países. En las fuentes oficiales consultadas en el estudio de caso se ha encontrado información significativa:

- Sólo el 55,3% es población activa (65,4% hombres), de la que un 56,4% está ocupada y un 43,6% desempleada, lo que supone una tasa de desempleo muy alta con consecuencias que superan la actual capacidad de reacción del país.
- El 60% de la población activa se concentra en las zonas rurales, y sólo un 30% en las urbanas.

- A nivel nacional hay una destacada presencia de agricultores (60%), seguidos de personas dedicadas al comercio (14%).
- La población femenina en edad de trabajar es alrededor de 1,13 veces superior a la de los hombres, lo que podría estar inducido por el carácter selectivo de la emigración que afecta mayormente a los hombres.
- El sector informal es muy grande. A nivel nacional, tanto en zona urbana como rural, las personas ocupadas son trabajadores independientes (46%). Le siguen en las zonas rurales quienes trabajan en explotaciones familiares propias (33%) y, en las zonas urbanas, los asalariados (29%).
- Los puestos superiores y las profesiones intermedias representan una baja proporción de la población ocupada: un 1,1 y un 0,5%, respectivamente.

Cuatro datos adicionales terminan de configurar una situación desajustada y preocupante que requiere una política multisectorial (económica, educativa y laboral) urgente por parte de la Administración senegalesa y sus socios internacionales:

- La mayoría de la población activa senegalesa tiene sólo estudios primarios (el 64,7 en el medio rural y el 66,2% en el medio urbano), seguida de quienes tienen secundaria (40% en el medio rural y 44 en el urbano) y estudios superiores (24,3% rural, 34,5 urbano).
- El nivel de instrucción del cabeza de familia es bajo, pues cualquiera que sea el intervalo de edad considerado, más de un 60% no ha frecuentado la escuela. De los que sí lo han hecho, alrededor de un 25% de quienes tienen entre 20-24 años han cursado la primaria, un 18,7% de los de 25 a 29 años, y el 19,5% de los de 35 a 39 años. Se observa una evolución generacional positiva, pero muy lenta.
- Una encuesta realizada por el *Consortio Internacional para el Desarrollo de la Educación* (2006) en 143 empresas senegalesas del sector formal de Dakar muestra que el 51,5% de estas empresas encuentra dificultades para conseguir trabajadores cualificados.

- Fuentes de la Cooperación Española consultadas (Oficina Comercial, Oficina del Ministerio de Trabajo y Oficina Técnica de Cooperación, agosto 2007) confirman que esta crisis en el empleo es el principal factor instigador de las oleadas de emigración masiva entre 2006-2007.

Pese a la escasa oferta del mercado laboral para el conjunto de la población —no sólo para los jóvenes— en Senegal existe una relación positiva entre el nivel de instrucción y la ganancia económica, lo que se comprueba al poner en relación el salario de los cabeza de familia a lo largo de su vida activa con su nivel educativo: quienes han alcanzado un nivel educativo más alto perciben mayores ingresos. En el intervalo de edad entre 25 y 30 años, el beneficio medio de los cabeza de familia con diploma de estudios superiores es el doble de los diplomados en primaria y, a su vez, el triple del de los analfabetos. Asimismo, la evolución salarial de los cabeza de familia con diploma de estudios superiores revela un crecimiento más rápido a lo largo de su vida activa, observándose que entre los 15 y los 55 años su salario medio casi se multiplica por seis. La ciudad ofrece la posibilidad de ejercer actividades profesionales mejor remuneradas, entre otras cosas por la mayor diversificación en los sectores de actividad, mientras en las zonas rurales la única posibilidad de inserción laboral la ofrece el sector primario. La concentración de la actividad económica en las ciudades tiene el efecto de mejorar la rentabilidad externa de la inversión educativa, al contrario de lo que ocurre en las zonas rurales. Una vez más, la brecha rural-urbana encabeza el ranking de los factores de inequidad.

1.2. *Principales tendencias en las políticas públicas en educación: evolución durante la última década*

A continuación daremos respuesta a algunas de las preguntas clave del estudio relativas a la presencia de la equidad de la educación básica en el debate político y social de los países, para proceder luego a caracterizar las últimas reformas educativas más significativas,

identificando tendencias, semejanzas y diferencias, así como las prioridades que convendría establecer a corto y medio plazo.

I.2.1. Qué entienden los administradores de los países por educación básica. Qué refleja al respecto la normativa legal

En el marco de Dakar se entiende por educación básica aquella que satisface las “necesidades básicas de aprendizaje” de todas las personas, que incluye la educación infantil (al menos cursar algún año entre los 3-6 años en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, promoción del éxito en la primaria, emancipación de las madres), la educación primaria, la educación secundaria básica (o alguna modalidad de educación formal posterior a la primaria que cualifique para el acceso al empleo con una mínima cualificación) y la alfabetización y capacitación de personas jóvenes y adultas analfabetas, o que no han tenido la oportunidad —por diversas razones— de desarrollar en el sistema formal las competencias básicas para su desarrollo e inserción social y laboral. Veamos cuál es la situación en los cuatro países estudiados (tabla 2).

TABLA 2. *La educación básica según la normativa de los países*

<i>País</i>	<i>Concepción de la educación básica</i>	<i>Etapas que comprende</i>
Guatemala	En la normativa legal vigente, por educación y formación básicas se entiende la escolarización de 7 a 15 años, lo que corresponde a cursar el nivel de educación primaria (7-12 años) y el nivel de educación secundaria básica (12-15 años). No obstante, a efectos reales se considera educación básica sólo la escolarización en el nivel primario (7-12 años).	Primaria y educación secundaria básica (9 años). Es significativo el hecho de que la esperanza de vida escolar en el país no supere los 7,9 grados (5,6 para la población indígena), pues para que se produzca el desarrollo personal suficiente para la inserción social y laboral de un ciudadano o ciudadana guatemalteco sería necesario

TABLA 2. (Continuación)

<i>País</i>	<i>Concepción de la educación básica</i>	<i>Etapas que comprende</i>
		finalizar al menos la educación secundaria básica, lo que supone nueve años de formación continuada.
Honduras	Acuerdo del Poder Ejecutivo 0097-EP-6-01-96: La educación básica se ofrece en tres ciclos de nueve grados y se define como <i>“un nivel del sistema educativo nacional que cubre las necesidades de la niñez y de la juventud y comprende el conjunto de conocimientos, valores y habilidades fundamentales que constituyen los cimientos fundamentales para el desarrollo de la personalidad, la preparación para la vida y el aprendizaje permanente que el Estado y la sociedad en su conjunto consideran necesarios para el fortalecimiento de la identidad nacional y el desarrollo económico y social del país”</i> (FEREMA/PREAL, 2002).	La educación básica comprende la primaria y la secundaria básica (previa a la educación media). La alfabetización de personas jóvenes y adultas se considera básica. Según la Constitución de la República: <i>“Artículo 154.—La erradicación del analfabetismo es tarea primordial del Estado. Es deber de todos los hondureños cooperar para el logro de este fin”</i> (Asamblea Nacional Constituyente, 1982).
Marruecos	En la normativa legal, se entiende por educación y formación básicas una escolarización de 9 años, desde los 6 hasta los 15 años cumplidos. Desde 2000, la ley 04-00 del 25 de mayo estipula que la enseñanza fundamental es un derecho y una obligación para todos los niños marroquíes de ambos sexos que hayan alcanzado los 6 años de edad (Rapport Maroc, BIE). El Estado se compromete a garantizarles la enseñanza gra-	— Educación infantil (desde los 4 a los 6 años de edad, en aplicación de los principios de compensación educativa, protección y prevención, lucha contra el abandono escolar y emancipación de las madres y de las niñas que cuidan de sus hermanos menores. Esto, sin embargo, es una expresión de deseo plasmada en la Carta y no una realidad porque la educación infantil no es pública y gratuita). — Educación primaria (desde los 6 a los 12 años con un ciclo de 4

TABLA 2. (Continuación)

<i>País</i>	<i>Concepción de la educación básica</i>	<i>Etapas que comprende</i>
	<p>tuita en el centro de enseñanza público más próximo a su domicilio. Los padres y los tutores tienen por su parte la obligación de que sus hijos asistan a la escuela hasta que cumplan los 15 años de edad.</p> <p>No obstante, desde que en 1963 se instituyeron los 6 años de educación obligatoria (que de la reforma de 1985 pasarían a ser 9) a través del Dahir (ley real) 1-63-071, todavía no se ha promulgado ningún decreto que ponga la ley en aplicación.</p>	<p>años, que corresponde a lo propuesto por la EPT, y otro de 2 años).</p> <ul style="list-style-type: none"> — Educación secundaria colegial (desde los 12 a los 15 años de edad). — Educación “no formal” (financiada e impulsada por el Ministerio de Educación, se ofrece desde 1998 a niños de 9 a 15 años que están fuera del sistema, para reinsertarlos en el sistema de educación formal). — Alfabetización de personas jóvenes y adultas (dirigida a personas analfabetas de más de 15 años de edad, financiada e impulsada por el Ministerio de Educación desde 1998). <p>En 2000 la CNEF diseña una reforma estructural —aún sin aplicar— que contempla un período básico desde los 4 a los 15 años.</p>
Senegal	<p>En el sistema educativo senegalés, el concepto de educación básica ha evolucionado principalmente a raíz del Foro Mundial de la Educación para Todos, Dakar 2000. Como consecuencia la educación de base se define, aclara y amplía en la Carta de Política General para el Sector de la Educación y la Formación (2000-2015): “Por educación y formación básicas podemos entender las etapas de la enseñanza pre-escolar, primaria y la educación media junto con la educación no formal”.</p>	<p>Para que se produzca el desarrollo personal suficiente para la inserción social y laboral lo necesario y deseable para un ciudadano senegalés sería finalizar, al menos, el ciclo fundamental. A este respecto la normativa señala: “<i>El objetivo del gobierno es permitir que cada niño se beneficie de una educación de base de calidad de 10 años, que englobaría: ciclo primario, ciclo medio y/o modelos alternativos no formales</i>” (Carta de Política General 1999-2008).</p>

TABLA 2. (Continuación)

<i>País</i>	<i>Concepción de la educación básica</i>	<i>Etapas que comprende</i>
	<p>El legislador senegalés modifica decretos y leyes buscando consolidar el marco político de acción educativa (PDEF), que en conjunto pretende un sistema basado en los resultados, la transparencia y la equidad, y poniendo en marcha una perspectiva global que pretende renovar todo el sistema educativo. Pero existen dos realidades, casi opuestas, entre lo que se espera del sistema educativo a través de la lectura de la normativa vigente, y la realidad que se vive en las escuelas públicas en cuanto a igualdad de oportunidades en el acceso, tratamiento y posibilidad de obtener buenos resultados.</p>	<p>Pero la Ley de Orientación de la Educación Nacional 2004-37, 3 de diciembre de 2004, estableció <i>la obligatoriedad escolar para los niños/as entre los 6-16 años. Aunque hasta el año 2010 está obligación sólo es efectiva en aquellos lugares donde exista una oferta pública suficiente.</i></p> <p>La educación preescolar entra a formar parte del concepto de educación básica a partir del año 2000 y como consecuencia del Foro Mundial EPT.</p> <p>Las etapas obligatorias y fundamentales son la etapa primaria y la secundaria básica, de los 7 a los 16 años, los niños y niñas de 6 años son admitidos en la enseñanza primaria si han pasado por la educación infantil.</p>

El análisis de la propia denominación que reciben en los países las etapas del ciclo básico permite extraer conclusiones de interés acerca de lo que en la política —y como consecuencia en el imaginario de la población— se considera educación básica o fundamental.

Como ha señalado CEPAL en la última edición del *Panorama social de América Latina* (2007), en esta región el nivel que permite superar la exclusión social (o alcanzar la inserción sociolaboral) es la secundaria superior (15/16 a 18 años), que por lo tanto debería ser considerada en la política educativa dentro del ciclo básico. Como veremos a continuación, los sistemas educativos de Guatemala y Honduras no asumen aún esta recomendación.

En *Guatemala* se mantiene la división y denominación tradicionales (nivel pre-primario, primario y medio), pero destaca el hecho

de que, dentro de la primaria y desde los años noventa se establezcan dos ciclos, el Ciclo de la Educación Fundamental (CEF) y el Ciclo de la Educación Complementaria (CEC), cuyas mismas denominaciones trasladan un mensaje a la población acerca de la educación que se considera fundamental. Asimismo en el nivel medio hay un primer ciclo denominado “Media básica” (13-15 años) que como hemos visto tiene dos vías, el “básico tradicional” y el “básico ocupacional”, por lo que la secundaria superior (nivel diversificado) no aparece todavía como una etapa básica, en contra de las recomendaciones de CEPAL.

En *Honduras*, según un Acuerdo del Poder Ejecutivo que desarrolla la Ley Orgánica de Educación (1996), la educación básica se ofrece en tres ciclos de nueve grados y se define como “un nivel del sistema educativo nacional que cubre las necesidades de la niñez y de la juventud y comprende el conjunto de conocimientos, valores y habilidades primordiales que constituyen los cimientos fundamentales para el desarrollo de la personalidad, la preparación para la vida y el aprendizaje permanente que el Estado y la sociedad en su conjunto consideran necesarios para el fortalecimiento de la identidad nacional y el desarrollo económico y social del país” (FEREMA/PREAL, 2002). Se trata de un programa de discriminación positiva que pretende extender el tercer ciclo de la educación básica en la zona rural y el área urbana marginal. Rompe la estructura tradicional de primaria y secundaria básica (que tiene riesgos de discontinuidad), para crear un ciclo que define como básicos 9 años de escolaridad, que comprende la primaria tradicional (1^{er} y 2^o ciclo de básica) y la secundaria inferior (3^{er} ciclo de básica, de 13 a 15 años). Lamentablemente aún no se ha regulado la obligatoriedad de los tres ciclos, pero la intención política es la correcta. Aunque, como decíamos, la secundaria superior no se ha incluido en la agenda política como una meta a lograr, definir como básico el período entre los 6 y los 15 años de edad supone un avance con respecto al caso de Guatemala, pues se está lanzando un mensaje muy importante a la sociedad, al alumnado, al profesorado, a las familias, a los empleadores, a la propia Administración educativa y a sus socios internacionales sobre el período que es preciso meter en la agenda

como objetivo a conseguir y perseguir, y por ello del presupuesto que hay que reunir. Sin embargo, estas políticas necesitan un período de adaptación importante, porque chocan con la tradición. Como se demuestra en este caso, aun cuando ya existe normativa para establecer tres ciclos de *educación básica*, la tradición nacional prevalece y la *educación primaria* de seis grados es aún considerada por la población como el ciclo básico del sistema; de hecho en la práctica continúa siendo mayoritario el número de centros que solamente ofrecen la educación primaria sin incluir el tercer ciclo de la educación básica especialmente en el medio rural, con graves consecuencias de abandono escolar.

La estructura del *sistema educativo marroquí* vigente se ajusta estrictamente al modelo francés, y se organiza en las etapas tradicionales (preescolar, primaria, secundaria y superior). Sin embargo, el sistema que derivará de la puesta en marcha de la *Carta Nacional de Educación y Formación* (CNEF, 2000, vol. 1) muestra diferencias y avances con respecto a los demás países, pues se propone integrar la educación infantil y primaria para crear una etapa (la primaria) de 8 años de duración, compuesta por dos ciclos. El primero (ciclo de base) comprende dos cursos de educación preescolar —de 4 a 6 años— y dos cursos de escuela primaria —de 6 a 8 años—; el segundo ciclo de primaria (Ciclo Intermedio) comprende cuatro cursos (de 8 a 12 años). Por su parte, la secundaria se divide en otros dos ciclos (Ciclo Colegial de los 12 a los 15 años, y Ciclo Cualificante, de los 15 a los 18). Esto significaría que, cumpliendo con las metas de la EPT, la educación preescolar entraría a formar parte de la enseñanza básica obligatoria, y la enseñanza fundamental duraría 11 años, y no 9 como hasta ahora. Por su parte, la enseñanza secundaria básica y superior estarían integradas a su vez en un solo bloque de 6 años de duración (la secundaria) con un primer ciclo obligatorio. El objetivo es alargar la esperanza de vida escolar de la población, y que el sistema sea común para todos desde los 4 a los 15 años de edad. Si nos atenemos a la normativa, la propuesta parece excelente (aunque restaría aumentar la ambición respecto a la secundaria superior en un país de renta media como Marruecos), pero ni esto se corresponde en absoluto con las previsiones que permite la situación actual

(por ejemplo, la *Carta* no establece la responsabilidad del Estado sobre el preescolar, cuya oferta de hecho es mayoritariamente privada), y ni siquiera se sabe cuándo entrará en vigor la nueva Ley, pues el requisito previo es alcanzar la universalización de la primaria y el gobierno no ha publicado una fecha límite para esta meta.

En el caso de *Senegal* encontramos algunas semejanzas con la situación en Marruecos. La *Carta de Política General* (1999) señalaba que para que se produzca el desarrollo personal suficiente para la inserción social y laboral lo necesario y deseable para un ciudadano senegalés sería finalizar, al menos, el ciclo fundamental. Sin embargo, la *Carta* establecía en realidad que: “El objetivo del gobierno es permitir que cada niño se beneficie de una educación de base de calidad de 10 años, que englobaría: ciclo primario, ciclo medio y/o modelos alternativos no formales”. Más adelante —a raíz del Foro de Dakar y del Programa Decenal de la Educación y la Formación 2000-2010—, la Ley de Orientación de la Educación Nacional (2004) adopta dos importantes decisiones:

- a) Estructura el sistema en cuatro grandes etapas o bloques:
 - Ciclo fundamental: dividido en educación preescolar y educación polivalente única (primaria y secundaria básica).
 - Ciclo secundario y profesional.
 - Enseñanza superior
 - Educación permanente de base.

- b) “La obligatoriedad escolar para los niños/as entre los 6-16 años”, pero matizando que “hasta el año 2010 está obligación sólo es efectiva en aquellos lugares donde exista una oferta pública suficiente”. Actualmente las etapas obligatorias y fundamentales son la primaria y la secundaria básica (7 a 16 años), pero los niños de 6 años sólo son escolarizados si han cursado al menos un año de educación infantil. Aunque la educación preescolar entra a formar parte del concepto de educación básica a partir de 2000 como consecuencia del Foro Mundial EPT, la falta de oferta no sólo excluye

esta educación de la educación básica real, sino que también retrasa la escolarización de los niños más pobres hasta los 7 años. Por otra parte, la insuficiente oferta en secundaria básica limita la escolaridad de los niños más vulnerables a 5 ó 6 años de estudio.

La contradicción entre objetivos y regulación es evidente ya en la propia ley, quizá por la distancia entre lo asumido en el Foro de Dakar y la disponibilidad presupuestaria. La consideración de la educación entre 4/5 y 15 años como ciclo fundamental es desde luego una medida adecuada, que actualmente no se ampara ni con la obligatoriedad del ciclo completo, ni con la oferta, ni con la gratuidad efectiva. Como en el caso de Marruecos y Honduras, la discrepancia entre lo previsto en la última reforma y la realidad es muy grande aún. Guatemala ni siquiera ha tomado medidas de este tipo, que promuevan la permanencia de todos y todas hasta el final de la secundaria básica.

1.2.2. Qué entienden los administradores de los países por “equidad” en la educación

La conceptualización de la equidad en la normativa de los países es distinta, pero presenta aspectos comunes. En general, recoge el término —en buena medida influida por el necesario ajuste a los compromisos adquiridos con la Educación Para Todos (EPT)—, pero en su desarrollo se aprecia un deslizamiento hacia el concepto de “igualdad de oportunidades” que, además, se reduce a las oportunidades de acceso, y de acceso a la primaria, relegando la universalización del acceso a pre-primaria, secundaria (sobre todo en el ciclo superior) y a la educación de personas jóvenes y adultas, así como la igualdad de oportunidades en el tratamiento educativo y los resultados en todas las etapas.

El tratamiento de la equidad en *Guatemala* se ha centrado —y casi limitado— a concretar medidas para lograr la universalización de la educación primaria, pero centradas en el aumento de la matrícula, más que en la calidad de los procesos. La misma situación se

observa en *Honduras*, donde en la última década las políticas sobre equidad se plantean en términos de “acceso a los servicios educativos” y por tanto el énfasis se pone en la obligatoriedad de la educación básica más que en la calidad de los *procesos* o en la valoración de *resultados*. En el discurso de las autoridades educativas y en la normativa, los procesos y resultados tienen menor presencia a la hora de formular o evaluar las políticas educativas.

En *Marruecos*, la *Carta Nacional de Educación y de Formación* estipula que: “El sistema de educación y formación actúa para concretar el principio de igualdad de los ciudadanos, de la igualdad de oportunidades que les son ofrecidas y del derecho de todos, chicas y chicos, a la enseñanza, ya sea en el medio rural o urbano, conforme a la Constitución del Reino” (CNEF, art. 12, p. 32), lo que no se refleja suficientemente en las estadísticas sobre el sistema educativo. La equidad no aparece como objetivo explícito en ningún documento oficial, y no hay una conceptualización de la misma en la normativa ni tampoco se maneja entre los administradores, pero la igualdad de oportunidades sí está muy presente. Es citada por el Rey en varios discursos y retomada en la Ley de educación como su principio rector, que es garantizar a “todos los niños marroquíes, desde la edad más joven posible [...] el máximo de igualdad de oportunidades de éxito en su vida escolar y, más tarde, en su vida profesional” (CNEF, artículo 61).

Y por último, en *Senegal*, tampoco el problema de equidad radica en la falta de instrumentos legales que la contemplen, sino en su falta de aplicación. El *Plan Decenal de la Educación y la Formación 2000-2010* (PDEF 2000-2010) llama a un nuevo modo de funcionamiento del sistema educativo basado en los resultados, la transparencia y la equidad. Desde esta óptica se rompe con la anterior gestión cerrada por etapas, y se pone en marcha una perspectiva de reforma global que alcanza a todo el sistema educativo, pero la situación es aún muy poco equitativa.

En suma, la equidad es una aspiración reflejada en la normativa, no una realidad. Y no sólo por falta de recursos del país, sino porque la combinación de algunas políticas tienen efectos manifiestamente segregadores, como hemos venido argumentando.

I.2.3. Claves de las reformas educativas de la última década, ¿cuáles han sido las prioridades?

En el contexto de cada país, atenderemos a la existencia y contenido de dos tipos de actuaciones, pues constituye un factor esencial a considerar si las políticas definen a los beneficiarios en función de sus carencias, o si lo hacen a partir de la restauración de sus derechos, como las que recomiendan no estigmatizar y mantener indefinidamente los circuitos escolares paralelos, y con ello, la inequidad. Valoraremos simultáneamente:

- *Políticas educativas universales*, destinadas a toda la población de una determinada edad, modalidad o etapa educativa.
- *Políticas educativas focalizadas*, específicamente orientadas a mejorar las oportunidades de los grupos excluidos o en riesgo, enmarcadas en políticas sociales más amplias.

De acuerdo con estas consideraciones, a continuación se exponen las claves encontradas en la política educativa de los países, en la orientación y estrategias de las reformas educativas de la última década.

En *Guatemala*, las diferentes medidas orientadas a la equidad y calidad de la educación adoptadas en la última década se han realizado en el marco de tres planes consecutivos que ya mencionamos anteriormente: el *Plan de Acción de Desarrollo Social*, el *Plan de Educación en el marco de la Matriz Social de Política Social* y el *Plan Nacional de Educación*, y que han tenido desiguales resultados:

El Plan de Acción de Desarrollo Social (1996-2000):

- Mejora la tasa neta de escolaridad en primaria en más del 20%.
- Desciende la tasa de deserción en primaria a la mitad.
- El programa de becas para niñas aumenta un 634%.
- En la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural se llega a atender al 24,8% de los niños de pre-primaria y primaria.

- La capacitación de los maestros bilingües alcanza al 33%.
- Las tasas de analfabetismo se reducen en más de un 7%.
- Pero la tasa de incorporación a los niveles de educación secundaria, básico y diversificado, desciende del 13,7 al 11,7%.

El Plan del Sector Educación en el marco de la Matriz Social de Política Social (2000-2004):

- Sigue aumentando la cobertura de las becas para las niñas.
- Se formaron 10.000 maestros y maestras bilingües en el dominio lectoescritor y en la metodología bilingüe.
- Se inicia el Programa de Actualización docente para 62.000 maestros, en convenio con universidades del país, pero se interrumpió a consecuencia del conflicto magisterial de 2003, después de él se suspendió el programa de manera indefinida.
- Se constata una desarticulación de acciones de descentralización previamente impulsadas. Se han logrado, pese a todo, algunos niveles de desconcentración de tareas de nivel administrativo ejecutadas por las Direcciones Departamentales de Educación.
- Pero se recorta el presupuesto y los programas de la Dirección General de Educación Extraescolar, que dejan de ser una prioridad nacional, lo que ha conllevado el abandono de la educación no formal.

El Plan Nacional de Educación (2004-2007):

- Se evalúa el rendimiento en Lenguaje y Matemáticas: sólo el 15% obtiene resultados satisfactorios en Lenguaje, y menos del 17% en Matemáticas.
- Se da una pérdida importante del poder adquisitivo del sueldo base del maestro, que ha supuesto unas tensiones entre el gremio magisterial y el Ministerio de Educación, un aumento de los conflictos a lo largo del curso escolar 2007, lo que supuso un retraso de unos dos meses en el inicio del curso escolar.

- Se recortan partidas presupuestarias para textos escolares, alimentación y útiles escolares.
- Se desarticulan acciones previamente impulsadas de descentralización, aunque se han logrado algunos niveles de desconcentración de tareas de nivel administrativo.

El balance del último período (2004-2007) ha sido claramente peor que los anteriores, tanto en términos de resultados como de compromisos políticos y financieros con la calidad y equidad de la educación. En parte debido a que las metas y estrategias iniciadas con el período del Plan del Sector Educación no fueron asumidas por el gobierno siguiente, que ha planteado políticas más focalizadas, con lo que se ha producido una ruptura, un cambio de estrategia, haciendo insostenible el logro de las adecuadas metas planteadas inicialmente. Bien es verdad que en el último período se ha acometido el fortalecimiento del PRONERE (Programa Nacional de Evaluación y Rendimiento Educativo) y la Política de incentivos y ajustes salariales según rendimiento, que siempre son medidas que generan tensiones con los docentes.

Entre las iniciativas más importantes que ha acometido el gobierno guatemalteco para mejorar la calidad de la educación en la última década destacan las políticas generales sobre las focalizadas, siendo las más significativas las siguientes:

1. La transformación del currículo (que ya se ha reformado en pre-primaria y primaria) desde una concepción constructivista, que adopta el enfoque basado en competencias.
2. El inicio de programas y procesos de profesionalización y de transformación de las Escuelas Normales del medio rural en Escuelas Normales Bilingües Interculturales.
3. El impulso al modelo participativo, cuyo efecto más claro es el esfuerzo de descentralización concretado en el fortalecimiento de las Direcciones Departamentales de Educación.

Actualmente es prioritario seguir en esa línea, y avanzar al mismo tiempo en:

- Mejorar la paridad en todas las etapas. Aunque se han realizado esfuerzos en materia de acceso con el programa de becas para las niñas, no se ha conseguido la paridad, y será una medida insuficiente si no se incorpora la perspectiva de género en los procesos educativos: en el currículo y la formación y práctica docentes. Dichas medidas han de vincularse a las estrategias emanadas del *Plan de Equidad de Oportunidades* presentado por la Secretaría Presidencial de la Mujer.
- Mejorar la calidad en primaria.
- Mejorar el sistema de educación y alfabetización de personas jóvenes y adultas.
- En definitiva, es urgente mejorar la calidad de la educación, orientándola a la enseñanza de competencias básicas. En esta línea, hay que acometer decidida y eficientemente (con eficacia y control del gasto y de los plazos) la reforma del currículo y la profesionalización docente, prestando el correspondiente respaldo financiero. Y es importante vincular dichos procesos con las dotaciones de manuales y otros recursos didácticos.

Para ello es necesario plasmar el movimiento de reforma en una nueva Ley educativa. Pero lo que destaca es el crecimiento del sector privado, tanto en la escolaridad como en la formación del profesorado.

En *Honduras*, las políticas públicas que parecen haber tenido mayor impacto en la educación básica en los últimos diez años son:

- El *Estatuto del Docente Hondureño* (1997). Si bien es cierto que su aplicación ha generado polémica en la opinión pública, también lo es que su estricta observancia genera estabilidad en la administración del sistema educativo. Como resultado de su aplicación un número considerable de docentes en servicio que no poseían título universitario procedieron a profesionalizarse en las universidades estatales, y perciben mejores salarios, lo que evita en buena medida la fuga al sector privado.
- También el *Programa de Educación Bilingüe Intercultural* (1994 y 1997) ha tenido un significativo impacto en los avan-

ces hacia la calidad y equidad de la educación pero aún es necesario profundizar en el logro de sus metas, especialmente en la zona donde reside la etnia lenca, que es la mayoritaria.

- Asimismo, el *Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria* (PROHECO) (1999) ha tenido un gran impacto en la reducción de inequidades educativas, sobre todo en el acceso en las zonas rurales del país.

Desde la óptica administrativa, la legislación de mayor impacto ha sido:

- La creación de las *Direcciones Departamentales*, las *Direcciones Distritales* y los *Consejos Municipales de Desarrollo Educativo* (1996), que han culminado con éxito la descentralización.
- La *Ley de creación del Centro Nacional de Educación para el Trabajo* ha tenido un impacto más regional que nacional, especialmente en la región central del país.
- La *Ley para el Desarrollo de la Educación Alternativa no Formal* parece requerir de un mayor tiempo de vigencia para lograr que su impacto adquiera alcance nacional.
- Y, por último, la elaboración del *Currículo Nacional Básico* propone la mayor reforma realizada en la *educación básica*. Su futuro parece estar ligado a la aprobación de una nueva *Ley General de Educación* que, aunque consensuada por el Foro Nacional de Convergencia, a finales del 2007 aún no había sido aprobada por el Congreso Nacional.

Si bien el sistema educativo hondureño ha tenido en las dos últimas décadas varias reformas significativas tendentes a modernizarlo, su marco normativo sobre *educación básica* continúa siendo muy antiguo, y se necesita una nueva *Ley Orgánica de Educación* que regule la educación prebásica, básica y media, así como una *Ley Marco de Educación* que dé coherencia a todo el sistema educativo (desde la *educación inicial* hasta la *superior*). En Honduras, la calidad educativa continúa siendo parte sustantiva del debate educativo nacional. Los problemas en el cumplimiento del calendario académico, la falta de consenso sobre los textos y materiales educativos a utilizar,

la falta de conocimiento y acuerdo de los docentes sobre los indicadores de calidad que serán utilizados en las distintas evaluaciones externas de diagnóstico, así como la falta de conocimiento por parte de las familias y de la población en general del valor real que tiene el cumplimiento de los estándares educativos establecidos en el currículo nacional básico (CNB), continúan siendo un obstáculo para la legitimación y aplicación de procedimientos adecuados de medición de la calidad del sistema educativo.

En *Marruecos*, tras la independencia en 1956, se han sucedido varias reformas educativas totales o parciales. Éstas tuvieron lugar ininterrumpidamente desde 1957 a 1995, pero aunque el sistema ha estado en constante reforma no se produjeron grandes cambios ni resultados. La última y verdadera reforma comenzó en 2000 y culminará en 2009. Tras un proceso de evaluación del sistema realizado por una comisión creada al efecto (COSEF), se promulga, con el consenso de los principales actores, la *Carta Nacional de Educación y Formación 2000-2009*, que afecta desde preescolar hasta la enseñanza superior. En 2001 se declara el *Decenio Nacional de la Educación y la Formación*. Las reformas más importantes reflejadas en la normativa se refieren a:

- Generalización de la enseñanza de los 4 a los 15 años.
- Consideración de la educación infantil como derecho.
- Promoción de la enseñanza escolar privada.
- Organización pedagógica y administrativa de los centros de enseñanza públicos, centrada en la reforma curricular y en la creación de los Consejos de Gestión en los centros.
- Mejora de la calidad y del rendimiento de la organización educativa.
- Estructura del sector educativo y fortalecimiento de la descentralización y desconcentración (se crean las 16 Academias regionales para la gestión de la educación).
- Mejora de la gestión de los recursos humanos (redistribución de los docentes).
- Reestructuración del Ministerio de Educación, para adecuarlo a la gestión de la reforma.

Junto a esto hay circulares y programas específicos (como el de lucha contra el abandono escolar), pero que no producen cambios estructurales. No se crea normativa que regule la alfabetización y la educación de personas adultas en la educación no formal, y el anuncio a finales del 2007 de la puesta en marcha de una estrategia de lucha contra el fracaso escolar y la exclusión no se ha concretado en programas o acciones concretas.

Se están produciendo ciertamente grandes avances, pero preocupan algunos estancamientos. Habrá que esperar a la finalización de la evaluación de la reforma por el Consejo Superior de Educación prevista para 2008, pero ya es posible hacer algunas valoraciones. Aunque el gobierno trata de contener el gasto en educación, es consciente de que para alcanzar los objetivos de la CNEF ha de acometer iniciativas relegadas. Algunas de las más importantes son:

- Entre 2008-2012 se pondrá en marcha un proyecto para abrir un centenar de escuelas que escolarizarán a 600.000 niños entre 4 y 5 años, extendiendo una educación preescolar de mayor calidad, que permita además integrar este nivel al ciclo básico.
- En 2008 comienza un programa experimental para luchar contra el abandono escolar en las zonas rurales dirigido a 400.000 niños/as de 1º a 6º de primaria, concediendo becas de estudio a familias con bajos niveles de renta (condicionada por la regularidad en la asistencia a clase). El programa, que durará dos años, está financiado por el presupuesto general del Estado, y debería ser generalizada para cumplir la CNEF.
- La denominada “Tabla de la Calidad” de UNICEF, en colaboración con el MEN, está contribuyendo a mejorar la calidad del funcionamiento de casi todas las escuelas primarias, que debería traducirse en mejor clima escolar, mayor aprendizaje y menos abandonos.

El gran interrogante es si la adecuada y profunda reforma prevista en la *Carta Nacional de Educación y Formación 2000-2009* (CNEF) es un verdadero compromiso por el cambio. Los representantes de asociaciones de padres y madres, y los representantes

sindicales, docentes, inspectores y ONGD entrevistados en el estudio de caso, consideran que los medios puestos a disposición de la reforma son insuficientes para cometer los objetivos de la CNEF. A medio plazo, alcanzar los objetivos de la Ley contribuiría de manera notable a la reducción de las desigualdades y de las brechas de género, medio y renta, pero no será posible sin medidas compensatorias específicas. El texto de la CNEF contempla mejorar la igualdad de oportunidades en las tres dimensiones, en el acceso, el proceso y los resultados, pero el Estado debe acelerar la inversión para proveer de los recursos necesarios. Para ello:

- Tendrá que plantearse la financiación de la educación preescolar si quiere incorporarla al ciclo de primaria.
- El gran imperativo para el sistema educativo marroquí es crear las condiciones para que se pueda cumplir la Ley de obligatoriedad de la educación de 6 a 15 años y, en un futuro, de 4 a 15 años como prevé la CNEF. Todas las etapas de la educación básica requieren refuerzo y desarrollo para tener una mayor incidencia en la inserción social y laboral de la población.
- En primaria es urgente lograr retener a los alumnos, y el programa de lucha contra el abandono escolar debe ser evaluado y notablemente ampliado. Dado el pronunciado fenómeno de abandono escolar derivado del fracaso escolar en primaria, la CNEF también enfatiza la importancia de la educación preescolar para aumentar la igualdad de oportunidades de tener buenos resultados en la escuela.
- Para obtener resultados el Ministerio debe considerar todas las causas del abandono (pobreza, violencia docente, falta de equipamiento, modelo pedagógico anticuado, fracaso escolar, etc.) e incorporar el objetivo de erradicación en su estrategia política, y por ello en sus presupuestos.
- En secundaria obligatoria es necesario crear un programa de lucha contra el abandono escolar que tenga en cuenta las múltiples causas de este fenómeno y presupueste las acciones correctivas.
- La etapa educativa que parece tener una mayor incidencia en la inserción social y laboral de la población es la educación

- secundaria obligatoria, y también la formación profesional posobligatoria. La expansión de la secundaria está prevista por la CNEF, que señala en su artículo 30 que “todos los esfuerzos serán desplegados, en el transcurso del decenio nacional de la educación y la formación, para aumentar progresivamente la proporción de personas profesionalmente cualificadas que lleguen al mercado de trabajo, siendo en la actualidad un 20% para alcanzar al menos el 50% en el año 2010”. No obstante, no basta con la expansión, ésta tiene que ir unida a la mejora real de la calidad de la enseñanza y, a partir de la lengua materna, facilitar la correcta adquisición de la lengua extranjera (el francés), que permite el acceso efectivo a los empleos creados en el sector productivo moderno que está en expansión.
- Con respecto a los docentes, es prioritario acometer la revisión de la formación inicial y permanente, la adhesión a un contrato moral que erradique la violencia escolar, la redistribución racional de los docentes en el territorio en función de las necesidades reales, el diseño de un plan de nuevas incorporaciones, la contratación y formación adecuada de inspectores. Asimismo es necesario consolidar el proceso de descentralización y empoderar las Academias.

Los avances más notables en la reducción de las desigualdades en el acceso se aprecian en primaria y secundaria, pero en el proceso y los resultados son muy poco demostrables de momento. A la espera de los dos informes de seguimiento de la CNEF, entre los especialistas hay mucho escepticismo sobre los progresos en la calidad de los procesos educativos y en la mejora de resultados escolares. La preocupación generalizada es la falta de recursos financieros y humanos para acometer la reforma, y el impulso que el Estado quiere dar a la educación privada es una preocupación de la comunidad educativa, que según los testimonios recogidos en el estudio teme que la educación pública se convierta en la educación para los más pobres.

En *Senegal*, la reforma emprendida (CNEF) en 2000 tiene como objetivos principales:

- Reformar y unificar el currículo.
- Aumentar la cobertura en primaria creando 2.000 aulas al año, para lo que se crea en 1995 el programa de Voluntarios de la Educación Nacional que, formados durante 6 meses, son asignados a las escuelas del medio rural principalmente.
- Descentralizar las estructuras de formación de estos nuevos profesores de primaria (voluntarios) a las regiones, creando en cada región administrativa-académica una Escuela de Formación de Docentes (EFI).
- Mejorar la participación de toda la comunidad escolar en la planificación educativa y la gestión de los centros.
- Corregir la falta de docentes en secundaria básica y superior, lo que se acomete contratando a los llamados “agentes temporales” (sin formación inicial). Según una evaluación realizada en 2003, al menos 2.000 profesores de enseñanza media estaban trabajando sin tener la titulación universitaria necesaria. Con la reforma del PDEF estos docentes pueden seguir una formación acelerada en sus vacaciones de verano, pero hasta la fecha todavía no se han acordado los contenidos para su formación inicial y continua.
- Controlar el absentismo docente y mejorar su distribución, mediante la creación de la Dirección de Recursos Humanos (DRH) del Ministerio de Educación en 2004.

En muchas de estas líneas se avanza, pero hay problemas que se mantienen y aumentan:

- El gran problema es que aumenta la cobertura, pero la calidad de la enseñanza está fuera de control. La mayor parte de las propuestas presentadas: planificación interna de las escuelas y centros, reforma del currículo, realización y difusión de evaluaciones del rendimiento escolar, etc. no han recibido hasta la fecha la financiación necesaria para su generalización. Como hemos visto en la distribución del gasto en educación, la parte destinada a los factores relacionados con la calidad de la educación es mínima, por lo que se requiere urgentemente una redistribución presupuestaria.

- El avance de la enseñanza media básica está fuertemente condicionada a la mejora de la enseñanza primaria, por lo que parece que hasta que no se solucionen los problemas de universalización y calidad que afectan a esa etapa el gobierno no pasará a resolver los de la secundaria.
- Junto a éste, otro gran problema de las políticas educativas es que no se ha concebido ningún dispositivo para resolver la desventaja, escolarizar y mantener en el sistema a los más pobres, a las niñas o a aquellos con dificultades especiales. A pesar de que la reforma pretende adoptar una perspectiva global para acometer esta profunda renovación del sistema, hasta ahora las acciones encaminadas a mejorar la situación de acceso de estos colectivos excluidos siguen consistiendo en microproyectos aislados que no se generalizan.
- Por otra parte no se ha descentralizado realmente la política educativa. La normativa ha apoyado la puesta en marcha de nuevas estructuras de control y gestión del sistema a nivel regional y local, pero no se ha reformado el Ministerio de Educación, por lo que las anteriores estructuras permanecen y coexisten con las nuevas, situación que está siendo un lastre para el sistema educativo, ya que una infinidad de estructuras chocan continuamente entre sí en competencias.

La mayoría de las propuestas de mejora de calidad y equidad del sistema educativo senegalés están contempladas en la normativa básica, pero luego carecen de dotación económica para ejecutarlas. La situación es grave, ya que se ha llegado al año 2006 con una estagnación de las tasas de escolarización en educación primaria, y si no se replantean y priorizan las políticas necesarias para tratar con equidad a los colectivos más desfavorecidos, no se podrá avanzar. El problema es poner de una vez en marcha aquellas medidas que saquen de sus hogares y trabajos a los niños y niñas desescolarizados.

I.3. *Conclusiones generales*

Hasta aquí hemos presentado resultados y conclusiones parciales de acuerdo con la información más significativa recogida en los cuatro estudios de caso sobre las dimensiones e indicadores del modelo teórico empleado para el estudio de las políticas públicas en relación con la equidad en educación y formación básicas. A continuación ofrecemos unas conclusiones generales que, habida cuenta de las grandes diferencias entre los cuatro países objeto de estudio, serían espurias si no se toman en el marco de los diferentes contextos y junto a las conclusiones parciales que se han ido desgranando, que permitirán valorar en su justa medida estas conclusiones.

Por otra parte, la amplitud del análisis realizado y de los resultados obtenidos nos lleva a optar por presentar unas conclusiones que, sobrevolando la información más específica, permitan centrar la mirada en los principales problemas y en las tendencias observadas en las políticas públicas y sus efectos sobre el avance y los retrocesos en la equidad de los sistemas educativos de Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal.

Es justo reconocer que muchas de las carencias, dificultades o contradicciones de las políticas públicas en educación aquí identificadas no han sido tampoco definitivamente resueltas en los países en desarrollo, de los que procede la mayor parte de la literatura sobre equidad y calidad de la educación que en estos momentos nos sirve de referencia. En consecuencia, la tensión que subyace a estas conclusiones deriva de intentar tomar en consideración la evidencia teórica y empírica disponible y los contextos de los países (tabla 3).

Avances en la Educación Para Todos: razones para el optimismo

Es innecesario reproducir de nuevo los argumentos recogidos en este estudio que justifican esta afirmación, pero los hay y en diversas direcciones. La situación de la educación y formación básicas en

TABLA 3. El contexto de la educación

- La *población* es casi tres veces mayor en Marruecos (31.020.000), seguido de Guatemala (con 12.987.829), Senegal (11.386.000) y Honduras (7.415.972). En los cuatro países es muy joven, especialmente en Senegal (donde el 54,9% de la población tiene menos de 20 años y el 82,5% menos de 39), seguido de Guatemala (el 42% es menor de 14 años y el 65% menor de 30 años), Honduras, donde el promedio es de 22,8 años (el 65% son jóvenes menores de 25 años) y Marruecos (el 74% es menor de 40 años y el 22%, de 20). Este perfil de la pirámide de edad sigue predominando en estas tres regiones del mundo, pese a encontramos en un proceso mundial de envejecimiento progresivo de la población.
- La diversidad étnica, cultural y lingüística es muy alta. En Guatemala la población indígena alcanza el 42%. Es menor en Honduras (sólo un 7,26%) pero con una gran diversidad (8 etnias). En Marruecos (dos etnias: árabes, 47% y beréberes, 53%) el idioma oficial es el árabe clásico o *Al Fousha*, aunque la lengua mayoritaria es el árabe marroquí o *Darija* (65%), seguida del *Amazighe berebere* (35%). En Senegal, siendo la lengua de alfabetización el francés (hablando por el 36,9%), la lengua materna del 20,6% es el árabe. Solo un 0,6% habla el wolof.
- El porcentaje de la población rural es muy alto, casi del 60% en Senegal, del 54,5% en Honduras, en Guatemala del 51,9%. Sólo en Marruecos la población urbana supera a la rural (45%, población rural).
- El Producto Interior Bruto (PIB) *per cápita* ha evolucionado positivamente en todos los casos, pero sigue siendo muy bajo, especialmente en Honduras (1.270\$), Senegal (1.800\$) y Guatemala (2.640\$), estando Marruecos (4.600\$, PNUD, 2006) en una posición comparativamente mejor en buena medida por el tamaño de su población. Sólo Marruecos y Senegal presentan un PIB superior al promedio de su región de referencia. La evolución del PIB *per cápita* en los últimos ocho años es muy irregular en los cuatro países, pues se observan estancamientos y bruscos avances y retrocesos (especialmente en Marruecos y Senegal) en algunos períodos. Sólo Guatemala y Honduras muestran una tendencia reciente a la baja.
- La *pobreza* es un mal endémico. Vive en la línea de la pobreza el 60,2% de los guatemaltecos (el 74% de los indígenas), el 19% de los marroquíes y el 57,1% de los senegaleses. Pero además, vive en *pobreza extrema (indigencia)* gran parte de la población de Senegal (el 67,8%), el 44,5% en Honduras y el 37,4% en Guatemala (siendo el 68% de ellos indígenas), y en menor medida la población marroquí (el 14,3%).

- En distribución de la riqueza (*Coefficiente Gini*), la situación de los países muestra diferencias significativas. El país con mayor PIB *per cápita* (Marruecos) es también el de mayor equidad (Gini: 0,395), seguido de Senegal, que con el menor PIB *per cápita* de los cuatro ocupa el segundo puesto en equidad (Gini: 0,413). Los dos países centroamericanos muestran los mayores índices de inequidad del grupo (corroborando la situación de América Latina y de la región centroamericana específicamente), pero destaca la mayor inequidad de Honduras (Gini: 0,568, frente al 0,542 de Guatemala) sumada a su inferior renta *per cápita*. En todos los países, la inequidad es mayor en el medio rural.
- Marruecos muestra un descenso sostenido en el *desempleo* entre 2000 y 2006, al igual que Guatemala y Honduras desde 2003, que fue el peor año para los países centroamericanos, mientras que para Marruecos fue el año 2000 (no disponemos de datos sobre Senegal).
- La *mortalidad de los menores de 5 años* es muy alta (46 por mil nacidos vivos en Marruecos, 48 por mil en Honduras, 52 por mil en Guatemala), pero especialmente en Senegal (el 133 por mil de los niños). Pero, además, *la desnutrición crónica infantil* es altísima: en Guatemala afecta a más del 50% de los niños de esta edad en el área rural (69% de ellos indígenas); en Honduras al 29%, y llega al 47% en hijos de madres sin estudios; Marruecos tiene una situación parecida, afectando al 23,6%, y en Senegal al 20%. El gasto público en sanidad como porcentaje del PIB es muy bajo en todos los países (1% en Guatemala, 1,7% en Marruecos, 3,1% en Honduras y, bastante más alto comparativamente, el 5,9%, en Senegal).
- El *trabajo infantil* sigue siendo un lastre para los hijos de las familias en situación de pobreza. Aunque la magnitud parece disminuir en todos los casos, en *Guatemala y Senegal* el porcentaje de niños y niñas de 10 a 14 años con vida laboral es superior al 30% (de los que más del 24% son niñas), más bajo en *Honduras* (en torno al 15%). Y la tasa de empleo infantil de 5 a 14 años es en *Marruecos* del 11% (600.000, 13% niños, 9% niñas). De ellos, 372.000 tienen sólo entre 7 y 11 años.
- El Índice de Desarrollo Humano es bajo, especialmente en Senegal (IDH: 0,499). Guatemala (0,672) y Honduras (0,664) están prácticamente igualadas, pero destaca el caso de Marruecos, inferior a ambos (con un IDH de 0,646), teniendo mejores indicadores económicos. El rango del IDH es bajo en Senegal y medio-bajo en los demás países, oscilando entre el 117 de Honduras, el 118 de Guatemala, el 126 de Marruecos y el 156 de Senegal, sobre un total de 177 países.

TABLA 3. (Continuación)

- El Índice de Nivel Educativo (INE-PNUD). Aunque la evolución en los últimos años es positiva en Marruecos, el resto manifiesta cierto estancamiento. Es claramente peor la situación de la EPT en Guatemala (IDE: 0,5; rango: 94) y Senegal (IDE: 0,646; rango: 114). Presentan mayores avances Honduras (IDE: 0,848) y Marruecos (IDE: 0,796), aunque en este último caso no al ritmo esperado y habiendo descendido desde 2003. Los cuatro países están aun por debajo del promedio del índice de nivel de su región.
- El Índice de Alfabetización de los mayores de 15 años es coherente con el de la EPT. El país con mayor *población analfabeta* es Senegal (sólo el 39% alfabetizada) y Marruecos (sólo el 52,3%, aunque es una de las tasas más altas de los países árabes), seguido de Guatemala (69,1%), no existiendo paridad en estos tres países. Contrasta el caso de Honduras, donde el 80% de la población está alfabetizado con paridad. La brecha de alfabetización entre el medio rural y el urbano es muy grande, con diferencias a favor del medio urbano de más del 23% en Guatemala y Honduras, y del 32% en Senegal.
- En todos los países, exceptuando Honduras, la *esperanza de vida escolar* es inferior a 10 años. Aun en el supuesto de que se haya cursado al menos un año de preescolar, una alta proporción de la población ni siquiera habrá finalizado la secundaria básica (sólo la primaria en Senegal, que presenta la situación más deficitaria).
- La mayor parte de la población *activa* de estos países, o no tiene estudios (especialmente en Marruecos, Guatemala y Senegal), o sólo estudios primarios (en Guatemala, Honduras y Senegal).
- El gasto público total en educación como porcentaje del PIB muestra grandes diferencias entre países, siendo Guatemala el que menos proporción invierte (pese a ser el segundo país con mayor PIB *per cápita* —7,6%— después de Marruecos), seguido —aunque a gran distancia— de Senegal (que sigue a Honduras en monto del PIB *per cápita*: 5,4%). Por lo tanto, hay que destacar el esfuerzo realizado por Honduras (país con el menor PIB *per cápita* de los cuatro en 2005 y 2006, fechas del gasto que se analiza) y Senegal en los recursos destinados en el sector de la educación, siendo además los países con menos población de los cuatro (7.415.972h y 11.386.000h, respectivamente). En todo caso, Marruecos y Senegal son los únicos países del grupo que presentan un PIB superior al promedio de su región.
- El análisis del *gasto en educación infantil* muestra en todos los países una desatención importante de la educación en los primeros años de la vida, pero es en la *secundaria básica donde la brecha es más significativa*, por ser una etapa

obligatoria en los cuatro países, y fundamental para consolidar los aprendizajes primarios, dar respuesta educativa a la adolescencia y la inclusión sociolaboral. Por lo demás, es evidente el problema que se está creando al imposibilitarse la continuación de los estudios a los alumnos egresados de primaria. Si el gasto en educación no crece significativamente en esta etapa básica, la educación no podrá dar los frutos esperados por grande que sea el esfuerzo inversor de los países en primaria (actualmente la insuficiente cobertura del sistema hace que el *gasto privado en educación* en secundaria básica) sea muy elevado, no compensado por la política de becas. *Contrasta en casi todos los casos, pero muy especialmente en Senegal, la superior inversión en educación terciaria*, lo que ayuda a interpretar el alto porcentaje del gasto público sobre el total del gasto en educación, y sin duda guarda también relación con el mayor costo por alumno en esta etapa. No está disponible en todos los países el *gasto público en alfabetización* como porcentaje del gasto público total en educación (Guatemala sólo dedica un 1,58% y Senegal un 0,30%, teniendo tasas de analfabetismo entre la población mayor de 15 años del 31 y del 61% de la población, respectivamente). En los demás países sus dimensiones están cercanas al gasto en educación inicial.

- Gasto por alumno en cada etapa como porcentaje del PNB *per cápita* (parte del coste unitario de la educación en una etapa en el PNB por habitante). En tres países, el mayor gasto por alumno se produce en educación terciaria (Senegal, un 253,3%; Marruecos, un 93,2%; Guatemala, un 34,9%). Salvo Guatemala, los demás países gastan más por alumno en secundaria que en primaria (Guatemala gasta por alumno un 4,9 en primaria y un 3,7 en secundaria; Marruecos un 22,9 en primaria y un 39,7 en secundaria; y Senegal un 18,3 en primaria y un 30 en secundaria). La *primaria* es la etapa con menor gasto por alumno.
- Las *tasas de cobertura de la educación pública* son superiores a la privada en primaria y secundaria, salvo en el caso de Guatemala en el conjunto de la secundaria (27% pública, 74% privada). Crece ligeramente el sector privado en secundaria en Guatemala, Honduras y Senegal, y en primaria en Marruecos y Senegal. La educación infantil es privada en mayor medida en Marruecos (90%) y Senegal (70%). En los otros dos países es pública entre el 70 y el 80%.
- La normativa establece la *gratuidad de la educación obligatoria*, pero la insuficiente cobertura pública y los costes indirectos, y el coste de oportunidad de la educación, suponen un gasto familiar que todavía genera inequidad y abandono escolar en los cuatro países.

NOTA: Los datos recogidos en la tabla proceden de los expuestos a lo largo de los capítulos 5 y 6, donde se reflejan las fuentes.

Guatemala, Honduras, Marruecos y Senegal no ha dejado de progresar desde hace una década. Hay mayor cobertura en todas las etapas y modalidades, e incluso aquellas en las que nos parece muy deficiente todavía —como preescolar, secundaria, formación profesional o educación y capacitación de personas adultas— acogían entonces a unas tasas netas del alumnado cercanas a la mitad o menos en los cuatro países. También en los resultados del sistema se observan avances significativos, pues están escolarizados muchos más niños y niñas en primaria que hace una década, y muchos más la completan. Y tanto en acceso como en logro se ha progresado exponencialmente en paridad de género. Por otra parte, la educación intercultural de la población indígena es hoy un objetivo irrenunciable de todas las agendas políticas, cuyo insuficiente avance es reconocido por los administradores de la educación como una deuda del sistema, lo que debemos reconocer en sí mismo como un cierto avance, pues sin esta premisa no se podría progresar.

Al mismo tiempo, la cooperación de la comunidad internacional (expresada en acuerdos formalizados en los foros mundiales y regionales en torno a las metas de la *Educación para Todos*, EPT) y el fortalecimiento y participación de los movimientos de la sociedad civil están teniendo una incidencia política positiva y decisiva sobre los gobiernos en el diseño y financiación de medidas para la equidad y calidad de la educación, que se observan con claridad en los cuatro países. En el caso de la cooperación internacional al desarrollo, todavía se observan algunos efectos colaterales no deseables, pero el actual movimiento por mejorar la calidad de la ayuda a partir de la Declaración de París (2005) está contribuyendo a reconducir algunas actuaciones del pasado y a crear nuevos instrumentos en esa dirección.

Al lado de lo que queda por mejorar para lograr una educación básica de calidad para toda la población infantil, joven y adulta, estas afirmaciones pueden parecer casi obscenas, pero son justas. Como justo es poner en valor la multiplicidad de administradores, escuelas y docentes guatemaltecos, hondureños, marroquíes y senegaleses que hacen bien su trabajo, y de socios internacionales que evalúan y reconducen su cooperación sectorial. Éstas son las razones para afrontar con un optimismo razonable lo que queda por hacer.

Magnitud y dificultad de lo que queda por hacer: el rostro rural de la inequidad

Su estimación en términos de calidad y equidad de la educación básica ha de contemplarse en la coyuntura actual de un mundo globalizado, teniendo en cuenta además que a medida que se avanza lo que queda por lograr es más difícil y seguramente más caro.

Se han producido serios avances en este grupo de países, especialmente en la cobertura de la educación primaria, sobre lo que ha incidido de manera decisiva el compromiso de la comunidad internacional en torno a los ODM. Pero, pese a los innegables avances en primaria, hay aún muchos niños y niñas desescolarizados a esta edad (entre 6-7 y 12-13 años), especialmente en Senegal (más de 600.000, siendo el país menos poblado) y Marruecos (más de 500.000 niños y niñas), aunque la proporción es menor pues su población triplica a la de los demás países. Honduras y Guatemala, sin embargo, presentan una situación algo mejor (algo más de 100.000 y 70.000, respectivamente) pero, salvo en Honduras, la proporción de niñas desescolarizadas en primaria es mayor en todos los casos.

Aunque no se haya logrado la universalización en primaria, en menor medida en Senegal y Marruecos, asumimos que la consecución de un 90% de cobertura supone lograr el objetivo, porque sabemos que muchos países plenamente desarrollados no han alcanzado el 100%. Pero para un país con una tasa de matrícula en primaria del 70% en 2005 —y Senegal está muy próximo—, no parece posible llegar al 90% en 2015 como marcan los ODM, aun suponiendo que pudiera progresar más rápidamente que lo logrado por el 75% de los países entre 1970 y 2005 (Moreno y Crouch, 2007). Por lo tanto, una primera conclusión en esta etapa es que los Objetivos del Milenio son demasiado exigentes para algunos países, y en este contexto deben valorarse los logros.

Además, en este grupo de países presenta magnitudes preocupantes la deficiente cobertura del derecho a la educación en pre-primaria, secundaria básica (sobre todo en Marruecos y Senegal) secundaria superior (en todos los países exceptuando Honduras) y formación vocacional y técnica, especialmente deficitaria en Senegal

y Marruecos. Destaca la mayor cobertura en educación secundaria superior con respecto a la formación profesional y técnica, con tasas inferiores en todos los países. Por lo demás, las tasas brutas en educación terciaria no llegan en ningún caso a superar el 15%.

Aunque actualmente el período obligatorio en los países tiene una duración de 9 años, salvo en Senegal que comprende 6 años, el problema de la insuficiente cobertura del primer ciclo de secundaria supone un claro incumplimiento de los principios de obligatoriedad y gratuidad asociados al derecho a la educación básica. Además, al aumentar la obligatoriedad no está mejorando la calidad y cantidad de los aprendizajes, que sólo parecen estar diluyéndose en más años de estudio. Esto no significa que no deba ampliarse la obligatoriedad, sino que si no se acompaña de otras medidas el avance será muy lento.

Igualmente, de la comparación de los indicadores sobre resultados escolares analizados se derivan algunas conclusiones generales de interés:

- En primaria la repetición de curso en estos países alcanza tasas en torno al 14%, y es muy preocupante el abandono escolar (entre un 24 y un 28%). Las tasas de repetición en el conjunto de la secundaria son especialmente altas en Guatemala (superiores al 36%) y en Marruecos (en torno al 18%).
- En todos los países la sobre-edad es un problema, como consecuencia de la incorporación tardía y de las altas tasas de repetición.
- Marruecos, y muy especialmente Senegal, deben mejorar las tasas de transición entre primaria y secundaria.
- Son mejores las tasas de finalización en primaria que en secundaria, exceptuando en Honduras donde se da la situación inversa.
- Honduras muestra una situación mejor en casi todos los indicadores, incluida la paridad.

En lo que respecta a la eficiencia externa del sistema educativo, la situación se ajusta tanto al contexto de los países como al ritmo de los avances producidos en la última década:

- La tasa de *población joven alfabetizada entre 15 y 24 años* es aún muy baja, y se trata de edades en las que el avance en el acceso a la educación de las últimas dos décadas debería reflejarse. Salvo en el caso de Honduras —donde el porcentaje de jóvenes alfabetizados supera al de los mayores de 15 años—, el resto de los países presentan tasas inferiores al 80% de los jóvenes. De hecho, la tasa de alfabetización para 2015 que ofrece UNESCO (2006) predice un descenso en Guatemala, Honduras y Senegal, y prácticamente no espera avances en Marruecos. Con menos de 10 años de educación formal (que es el promedio de esperanza de vida escolar), generalmente de no muy buena calidad, la vuelta al analfabetismo —al menos funcional— de poblaciones que no manejan la lengua escrita en su vida cotidiana es altamente probable. Como señala un estudio en torno al estado del Objetivo del Milenio sobre educación de Moreno y Crouch (2007), este indicador no progresa muy fácilmente incluso en los países que históricamente han llegado más lejos (y al menos en 13 países del mundo es casi imposible que la meta de alfabetización se pueda alcanzar en 2015).
- Se aprecian dos situaciones comunes a los cuatro países: a) la mayor parte de *población activa* o no tiene estudios, o sólo estudios primarios; b) existe una gran inadecuación entre las necesidades de las empresas y la formación profesional y ocupacional que imparte el sistema educativo formal y no formal.
- Los indicadores sobre la tasa de trabajadores jóvenes o adultos con calidad y estabilidad en un empleo que les permite sostenerse y sostener a su familia fuera de la pobreza (es decir, sobre *empleo decente*) no suelen estar disponibles, o no son fácilmente accesibles o fiables en todos los países. En el estudio de campo se ha observado que en los cuatro países el desempleo castiga con dureza a los jóvenes (un porcentaje mayoritario de la población, pese a la tendencia al envejecimiento), incluso a los que tienen mayores niveles de educación. Lo que caracteriza la relación de los jóvenes con el mercado laboral en estos países es la precariedad. Sus trayectorias suelen combinar etapas de desempleo, subempleo, inactividad, contratos

temporales o autoempleo, muchas veces a nivel de supervivencia, e incluso con independencia del nivel educativo. En todo caso, más años de escolaridad siguen siendo predictores de mayor y mejor participación laboral, aunque los tramos a cubrir para lograr la inclusión sociolaboral son cada vez más largos y demandan mayor cualificación en el conjunto de los países.

En los cuatro países las diferencias —de renta, género, capacidad, zona de residencia, cultura o lengua— se convierten casi automáticamente en desventajas o barreras para el éxito educativo, porque las medidas que implanta el sistema no son adecuadas o suficientes todavía para revertir este proceso.

Mientras vemos que se ha avanzado enormemente en la equidad de género, las brechas en la equidad de la educación ligadas a la renta y el nivel sociocultural de las familias tienen una presencia muy grande en estos países, donde la riqueza no está distribuida. Vive en la línea de la pobreza más del 60% de los guatemaltecos (el 74% de los indígenas), el 57,1% de los senegaleses y el 19% de los marroquíes. Y vive en la indigencia gran parte de la población de Senegal (casi el 68%), el 44,5% en Honduras, el 37,4% en Guatemala (el 68% indígena), y en menor medida la población marroquí (el 14,3%).

Pero si hubiera que extraer una conclusión acerca de las mayores brechas de la *Educación Para Todos* (EPT) con calidad en los países, ésta sería que la inequidad tiene, sobre todo, rostro rural. Hay una enorme brecha en relación con los logros escolares y los beneficios de la educación entre el entorno rural y urbano, que se ve agudizada en el caso de los países con población indígena concentrada territorialmente.

El medio rural concentra todas las desigualdades ante la educación —en el acceso, el tratamiento, los procesos y los resultados—, y es por tanto donde se localiza buena parte de lo que queda por hacer. En las zonas rurales de estos países (grandes en extensión y población: casi del 60% en Senegal, del 54,5% en Honduras, y de casi el 52% en Guatemala), la cobertura es menor en todas las etapas, incluida la primaria. Además, prevalecen la malnutrición y el trabajo infantil,

los centros existentes tienen peores instalaciones y condiciones (faltan espacios, letrinas, libros, recursos didácticos, etc.), faltan docentes en general y formados en particular, el absentismo y la movilidad docente es mayor, la oferta de secundaria es muy escasa por lo que el efecto embudo con la primaria frustra las políticas y devalúa la primaria, y el coste oportunidad de la educación para las familias es más alto, entre otras muchas situaciones. Parece imprescindible visualizar el rostro rural del problema para encontrar las soluciones y los recursos. En esta situación resulta paradójico no haber encontrado —salvo en Senegal— ninguna medida política específicamente centrada en las escuelas rurales, y más en países con planes educativos elaborados en el marco de estrategias de lucha contra la pobreza. Las políticas se focalizan en los alumnos (pobres, niñas, etc.), pero no en fortalecer la red de escuelas, la del medio rural especialmente. Es necesario fortalecer políticas que consideren la multiplicidad de dimensiones desde las que hay que apoyar a la escuela rural.

Otro reto fundamental es el *avance equilibrado en la cobertura a lo largo del ciclo básico —desde preescolar hasta el final de la secundaria—* que evite los embudos al final de la primaria, y que la educación básica se convierta para los niños y niñas que por fin son escolarizados en un viaje a ninguna parte. En términos generales, la concentración del gasto público en educación en primaria, sumado al mayor gasto por alumno en educación terciaria, están produciendo disfunciones en los sistemas educativos por falta de eslabonamiento entre etapas.

Por último, hay que destacar la ausencia generalizada en estos países de políticas públicas destinadas —desde el principio de inclusión escolar— a la educación básica del alumnado con discapacidad.

Los grandes avances que quedan por acometer se sitúan en una determinada coyuntura histórica. Coincidimos con Tedesco (2004: 326 y 327) en que finalizó la etapa en que resultaba fácil extender la cobertura escolar, porque extender la secundaria ahora es muy distinto a haberlo hecho en la década de los años setenta y ochenta, cuando lo hicieron muchos países desarrollados: en un contexto de expansión económica, con Estados fuertes y planificadores, con

planes que permitían un alto grado de predicción sobre las variables implicadas en el desarrollo, y con una ideología proclive a la extensión de los bienes y servicios públicos. Actualmente no sólo estas situaciones han cambiado, sino que los administradores —e incluso la sociedad— responsabilizan de los desiguales resultados escolares en mayor medida a las características y situación de los estudiantes que a los sistemas educativos.

En consecuencia, las políticas y la inversión necesarias para afrontar el avance con equidad y calidad en los sectores de la población aún excluidos no pueden estimarse sobre las políticas e inversión que han sido necesarias para llegar a la situación actual. A medida que los países avanzan en el logro de los objetivos, alcanzando determinadas tasas de escolarización, finalización y alfabetización, lo que queda por lograr se hace más difícil porque se concentra en las zonas y poblaciones con mayores índices de aislamiento e inequidad, y el ritmo de progreso se ralentiza. La ralentización se produce en la universalización de la finalización de la primaria mientras crece el acceso, y en la erradicación del analfabetismo con paridad en los cuatro países. Esta situación no sólo demanda un incremento sostenido de los fondos nacionales, sino también la mayor y mejor colaboración de los socios internacionales, y la búsqueda de *nuevas estrategias* que acometan con eficiencia lo que queda por lograr. Como señala recurrentemente la OCDE en los informes del estudio PISA, los sistemas educativos menos equitativos, aquellos que concentran en determinadas escuelas al alumnado con diferencias —de sexo, renta, ruralidad, diversidad cultural y lingüística— que se traducen en desventajas, han de mejorar la calidad del conjunto del sistema público para eliminar progresivamente la desigualdad estructural, pero prioritariamente han de acometer medidas de acción positiva y aceleración educativa con estas poblaciones y centros, concentradas en reducir las brechas de inequidad en el menor período de tiempo posible.

Al valorar lo que queda por conseguir en primaria en Senegal, y en el resto de las etapas del ciclo básico y alfabetización en los cuatro países, compartimos plenamente las palabras de Moreno y Crouch (2007: 4) cuando señalan: “[...] la evidencia de lo ya conseguido hace que, paradójicamente, lo que falta por conseguir —que

es mucho— se convierta no sólo en más urgente sino también en menos soportable ética y políticamente. Nuestro análisis es optimista porque muestra que algunas metas son alcanzables fácilmente si los países aceleran su ritmo. Y es pesimista porque apunta que es poco probable que algunos países las alcancen aun en el escenario más favorable. La rigidez y uniformidad de las metas resulta de todo punto injusta con muchos países que están haciendo grandes progresos aunque sea a un ritmo algo por debajo de la meta general. Y, dado que la sostenibilidad de la financiación de la comunidad internacional de donantes depende en buena medida del progreso realizado en relación a esos indicadores, muchos países podrían estar más preocupados por dar con medidas mágicas que mejoren sus estadísticas que por consolidar sistemas escolares de calidad. Porque no cabe duda de que, ya en este momento, la auténtica brecha en la educación en el mundo no está en el acceso sino en la calidad de la enseñanza recibida, lo cual es probablemente la más clara evidencia de que el OMD sobre Educación está más bien medio lleno que medio vacío. Tal vez ha llegado la hora de poner metas pensadas para cada país, ambiciosas pero realistas, en vez de establecer metas modelo ‘camisa de fuerza’ para todos por igual”.

La meta que la comunidad internacional ha de hacer más visible, en la que ha de concentrar los esfuerzos, es universalizar la igualdad de oportunidades para disfrutar de una educación de calidad.

Políticas públicas reflejadas en la normativa *versus* medidas aplicadas: un divorcio que aumenta

Esta conclusión está estrechamente relacionada con la anterior. Se aprecian grandes contradicciones en el tratamiento de la equidad en la política pública, y coexisten dos realidades, en ocasiones casi opuestas: la que emana de la lectura de la normativa vigente, y la realidad que se vive en las escuelas públicas en cuanto a igualdad de oportunidades en el acceso, tratamiento y posibilidad de obtener buenos resultados.

La presión y ayuda de la comunidad internacional ha tenido gran influencia en que la reciente normativa de estos países maneje con profusión los conceptos de “educación básica”, “equidad” y “calidad” en educación, pero a la vista de su desarrollo, más que principios que rigen el conjunto de las decisiones de los sistemas educativos parecen términos ajenos e importados. El horizonte de trabajo de los gobiernos son los compromisos adquiridos en el Marco de Dakar (2000), pero las políticas públicas se limitan, en el mejor de los casos, al logro de los ODM restringidos a extender la primaria con paridad. La equidad en el tratamiento educativo y en los resultados es una aspiración reflejada en la normativa, pero no una realidad para muchos niños y niñas, y no sólo por falta de recursos, sino porque la combinación de algunas políticas tiene efectos manifiestamente segregadores, como hemos venido argumentando.

Analizando la evolución en la legislación se puede decir que los países (especialmente Marruecos y Senegal) van incorporando el objetivo de la equidad a todas las etapas del ciclo educativo, pero esto no se refleja en la cantidad y distribución (por etapas y regiones) del gasto público asignado a educación y formación básicas, ni en el alcance de las medidas puestas en marcha para mejorar la calidad de la educación y prevenir el fracaso escolar, la repetición y la deserción.

Los testimonios recogidos en los países y el análisis de la normativa muestran un salto desde la Ley o el segundo orden normativo hasta las circulares coyunturales enviadas a las escuelas. Falta desarrollo normativo que concrete las intenciones educativas y falta presupuesto especialmente para algunos tramos del sistema (educación infantil, secundaria, formación profesional y educación de personas adultas) y para aplicar las medidas que mayor incidencia tienen en la calidad de la educación (formación docente, atención a la diversidad, evaluación, bibliotecas escolares y otros recursos didácticos básicos).

Cuando se confronta a las escuelas con nuevas leyes o nuevos estándares que se supone tienen que lograr, necesitan luchar para cumplirlos. La credibilidad de los programas de reforma, los recursos disponibles para su aplicación (tiempo, apoyo financiero, recursos humanos, formación, dirección, evaluación) son sin duda pasos complementarios

para poder lograr los objetivos de mejora de la educación (Hechuan, 2003: 102). De lo contrario, el divorcio entre la normativa en la que se plasman las reformas y la realidad de la educación no hará sino aumentar, trasladando una sensación de frustración al conjunto de la comunidad escolar y de la sociedad que en nada beneficia al avance, porque reduce la credibilidad política, refuerza las visiones deterministas sobre la educación y aumentan el escepticismo y la desmoralización, como ponen de manifiesto los cuatro estudios de caso. Sin duda hay que fijarse metas, pero éstas deben ir acompañadas de posibilidades reales de acción y logro.

La unidad del cambio y la mejora de la calidad: las escuelas no son aún el sujeto

En el contexto de cada país, hemos revisado las políticas públicas en educación más significativas en estos países durante la última década atendiendo a la existencia y contenido de dos tipos de actuaciones, pues constituye un factor esencial considerar si definen a los beneficiarios en función de sus carencias, o lo hacen a partir de la restauración de sus derechos, que recomienda no estigmatizar y mantener indefinidamente los circuitos escolares paralelos, y con ello, la inequidad. Hemos valorado simultáneamente:

- *Las políticas educativas generales o universales*, destinadas a toda la población de una determinada edad, modalidad o etapa educativa.
- *Las políticas educativas focalizadas*, específicamente orientadas a mejorar las oportunidades de los grupos excluidos o en riesgo, enmarcadas en políticas sociales más amplias.

Se observa un predominio de políticas generales (sobre estructura, currículo, docentes y cobertura que afectan al conjunto del sistema en el período obligatorio), que son combinadas con medidas más focalizadas en el alumnado o zonas con mayor desventaja o rezago, pero éstas consisten en programas o proyectos —a menudo dependientes de la financiación internacional— que no llegan a

formar parte del sistema y cuya sostenibilidad es muy frágil. Junto a éste, otro problema que emerge con claridad es la insuficiente incidencia de estos cambios en la actividad interna de las escuelas, donde según los testimonios recogidos, las cosas han cambiado poco. Aunque hemos mostrado algunas excepciones, la unidad del cambio en las políticas de mejora son casi siempre el sistema y/o los docentes (en las políticas generales) o el alumno (en las focalizadas), pero pocas veces las escuelas. Junto a la proliferación de programas fragmentados y aislados de carácter compensatorio (contra la repetición, el abandono y el fracaso escolar), en estos países resalta la ausencia de una política que incentive la atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado en la escuela en el marco de un proyecto propio de centro. Son muy pocas las medidas que tienen como destinatarios directos los procesos educativos, la planificación y organización en los centros escolares, o las que evalúan y atienden al resultado “en” los centros, que constituyen un hallazgo y una recomendación del movimiento por la mejora eficaz de la educación. Mientras los destinatarios de las medidas sean sólo o sobre todo los alumnos (a través de programas compensatorios, becas o ayudas), no se cuestionará la política educativa, ni los proyectos de centro si los hubiere, y esto es lo que ha de ponerse en cuestión.

Aunque países como Marruecos, Honduras y Senegal han tomado algunas iniciativas sobre elaboración de proyectos de centro y creación de consejos escolares, aún no están en el centro de la agenda pública la mejora de la planificación, la organización y la participación de la comunidad escolar en todos los centros, lo que supone mucho más que la mera descentralización administrativa que se ha emprendido con decisión. Un proyecto compartido de centro, la coordinación del profesorado (ausente de orientación y regulación en la normativa de los países, y reservada a la voluntad de los docentes en horario extraescolar), y la planificación de la enseñanza de acuerdo a las necesidades del contexto y del alumnado de cada centro, son actividades básicas para mejorar la calidad y la equidad de la educación, que demandan más impulso, formación y orientación en los cuatro países. Una de las principales conclusiones del *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*

del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE-UNESCO-OREALC, 2008), es que el principal factor que incide en los aprendizajes de los estudiantes de enseñanza básica en América Latina y el Caribe —sorprendentemente por encima del nivel socioeconómico y cultural— es la existencia de un “ambiente de respeto, acogedor y positivo en los centros”. Ello no sólo depende del trato dispensado al alumnado —que también—, sino de que el centro sea una comunidad escolar unida en torno a un proyecto, y con expectativas positivas sobre la capacidad de aprender de su alumnado. En los cuatro países estudiados hay numerosas escuelas que trabajan así, pero no puede decirse que avanzar en esta dirección sea una línea prioritaria de las políticas educativas.

Las conclusiones de los diversos estudios nacionales, regionales o internacionales demuestran que para la mejora eficaz de las escuelas es necesario:

- Fijar unos objetivos nacionales y locales en términos de logros del alumnado.
- Fijar unos objetivos nacionales y locales en términos de logros de las escuelas.
- Combinar equilibradamente autonomía de las escuelas y responsabilidad profesional frente a la sociedad.
- Evaluación interna y externa.
- Apoyar a centros y docentes en la elaboración y aplicación de sus propios planes de mejora de la escuela.

Se trata de cinco iniciativas que comienzan a plantearse en estos países de manera fragmentada, pero la experiencia muestra que ninguna de ellas tendrá la influencia deseada si no se ponen en marcha desde un enfoque sistémico o interactivo (Aguerrredondo, 2001 y 2007). Enlazando con la conclusión anterior, los administradores de la educación han de fijar metas interconectadas, han de hacerlas llegar con claridad a las escuelas y proporcionar orientaciones, medios, apoyo y seguimiento para lograrlas.

¿Igualdad para aprender unas competencias básicas comunes para todos?: los aprendizajes no son aún el centro del sistema

Para afrontar la equidad en educación no es posible adoptar un enfoque completamente igualitario, pero es imprescindible aplicar el principio de justicia, lo que en materia curricular nos llevaría al menos a identificar, regular y visibilizar aquellos aprendizajes básicos (ni mínimos ni máximos) comunes a todos, sin los cuales la persona no podría desarrollarse, vivir, convivir, trabajar y seguir aprendiendo a lo largo de su vida satisfactoriamente. Son aquellos cuya carencia supone pobreza.

La aplicación del principio de justicia que sustenta la equidad tiene importantes consecuencias, de las que resaltaremos aquí las que afectan a la programación de la enseñanza y la ordenación del sistema educativo, es decir, a la fijación de unos aprendizajes básicos comunes a todos, en el marco de una estructura del sistema que propicie su logro a lo largo de un determinado período.

La incorporación de *competencias básicas* al currículo permite poner el acento en aquellos aprendizajes que se consideran imprescindibles desde un planteamiento integrador y orientado a la aplicación de los saberes adquiridos. De ahí su carácter básico. Son aquellas competencias que debe haber desarrollado un joven o una joven al finalizar la enseñanza obligatoria para poder lograr su realización personal, ejercer la ciudadanía activa, incorporarse a la vida adulta de manera satisfactoria y ser capaz de desarrollar un aprendizaje permanente a lo largo de la vida. No son por lo tanto unos contenidos nuevos, sino una forma de lograr que el conocimiento se use de forma eficaz.

La inclusión de las competencias básicas en el currículo tiene varias finalidades. En primer lugar, integrar los diferentes aprendizajes, tanto los formales, incorporados a las diferentes materias, como los informales y no formales. En segundo lugar, permitir a todos los estudiantes integrar sus aprendizajes, ponerlos en relación con distintos tipos de contenidos y utilizarlos de manera efectiva cuando les resulten necesarios en diferentes situaciones y contextos. Y, por último, orientar la enseñanza, al permitir identificar los

contenidos y los criterios de evaluación que tienen carácter imprescindible. En general, pretenden inspirar las distintas decisiones relativas al proceso de enseñanza y de aprendizaje²⁴.

La normativa de los cuatro países del estudio ha incorporado las competencias básicas como elemento del currículo en su última reforma. Pero el enfoque del currículo por competencias encuentra su posibilidad y pleno sentido en un sistema educativo comprensivo en el período obligatorio. El supuesto de partida consiste en que la existencia de unas enseñanzas comunes, combinadas con medidas de atención a la diversidad, incrementa la igualdad de oportunidades que tiene el alumnado de aprender y desarrollar a lo largo de la escolaridad obligatoria —al menos 10 años de educación continuada— un conjunto de competencias básicas y comunes a todos. Al comparar la estructura del sistema y el currículo en los cuatro países se aprecia una contradicción entre principios y medidas.

Los cuatro países están inmersos en reformas curriculares —de mayor o menor calado y extensión— enmarcadas en reformas más amplias del sistema, en cuyo origen está la preocupación real por mejorar el bajo rendimiento del alumnado, y/o por adecuar las enseñanzas a las características culturales y lingüísticas de la población. En todos los casos, la última reforma del currículo es muy reciente. En Marruecos y Senegal a partir de 2000 (aunque en Senegal coexisten reformas o innovaciones curriculares de 1974 y 1990), y más recientemente en Honduras (2003) y en Guatemala (2005). En todos los casos se emprende una reforma curricular al menos para el ciclo básico —salvo Guatemala que llega sólo hasta primaria—, pero una vez aprobada no se establece una fase experimental, o se acumulan distintos experimentos como en Senegal, o se demora su aplicación generalizada (caso de Honduras por falta de cobertura legal y estructural), o quedan etapas o modalidades relevantes sin currículo oficial (como el preescolar y la educación de

²⁴ No procediendo incluir aquí una revisión del origen y del concepto de competencias básicas, hemos recogido la conceptualización que se hace en el currículo de la Ley Orgánica de Educación española, por entender que recoge las referencias conceptuales y en la normativa internacional actual sobre el tema (Anexo I del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre).

personas adultas en Marruecos, o la educación intercultural bilingüe en Guatemala y Honduras). En Guatemala, Honduras y Senegal queda en segundo término la reforma en profundidad de los currículos de secundaria superior y la formación profesional, que no se ajustan actualmente a las necesidades y demandas de la inserción sociolaboral.

En este escenario, los ministerios han optado con mayor o menor decisión por fijar unas competencias básicas, pero se observa una inconsistencia con el supuesto teórico de partida: salvo Marruecos —que dispone “oficialmente” una estructura y currículo común hasta los 15 años— los sistemas educativos de Guatemala, Honduras y Senegal contemplan diferentes vías y currículos desde el final de la primaria o en el primer ciclo de la enseñanza secundaria, que acaban suponiendo o reforzando desigualdades. Por otra parte, vemos cómo un sistema teóricamente comprensivo —como es supuesta o legalmente el marroquí— tampoco garantiza el logro de unas competencias básicas para todos, por falta de cobertura, calidad y medidas de atención a la diversidad en la escuela.

Detrás de la creación de trayectos curriculares diferentes ha estado en muchos casos el intento de adecuarse al aumento de la diversidad de la población escolar, pero esta respuesta no ha dado resultados positivos, como tampoco la comprensividad sin atención a la diversidad. Los estudios PISA de la OCDE muestran mayor equidad en los países con un sistema educativo comprensivo que atiende a la diversidad; en ellos, las diferencias de rendimiento entre alumnos se observan dentro de cada escuela, más que entre las escuelas o itinerarios, como ocurre en los sistemas educativos duales. En todo caso, los itinerarios curriculares deberían garantizar la posibilidad de retorno al tronco común, pero la estructura actual del sistema educativo de estos cuatro países no lo permite.

Junto a esto, los estudios de caso muestran que la formación inicial y permanente del profesorado no giran en torno al aprendizaje y su evaluación, ni por tanto sobre el cambio conceptual y metodológico que supone el paso de un currículo por objetivos (en realidad por contenidos) a un currículo orientado al logro de las competencias básicas. En el caso de los sistemas precarios de formación docente (caso de Senegal) o privatizados sin control ministerial de

los planes de estudios (como ocurre en el 50% de las Escuelas Normales de Guatemala) es difícil creer que los docentes se pueden convertir en especialistas en propiciar y evaluar el aprendizaje de todos sus alumnos en el marco de un currículo común, o siquiera de interpretar el enfoque por competencias que van adoptando los manuales escolares de estos países.

Al mismo tiempo, las pruebas selectivas al final de las etapas (desde primaria) en Marruecos y Senegal, y la insuficiente capacidad de acogida de la secundaria básica en casi todos los casos, impiden a un alto porcentaje de la población desarrollar unas competencias al final de la escolarización obligatoria, pues antes no es posible que el alumnado las desarrolle. Como consecuencia, el principio de justicia que establece que ningún alumno debería dejar el sistema educativo, mientras esté por debajo del mínimo nivel de las capacidades que permiten tener una vida digna en la sociedad actual, queda sin aplicación para buena parte del alumnado:

- El indicador más preocupante es la *alta tasa de abandono en primaria*, que con seguridad se concentra en los sectores social y económicamente más vulnerables, dejando fuera del sistema a un 19% de los niños en Honduras, casi al 25% en Guatemala, a un 24,5% en Marruecos y al 27,8% en Senegal, que sin duda pasan a engrosar las tasas de analfabetismo y exclusión en los países habida cuenta del escaso poder y cobertura del sistema no formal para devolverlos a la escuela.
- La finalización de la secundaria básica es muy irregular. Aunque no disponemos de tasas totales sobre Guatemala, se encuentran entre el 67,11% más alto en Jalapa y el 51,52% más bajo en Sacatepéquez. Los alumnos de Honduras obtienen mejores resultados relativos (finaliza el 86%) y en Marruecos (el 63%, en mayor proporción las chicas). Pero al valorar la proporción de niños que acaba la secundaria básica, ha de considerarse la gran cantidad de alumnado que el sistema ha ido perdiendo a lo largo del ciclo básico. Esto se expresa muy bien en el estudio de caso de Senegal: sobre 100 niños senegaleses en edad de ir a la escuela primaria, 95 acceden y 57 la terminan. De éstos, sólo 28 niños/as pasan a secundaria básica

y 26 la terminan, y, finalmente, de éstos sólo 11 pasarán a secundaria general.

Por otra parte, en el conjunto de los países —y muy especialmente en Senegal— se observa que, sobre todo en el medio rural y en secundaria, la escasez de docentes y sus condiciones de vida reducen el calendario y el horario escolar establecidos. El pluriempleo, la inseguridad y las cargas familiares (especialmente para las maestras), la lejanía de las escuelas del lugar de origen y otros factores relacionados con la condición docente (salario, residencia, aislamiento, etc.) conducen al absentismo y a la excesiva movilidad docente, que inciden en la reducción de la cantidad y calidad de la educación que recibe el alumnado, especialmente en escuelas públicas, rurales y masificadas. A esto se suma la ausencia casi total de seguimiento y control de estas situaciones por parte de las Administraciones públicas.

Este conjunto de situaciones no es que presagien la poca atención y protagonismo que le queda al tema de los aprendizajes, sino que muestra la dificultad misma de conocer la oportunidad que tiene el alumnado de estos países para desarrollar unos aprendizajes básicos y comunes para todos.

La educación intercultural bilingüe existe pero no avanza

La diversidad étnica, cultural y/o lingüística es muy alta en los cuatro países, y su insuficiente consideración en el currículo, la formación docente, la actividad escolar y en los libros de texto representa una barrera para la igualdad de oportunidades educativas de gran parte de la población. Así, los programas de educación intercultural bilingüe en Guatemala y Honduras se oferta sólo hasta primaria y su financiación y apoyo son insuficientes, lo que se refleja en sus tímidos logros.

La educación intercultural se basa en el derecho a la propia cultura y lengua, así como en la bondad pedagógica de mantener la lengua materna a la vez que se aprende una segunda lengua común, que permite comunicarse en un contexto más amplio. No obstante,

éste no parece ser el hilo conductor de las políticas en los cuatro países, donde tanto la lengua materna como la lengua oficial de la enseñanza representan todavía una barrera para aprender. Para la población indígena de Guatemala y Honduras, porque la educación intercultural bilingüe no tiene aún la calidad y los medios para hacerse efectiva, y por tanto los niños y niñas indígenas progresan poco en ambas lenguas. En Marruecos la lengua oficial de enseñanza (árabe clásico) es distinta a la lengua vehicular que emplea el conjunto de la población (el dialecto *Al Darija* o lenguas *Amazigh*), pero además la lengua que propicia mayores oportunidades de movilidad social es el francés. Y en Senegal la lengua vehicular es diversa (wolof o francés), mientras la política lingüística en las escuelas no está definida.

Parece claro que a la educación intercultural bilingüe le queda un largo recorrido en estos países, que deben enmarcar con decisión su política lingüística en el marco de los principios de calidad y equidad de la educación que ya recogen sus leyes, y remover los restos de asimilacionismo cultural que persisten en el sistema educativo. También será necesario seguir investigando en los retos y oportunidades de la educación intercultural bilingüe, para proporcionar a los docentes formación didáctica y recursos adecuados.

Las escuelas y los sistemas educativos no aprenden lo suficiente: la evaluación es una asignatura pendiente

Existe consenso universal acerca del hecho de que uno de los factores que más pueden influir en la mejora de la calidad de la educación es la evaluación sistemática y periódica de las escuelas y del sistema, a través del rendimiento del alumnado y de otras variables significativas. Aunque en los países estudiados se avanza —a distintas velocidades— en esta dirección (pues las últimas reformas del sistema han estado basadas en evaluaciones diagnósticas, existen planes de evaluación del sistema o participan en algunos estudios internacionales o regionales de rendimiento), puede decirse que no es todavía una prioridad política, y si lo es, no se ha generalizado ni sistematizado de forma que puedan producirse los efectos deseados

de un proceso de evaluación. En todo caso, su enfoque y metodología son en casi todos los casos poco transparentes y participativos.

En los cuatro países —pero especialmente en Marruecos y Senegal— se constata la ausencia o debilidad de un sistema oficial de estadísticas educativas fiable, dinámico y de fácil acceso, que permita planificar la elaboración y publicación de los informes útiles para la toma de decisiones. En este marco, es más notable la escasez de información desagregada por regiones, sexos, etnias, áreas (urbana, rural, periurbana) y mapas oficiales sobre la eficiencia interna y externa del sistema (promoción, finalización, idoneidad, inserción sociolaboral, etc.) o sobre los resultados de las políticas educativas (distribución de los docentes y los recursos materiales, cumplimiento del calendario escolar en todos los niveles del sistema, etc.). Estas ausencias redundan, lógicamente, en la dificultad para elaborar *un sistema de indicadores clave sobre el sistema educativo*.

Son muy incipientes aún las evaluaciones de diagnóstico a través de pruebas basadas en las competencias básicas de los alumnos al finalizar una etapa o el período obligatorio. Sólo se han definido indicadores de rendimiento en Honduras, pero la evaluación aún no se ha iniciado. En todo caso, estas evaluaciones no deberían tener efectos académicos para los alumnos y sancionadores para los centros como hasta ahora, sino un carácter formativo y orientador para los centros e informativo para alumnos, familias y el conjunto de la comunidad educativa. En el marco de sus respectivas competencias, las administraciones educativas (estatal, regional, local) deberían proporcionar a los centros los modelos y apoyos pertinentes, a fin de que todos puedan realizar de modo adecuado estas evaluaciones. Los centros tendrían en cuenta la información proveniente de estas evaluaciones para, entre otros fines, organizar las medidas y programas necesarios dirigidos a mejorar la atención del alumnado y a garantizar que alcance las correspondientes competencias básicas. Asimismo, estos resultados deberían permitir, junto con la evaluación de los procesos de enseñanza y la práctica docente, analizar, valorar y reorientar las actuaciones desarrolladas en los distintos cursos de la etapa o período. Todo ello favorecería el estudio de políticas adecuadas para asignar más financiación y recursos públicos a aquellas regiones y centros con mayor rezago educativo.

Al lado de esto, destaca también la escasez de investigadores especializados en el análisis de la equidad y la calidad de la educación, tanto desde el punto de vista metodológico como del tema objeto de estudio, con honrosas excepciones como las de los miembros de nuestro equipo de investigación en los países. Predomina la práctica extendida de la consultoría a demanda (generalmente de organismos internacionales), cuyos tiempos y términos de referencia no siempre redundan en la calidad de los análisis, al lado de una ausencia de formación intencional y sistemática en las universidades de estos países sobre investigación y evaluación educativa.

Queda mucho por avanzar en evaluación e investigación educativa, pero es justo reconocer que entre los aspectos más importantes para entender el insuficiente avance de los sistemas educativos en calidad y equidad a nivel mundial está la escasa incidencia política que tienen los estudios y evaluaciones nacionales e internacionales. Merecería la pena acometer estudios que muestren en qué medida el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones responden a la información y el conocimiento que tienen los administradores sobre el sistema educativo derivadas de evaluaciones internas o externas, estudios o estadísticas nacionales o internacionales sobre las brechas de equidad en los países.

El sistema de evaluación y promoción de los alumnos: una política segregadora de regulación de los flujos del sistema

Los exámenes nacionales al final de las etapas pueden tener dos funciones no excluyentes entre sí: formativa, si su propósito es evaluar tanto los aprendizajes como la enseñanza en los centros para apoyarles y mejorarlos, o bien de selección y promoción a la etapa siguiente de aquellos alumnos que cumplen con unos estándares de rendimiento establecidos en las pruebas. La primera función debe predominar siempre en el período obligatorio, siendo la segunda más propia de la enseñanza postsecundaria. En países con un sistema educativo dual (con una red pública de centros con menor calidad y recursos donde se concentra la población en desventaja, y otra privada de élite con mayores recursos y alumnado con menor

desventaja de partida), que contempla muy tempranamente un itinerario académico y otro ocupacional dentro o fuera del sector formal, con pruebas nacionales deficientes que poco o nada tienen que ver con el currículo impartido en los centros, y con una cobertura entre etapas que impide la continuidad de los estudios incluso para los que aprueban, la aplicación de pruebas nacionales al final de las etapas sólo puede cumplir la función de selección de los alumnos que caben en la etapa siguiente, dejando al resto fuera del sistema al final de la primaria o de la secundaria, no por su rendimiento, sino por falta de plazas en la escuela pública y falta de recursos para acceder a la privada, que no tiene más requisitos de admisión que la capacidad económica de las familias. Éste es uno de los problemas más severos identificados en Marruecos y, especialmente, en Senegal.

Sólo en el caso de Honduras se ha desarrollado un sistema de estándares educativos para el ciclo básico, que aún no ha llegado a aplicarse. Estas iniciativas son muy importantes para orientar la tarea de los docentes, pero al ser una estrategia ajena a la tradición en las tres regiones, no se ha desarrollado todavía y, cuando se ha hecho, en pocos casos se ha incorporado con éxito a la vida cotidiana de las escuelas (Agueredondo, 2007).

Las políticas públicas que quieran avanzar en equidad educativa en el período básico deben manejar con enorme cuidado —y estimando todas las consecuencias— tres elementos: la estructura del sistema educativo (promoviendo la comprensividad con atención a la diversidad en el período obligatorio), la evaluación y promoción entre etapas, y la extensión de la cobertura con manejo equitativo de las plazas disponibles. Si estas tres líneas políticas no se manejan con las miras estrictamente puestas en evitar la exclusión de los más vulnerables (especialmente por su bajo nivel de renta y vivir en el medio rural) el sistema educativo seguirá siendo un mecanismo de reproducción o aumento de la injusticia social. Esta recomendación se aplica especialmente en los casos de Marruecos y Senegal. En este último país, los hijos de la población pobre y rural no podrán estudiar más de 5 ó 6 años (solo pueden entrar a los 6 si han cursado un año de preescolar, casi siempre de pago) aunque su rendimiento escolar sea óptimo en primaria, por falta de plazas en secundaria.

Los docentes y directores no se han apropiado de las políticas públicas

En términos generales, y pese a los esfuerzos de los ministerios por mejorar la formación y la condición docente, la situación de los cuatro países muestra problemas no resueltos en todas las dimensiones: suficiencia, distribución de docentes, formación inicial y permanente, desarrollo profesional y salarios. La necesidad de acometer simultáneamente la contención del gasto en el capítulo de recursos humanos y la expansión de la escolaridad en primaria (y en algunos países, en la secundaria básica) están poniendo a los sistemas educativos contra las cuerdas: aumentan en tamaño, pero disminuyen en calidad. En este escenario sorprende la falta de iniciativas innovadoras más allá del reclutamiento de voluntarios (en Senegal) o la participación comunitaria (en Honduras y Guatemala), y destaca la debilidad de la mayoría de los gobiernos (exceptuando Marruecos) en la acreditación y supervisión de la formación docente.

Al estancamiento, discontinuidad y/o falta de coherencia vertical del currículo se suma una aplicación del mismo poco participada en general, que no se acompaña de una reforma coherente de la formación docente inicial y continua, lo que está dificultando enormemente la apropiación del nuevo currículo por parte del profesorado. De los testimonios recogidos en los estudios de caso se desprende una fuerte impresión de que las reformas curriculares (competencias básicas, educación intercultural, etc.) no van a llegar a las aulas o van a tardar mucho en hacerlo, y como resultado son o serán los libros de texto —cuando los hay— los que marquen la reforma de las enseñanzas.

En el marco de las reformas recientes en los cuatro países parece que los docentes y los directores/as de los centros no son situados de manera decisiva por la Administración como actores clave de los cambios (aunque hayan participado en los debates previos como en Guatemala, Honduras o Marruecos), sino como meros aplicadores de la nueva normativa. Pero indudablemente son actores que tienen un rol central que jugar y ese rol depende del mayor o menor grado

en que se sientan, ejerzan y sean reconocidos como profesionales de la educación (Ávalos y Nordenflycht, 1999).

Al no haberse consolidado la evaluación del sistema educativo, la formación de los docentes y directivos no recoge sus lecciones, y la ausencia de un modelo formativo de evaluación de las escuelas (que en el mejor de los casos ejerce una labor de inspección al modo clásico) hace que se pierda una oportunidad importante de mejorar la formación en servicio.

Por otra parte, *el crecimiento del sector privado de educación y formación docente* en algunos países puede estar aumentando la dualidad del sistema; si la administración educativa no controla los planes de estudios de las escuelas normales perderá el control sobre la innovación y mejora de la enseñanza.

Asimismo, vemos que el sistema de formación inicial mantiene la tendencia a formar en el tramo de secundaria superior a los docentes de primaria, y en la universidad a los docentes de secundaria. Pero sólo en el caso de Honduras se plantea actualmente la demanda de exigir/ofrecer formación y titulación universitaria a todos los docentes, aunque aún no se ha adoptado esta medida. A este respecto, la distribución adecuada del presupuesto a lo largo del sistema es una decisión política de grandes consecuencias. Según los testimonios recogidos entre los administradores, una decisión así puede dificultar la formación de docentes en el medio rural, e implicaría un coste difícil de asumir en muchos casos (recordemos que el coste por alumno en la educación universitaria es en estos países muy superior al de la secundaria, por encima del promedio de la OCDE), quizá perjudicando la inversión en el ciclo básico. Parece claro que más allá del debate de dónde han de formarse los docentes y con qué titulación, lo importante sería ofrecerles una formación de calidad, que articule formación teórica y práctica, y esté centrada en el aprendizaje. Elevar simplemente el rango de la institución que la imparte no es una fórmula mágica en todos los casos, al menos a corto y medio plazo. Lo que parece evidente es que si la educación secundaria superior es la etapa más deficitaria en cobertura, actualización curricular y recursos, no permite predecir una gran calidad de la formación de los docentes que tiene lugar en ella. Con todo, la situación más preocupante se

observa en Guatemala (por el crecimiento descontrolado de las escuelas normales privadas) y Senegal, por su necesidad de “reclutar” masivamente voluntarios docentes en primaria y secundaria tras una formación de apenas seis meses, para poder universalizar la educación básica.

En general, es importante formar a los docentes empíricos o sin la adecuada titulación que están hoy dentro del sistema y *avanzar simultánea y coherentemente en la formación de nuevos docentes y directores* para favorecer la innovación educativa y la elaboración de proyectos coherentes de centro.

Sin duda las limitaciones presupuestarias influyen, pero no será posible mejorar los resultados educativos sólo reformando el currículo o descentralizando la administración escolar, mientras se deteriora o no mejora la calidad de la enseñanza.

El sector no formal es parte de la solución... y también del problema

Uno de los indicadores de la mayor o menor dificultad de acceder a la educación básica está en las funciones y nexos que se establezcan entre la educación formal y no formal, para que esta última pueda reenganchar al sistema a los niños y niñas desescolarizados o que abandonan prematuramente. Internacionalmente los sistemas educativos están conformados en estos dos grandes sectores, pero en la medida en que el sistema formal atiende suficientemente la educación básica obligatoria, el no formal se limita a la alfabetización y formación ocupacional de personas jóvenes y adultas a lo largo de la vida. Sin embargo, en los cuatro países estudiados —como sucede en la mayoría de los países en desarrollo— el sistema no formal está casi principalmente orientado a atender a la población infantil desescolarizada, trabajadora y/o con abandono escolar temprano, junto a la alfabetización de corte tradicional. Ésta es, para muchos niños y jóvenes, la única oportunidad a su alcance de acceder a la educación básica, y en esta medida forma parte de la solución. Pero la educación básica no formal en los cuatro países tiene un tímido papel en el reingreso al sistema formal, y poca eficiencia en la inserción en empleos decentes.

Como vemos, el riesgo no es sólo la contribución de la variada oferta del sector no formal a la *externalización* de la respuesta educativa en el ciclo básico para centenares de miles de niños y niñas, sino también la insuficiencia de la oferta, la escasa financiación y la baja calidad de la misma por la inadecuación de los currículos, la deficiente formación de los docentes (voluntarios de la comunidad en su mayoría) y la escasez de recursos didácticos específicos. A esto habría que sumar una falta de control sobre el sector, que se refleja en la ausencia de estadísticas sobre alumnado, centros, programas, etc. y de una evaluación del rendimiento de estos programas.

Por otra parte, la alfabetización de personas adultas es un sector poco regulado al que se destina una parte anecdótica del gasto público en educación, por lo que el objetivo de erradicar el analfabetismo para 2015 no va a poder alcanzarse en estos países si no se emprenden nuevas o más medidas que aceleren su consecución, como muestra la lenta reducción de las tasas de analfabetismo.

La cooperación internacional bilateral y las ONGD, particularmente activos en este sector, han de articular sus actuaciones en mayor medida con las de los gobiernos de los países.

Los tramos más débiles del sistema —el preescolar y la oferta que prepara para el empleo decente— son aquellos que más pueden ayudar a que se produzca el valor añadido de la educación

La educación infantil, la educación secundaria (también en su modalidad de capacitación técnica para el empleo) y la formación profesional son asignaturas pendientes de la política educativa y financiera de los cuatro países: su cobertura es insuficiente especialmente en el medio rural, el currículo de infantil no está regulado por el Estado en dos de los cuatro países y el de secundaria técnica no se ajusta a las competencias y requerimientos del mercado laboral. La primera etapa es básica para iniciar y finalizar con éxito la escolaridad en primaria, y la segunda es clave para la inclusión sociolaboral de los jóvenes, es decir, para que la educación muestre su valor añadido y se rompa el círculo perverso de la pobreza, produciendo inclusión y movilidad social.

Uno de los tramos más débiles del sistema es el que capacita para el empleo: la secundaria superior y la formación profesional, en las que la cobertura y la calidad son muy irregulares. En Guatemala, al finalizar la primaria (12 años) ya se puede acceder a los centros de formación técnica y profesional. En Honduras la primera vía orientada al empleo (modalidad pre-vocacional) comienza también a los 12 años. En Marruecos existe una oferta de “*enseñanza original pública*” (primaria y secundaria completa) paralela al sistema ordinario que dispensa el Ministerio de los Habous y Asuntos Islámicos para los niños varones que se “quieren” dedicar a los estudios islámicos; asimismo, desde primaria puede accederse a la enseñanza profesional de baja cualificación. Y en Senegal, desde los 6 años —pasando por una Escuela Comunitaria de Base en el sistema no formal— a los 12 años se accede al empleo sin apenas cualificación, o también en el sistema no formal tras finalizar a los 14 años la educación en una escuela coránica (Daara). Los itinerarios educativos de raíces religiosas en Marruecos y Senegal tienen un anclaje socioeconómico poco estudiado, aunque el estudio de campo ha mostrado que se nutren de alumnado procedente de familias con pocos recursos.

Actualmente la formación profesional está poco regulada en los cuatro países por los Ministerios de Trabajo y de Educación y hay una multiplicidad de actores que ofrecen formación profesional y ocupacional sin continuidad y supervisión de programas, procesos y resultados. La Cooperación Internacional tiene una gran responsabilidad en ello, pues financia gran parte de esta formación de manera autónoma con relación a los ministerios. En el caso de Senegal y Marruecos en particular, esta modalidad formativa podría revertir la ineficiencia externa del sistema, pues los actores económicos afirman no encontrar recursos humanos con la calificación que necesitan.

La descentralización avanza pero el sistema educativo sigue siendo demasiado rígido: es necesario aumentar simultáneamente en flexibilidad, autonomía y control

En los cuatro países la descentralización se ha producido o se está produciendo con éxito, pero hace falta además arriesgar más en ele-

mentos del sistema distintos a la administración y gestión de la educación.

Sólo en Guatemala el currículo permite legalmente el desarrollo contextualizado a nivel local y de centro, al igual que el programa de educación intercultural bilingüe de Honduras y Guatemala. En Senegal y Marruecos el currículo aún es poco flexible.

Se manejan mal los binomios autonomía-control, escuelas diferentes-homogeneidad de resultados, aunque, como hemos visto, los centros escolares no son la unidad donde se focaliza el cambio.

Por otra parte, los calendarios escolares chocan con la realidad de la población rural. En este medio, los niños con vida laboral, el alumnado que vive lejos de la escuela y las niñas de manera general ven sus oportunidades educativas fuertemente limitadas por los rígidos calendarios escolares. Es importante adaptar localmente los horarios y los períodos vacacionales, manteniendo un horario lectivo mínimo y homogéneo en el país. Los programas de lucha contra el fracaso, el absentismo y el abandono escolar deberían contemplar la adaptación al calendario agrícola de la región (las épocas de siembras y de cosecha sacan a los niños de la escuela, a lo que se suman los procesos de migración estacional hacia otras zonas del país). Valga mencionar que experiencias como la de Suiza, donde los calendarios escolares se adaptaron a la realidad agrícola, pueden ser estudiadas y compartidas (algunos cantones fijaban las vacaciones escolares en función del calendario de siembra y cosecha de la patata, mientras otros lo hacían en función de la vendimia), por las escuelas y programas itinerantes que se han implantado en países de todas las regiones.

De los estudios de caso se desprende la visión de que todo cambia, pero todo sigue igual, quizá porque la igualdad de oportunidades en el acceso, el tratamiento y los resultados escolares han de promoverse también a nivel micro: en la comunidad local y, sobre todo, dentro de la escuela. De hecho, los programas educativos de enfoque comunitario que se aplican en Guatemala, Honduras y Senegal están dando resultados muy positivos, no sólo por la corresponsabilidad de la comunidad en la financiación y buena marcha de la educación, sino por la flexibilidad que imprimen al funcionamiento de los centros para hacer posible la educación de los niños y niñas en

su contexto real de vida. Lamentablemente, se trata de experiencias focalizadas, aisladas, con bajo presupuesto, muchas veces dependientes de la Cooperación Internacional, que no repercuten en la toma de decisiones sobre el conjunto del sistema.

La flexibilidad, la contextualización y la autonomía son imprescindibles para atender a la diversidad, pero deben ir acompañadas de la evaluación, orientación y apoyo a los centros, precisamente para garantizar el aprendizaje de las competencias básicas y, por tanto, la equidad.

La especialización sectorial: un principio básico de la calidad de la ayuda internacional al desarrollo

Las metas e iniciativas de la comunidad internacional y de los socios de estos países están teniendo una enorme incidencia en las políticas públicas, a veces por encima de los resultados de las evaluaciones internas de los propios países.

Al igual que ninguna persona debería dejar el sistema educativo mientras esté por debajo del nivel mínimo de las capacidades que permiten tener una vida digna en la sociedad actual, ningún país debería estar impedido de ofrecer estas oportunidades sólo por falta de recursos. Los socios internacionales de estos países tienen por lo tanto una gran responsabilidad en la identificación, apoyo y diálogo político sobre las prioridades educativas en cada país.

De acuerdo con el principio de justicia que subyace a la equidad en educación, las prioridades de la cooperación sectorial deben tener en cuenta un conjunto de criterios²⁵:

- Entre las diferencias de las personas, las más importantes a considerar son aquellas de las que la persona no puede escapar y se convierten en desigualdades, como el origen social, el sexo, la discapacidad, y en muchas ocasiones la pobreza y el hábitat

²⁵ Algunos de ellos son una transposición de los indicadores del modelo teórico para el estudio de la equidad en educación del EGREES (2005), que ha inspirado este estudio.

(rural-urbano-periurbano), pues en países en desarrollo —o para algunas poblaciones dentro de ellos— hay pocos grados de libertad de elección que permita superar la situación de desventaja.

- Las desigualdades educativas ante la mayoría de los recursos o servicios educativos distribuidos en el contexto del sistema escolar pueden suponer diferencias entre individuos, desigualdades entre grupos (por clase, género, hábitat, etnia, nivel educativo de los padres, etc.) y dejar además a una proporción de personas (niños, jóvenes y adultos) por debajo del umbral mínimo de logros y equidad educativa (equivalentes al umbral de la pobreza). Al establecer las prioridades han de estimarse las consecuencias de las actuaciones sobre diferencias y desigualdades.
- Entre los beneficios distribuidos por el sistema educativo, es prioritario concentrarse en aquellos cuya justa distribución es más importante para la persona o para la vida democrática del país: la extensión de los años de escolarización, los aprendizajes (competencias básicas, cualificaciones) y la empleabilidad, entre otras.
- Es importante no valorar solamente las desigualdades en el acceso a la educación, sino también las desigualdades situadas en el contexto del sistema educativo (escuelas insalubres, distantes, malnutrición infantil, etc.), las que se dan en el propio proceso de enseñanza (el currículo, la metodología didáctica, el trato o las bajas expectativas del sistema y de los docentes hacia algunos colectivos de alumnos) y en los resultados de la educación. Han de considerarse los indicadores de las desigualdades, pero también la opinión de los ciudadanos sobre la equidad del sistema educativo actual, y los criterios que subyacen a esos juicios.
- Puesto que un sistema educativo justo también es un sistema que favorece la justicia social, los indicadores que sustenten las actuaciones de la cooperación han de estar referidos no sólo a las desigualdades educativas (inequidad interna), sino también a los efectos sociales o políticos de esas desigualdades (inequidad externa).

La estimación de las prioridades y el diálogo de políticas en educación requieren mantener presentes los principios de calidad de la ayuda establecidos en la Declaración de París (2005) sobre los que está puesto el foco de atención en la actualidad. Pero también es imprescindible un alto grado de especialización en los actores de la cooperación sectorial que debería incluirse entre estos principios, porque el desarrollo de un sistema educativo de calidad para todos no es un tema sólo presupuestario, como muestra la experiencia de muchos países con mayores niveles de desarrollo y de recursos.

En coherencia con ello, una parte de la cooperación de los socios internacionales debe orientarse a fortalecer a las universidades y a los institutos de evaluación e investigación aplicada en el sector de la educación en estos países, pues se trata de un objetivo estratégico para que el estudio de la educación sea protagonizado y sostenido en mayor medida por expertos de los propios países, que son los poseedores de las claves contextuales imprescindibles para la interpretación de los avances y retrocesos en la equidad.

I.4. *Aportaciones y limitaciones del modelo teórico y la metodología de estudio*

Los cuatro equipos nacionales responsables del estudio en cada país coinciden en la riqueza de la visión global de la equidad del sistema educativo que permite el modelo teórico utilizado, y también coinciden en las dificultades encontradas —de tipo instrumental y coyuntural— para aplicarlo satisfactoriamente.

El primer objetivo de este estudio era “diseñar y evaluar un modelo teórico y una metodología contextualizada de análisis evaluativo y comparado de la incidencia de las políticas públicas en la equidad de la educación”.

Desde el diseño del estudio estuvo presente el dilema entre optar por profundizar en un reducido número de indicadores sobre el sistema educativo, o tratar de recoger la información disponible en los países acerca del conjunto de indicadores que, desde los principios y teorías que fundamentan el modelo, pudieran servir para detectar aquellos factores políticos y contextuales que inciden en mayor

medida en la equidad del sistema educativo de un país, desde una perspectiva global. Finalmente optamos por esta segunda posibilidad. Hay que decir que las primeras entrevistas y grupos de discusión realizados en la fase inicial del estudio en los países permitieron refinar y simplificar el modelo teórico, y por lo tanto eliminar, añadir o replantear su función en el modelo.

Los cuatro equipos nacionales responsables del estudio en cada país coinciden en la riqueza de la visión global de la equidad del sistema educativo que el modelo teórico permite, y también de las dificultades que ha entrañado localizar información completa y fiable.

Consideramos que la adopción de una *metodología de revisión temática* (similar a la del estudio de la OCDE realizado en 2006 en distintos países) con fines evaluativos en este estudio de casos múltiple, así como el conjunto de indicadores y categorías de análisis que configuran el modelo teórico, constituyen una aportación para futuros estudios, en tanto que han aportado información significativa y relevante de acuerdo a los objetivos.

Como limitación principal señalaremos no haber podido contar con resultados de estudios o evaluaciones recientes del rendimiento de los alumnos (bien nacionales o internacionales) en los países, que habrían permitido establecer relaciones de mayor alcance entre las variables contextuales, las políticas educativas y los resultados internos y externos del sistema.

Asimismo, ha supuesto limitaciones de otro orden la incidencia en la realización del trabajo de campo (entrevistas, visitas a escuelas y grupos de discusión) de las respectivas coyunturas políticas de los países: período preelectoral en el caso de Guatemala, período postelectoral en Marruecos con cambio de gobierno y del titular del Ministerio de Educación, y elecciones generales en Senegal.

Pero las dificultades más serias derivan de la *insuficiencia o ausencia de estadísticas e información actualizada, fiable y contrastada* acorde no sólo con las demandas del modelo teórico y de la metodología de estudio, sino con los indicadores más clásicos del contexto social, económico, político y educativo. Como ya se ha señalado, resulta desconcertante la variabilidad en las magnitudes de las mismas estadísticas según las distintas fuentes consultadas. Se observan contradicciones en la información (procedente de estadísticas,

documentos y administradores) dentro de cada país, variaciones entre la información nacional y la ofrecida por los organismos internacionales (UNESCO, PNUD, OMS, OIT, Banco Mundial, entre otros), y también entre las estadísticas ofrecidas por unos u otros organismos internacionales acerca de un mismo país. En suma, la distinta calidad de los datos, las distintas fórmulas de cálculo de los indicadores, y el hecho de que las estadísticas disponibles sobre los países no siempre se refieren a la misma fecha, han dificultado tanto el análisis individual como el comparado. Todo ello no sólo afecta al tiempo necesario para la recogida de la información, sino, lo que es más importante, a la propia calidad de la información y por tanto de las conclusiones que es posible alcanzar, y recomienda contemplar los resultados y conclusiones en este contexto.

Por el momento, tanto este estudio como cualquier otro que se emprenda acerca de los sistemas educativos analizados se enfrenta a la limitación de no contar en los países con la información necesaria y suficiente. En todos los casos se constata la ausencia de un *sistema oficial de estadísticas educativas* fiable, dinámico y de fácil acceso, que permita planificar la elaboración y publicación de los informes útiles para la toma de decisiones, y en este marco, falta información específica o desagregada por regiones, sexos, etnias, áreas (urbana, rural, periurbana), y mapas oficiales sobre la eficiencia interna y externa del sistema (promoción, finalización, idoneidad, inserción sociolaboral, etc.) o sobre los resultados de las políticas educativas (distribución de los docentes y los recursos materiales, cumplimiento del calendario escolar en todos los niveles del sistema, etc.). Estas ausencias redundan, lógicamente, en la *inexistencia de un sistema de indicadores clave sobre el sistema educativo*.

Asimismo, se ha constatado el *difícil acceso a la normativa y documentación relativa a las políticas educativas* —a la que se ha podido acceder en muchos casos sólo mediante contactos personales de los miembros del equipo de investigación en el país—, con la dificultad adicional de que los propios miembros de la Administración o de los servicios del sistema educativo la desconocen, o trabajan en ocasiones con versiones diferentes de los mismos documentos legales y técnicos.

Aunque este tipo de limitaciones son bien conocidas, la realización de cada estudio de caso en su fase cualitativa ha permitido completar las lagunas existentes, lo que esperamos sea una contribución más. Ello no obsta para recomendar la transparencia y mejora de la información disponible en los países, que ayudaría tanto en la toma de decisiones gubernamentales de los países como en las de sus socios internacionales para el desarrollo de la educación.

RELACIÓN DE AUTORES

DIRECCIÓN DEL ESTUDIO

Consuelo Vélaz de Medrano, doctora en Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid, es profesora titular de Orientación e Intervención Psicopedagógica en la Facultad de Educación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED, España). Autora de numerosas investigaciones y publicaciones sobre la intervención educativa y psicopedagógica para la inclusión educativa y sociolaboral de menores en riesgo. En el ámbito de la Cooperación al Desarrollo destacan la elaboración de la *Estrategia de Educación de la Cooperación Española* (MAEC/SECI, 2006) y de la obra *Retos de la Educación Básica en América Latina* (Fundación Carolina, 2005). Es editora jefe de la *Revista de Educación* (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte). Coordina la Comisión Permanente de Expertos en Formación Docente de la Organización de Estados Iberoamericanos. Miembro de la Junta del Comité Ejecutivo del European Forum for Student Guidance in Institutions of Higher Education in Europe (FEDORA). Ha sido Directora de Relaciones con Iberoamérica en la UNED.

GUATEMALA

María Jesús Vitón es profesora del Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación en la Facultad de Formación de Profesorado y Educación de la Universidad Autónoma de Madrid. Forma parte actualmente de equipos docentes en maestrías de Cooperación para el Desarrollo en las Universidades Autónoma de Madrid y con el Instituto ICEI de la U. Complutense de Madrid. Su tesis doctoral *“Estudio Interétnico del aprendizaje del castellano como segunda lengua en la escuela bilingüe guatemalteca. Planteamiento de una pedagogía diferencial”* supuso una investigación, de 1990 a 1992, en el país. Ha estado vinculada profesionalmente a la realidad educativa de Guatemala como docente e investigadora en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y como experta en educación con la Unión Europea, desde 1989. Entre distintas publicaciones, cabe citar, “Batería de Pruebas de dominio de Castellano como segunda lengua. P.D.C. Niveles I al IV” (1992), Universidad Rafael Landívar. “Análisis de la Educación Bilingüe en Guatemala” en Dietz, Gunther, Guadalupe Mendoza Zuany y Sergio Téllez Galván (eds.) 2008, *Multiculturalismo, educación intercultural y derechos indígenas en las Américas*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala. Es a su vez la coordinadora del estudio de caso Guatemala.

Óscar Avendaño Arenas es ingeniero. Durante más de diez años asesoró al Ministerio de Educación de Guatemala, desarrollando programas de adecuación curricular y de formación técnica. Coordinador nacional del proyecto Fomento de Formación Técnica y Profesional, con GTZ de Alemania y la Comunidad Europea, que equipó centros educativos, capacitó personal docente de institutos técnicos y escuelas normales, también se regionalizaron centros para atender población no escolar de la República de Guatemala, especialmente la administración y supervisión de capacitación de desmovilizados de la ex guerrilla guatemalteca y el personal de retiro del Ejército de Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz, con el apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones. Realizó estudios de Asesor Promotor de Formación Profesional en Alemania, y Formación Técnica en España. Ha ocupado también cargos universitarios docentes y administrativos. En el campo técnico industrial ha trabajado en empresas transnacionales y centros de investigación.

HONDURAS

Armando Euceda es hondureño. Doctor en física de la Universidad de Texas en Austin, Máster en Ciencias de la Universidad de Bucknell en Lewisburg, Pennsylvania. Profesor de matemática y física de la Escuela Superior del Profesorado en Honduras. Es profesor titular de la UNAH y profesor de Ciencias Naturales en la Universidad Pedagógica Nacional. Actualmente es profesor de física, miembro director de la Junta de Dirección Universitaria y representante de la UNAH ante el Consejo de Educación Superior. Ha sido jefe de departamento, coordinador de la Carrera de Física y miembro de la Comisión de Transición de la UNAH. Ha sido vicerrector académico de la Universidad Pedagógica Nacional. Fue viceministro de educación y director ejecutivo del Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Ha publicado sobre temas de física del estado sólido y sobre educación. Asesora o participa en varias fundaciones para el fomento de la educación. Columnista sobre temas educativos en el diario *La Prensa* y *El Heraldo*. Actualmente es miembro del Consejo Editorial del Canal 10, Televisión Educativa Nacional, en el cual conduce el programa educativo "10 al 10". Es a su vez el coordinador del equipo del estudio de caso Honduras.

Martha Leticia Quintanilla Acosta es hondureña. Máster en Comunicación y Tecnologías Educativas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE). Licenciada en periodismo y diplomada en Educación a Distancia. Es profesora titular de la UNAH. Actualmente es la directora de Innovación Educativa de la UNAH y tutora del Sistema de Educación a Distancia. Ha sido directora de Relaciones Nacionales e Internacionales y coordinadora de Comunicación y Gestión Tecnológica del Sistema de Estudios de Postgrado de la UNAH. Como periodista ha sido reportera, conductora y editora de diversos medios de comunicación nacionales entre ellos el diario *El Nuevo Día* y Radio Cadena de Noticias. También ha sido consultora en Comunicación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, FNUAP, maestra

de educación de primaria. Investigadora en el campo de la educación y nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Leonarda del Carmen Andino Rodríguez: hondureña. Licenciada en Periodismo, 15 años de experiencia como reportera, investigadora y editora en el diario *El Heraldo* (Tegucigalpa, Honduras, 1992-2006). Ganadora de premios nacionales e internacionales de Periodismo. Máster en Comunicación y Tecnologías Educativas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE). Asistente técnico de la Comisión de Transición/UNAH (2006-2007). Coordinadora de Gestión Académica, Vicerrectoría Académica/UNAH (2008-a la fecha). Profesora, *ad honorem*, de la Cátedra de Periodismo Interpretativo de la Escuela de Periodismo/UNAH (segundo periodo 2007). Profesora de las asignaturas: Comunicación escrita y Técnicas de investigación (Seminario Nazareno, Tegucigalpa, Honduras). Expositora en talleres de periodismo de investigación y capacitadora en talleres de periodismo.

MARRUECOS

Amapola Alama es especialista en Educación y Desarrollo, Máster en Educación Internacional de la Universidad de Sussex (Inglaterra), DEA en Estudios Mediterráneos, Ibéricos, e Iberoamericanos por la Universidad de Lyon II (Francia), MBA por el Instituto de Empresa (España) y especialista en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense (España) ha trabajado en la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) durante 11 años coordinando numerosos programas y proyectos de cooperación en educación. Desde enero de 2007 reside en Marruecos, ha colaborado en la elaboración del documento de estrategia de la UNESCO en Marruecos y desde mayo de 2008, es la responsable del área de Educación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo en ese país. Es a su vez la coordinadora del equipo del estudio de caso Marruecos.

Brahim Chedati es doctor en Economía de la Educación. Desde 1984 dicta clases sobre metodologías de investigación en ciencias sociales, técnicas de planificación en educación y en economía de la educación en el Centro de Orientación y de Planificación de la Educación (Rabat, Marruecos). Ha colaborado en la formulación de la Carta Nacional de Educación y de Formación a través de dos textos dedicados al tema de la financiación del sistema educativo (1999-2000). Ha participado en la redacción del Informe Temático “sistemas educativos, saber, tecnologías e innovación” que constituye, junto con otros nueve informes temáticos el documento general “50 años de desarrollo humano y perspectivas 2025” (2005). Brahim Chedati llevó a cabo estudios diagnósticos relativos al rendimiento, rentabilidad y financiamiento del sistema educativo para varios organismos nacionales e internacionales.

SENEGAL

Natalia Massé Minchero, licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto, Master en Cooperación Internacional por la Universidad de Lovaina, y experta en Género por la Universidad Complutense, es a su vez la coordinadora del equipo de investigación de Senegal. Se ha especializado profesionalmente en temas de cooperación, educación y género, gracias a una amplia experiencia profesional en el terreno habiendo trabajado largos periodos en países en vías de desarrollo. Su conocimiento sobre la realidad de Senegal viene avalado por varios años de trabajo en este país para organismos internacionales (UNESCO y UNICEF) y teniendo como principal contraparte el Ministerio de Educación senegalés. Actualmente Natalia Massé trabaja como consultora internacional (AECID, Fundación Carolina, Teleduca, UNICEF) y coordina los proyectos de la Obra Social de la Fundación La Caixa para la asociación catalana, APIP (Asociación por la Promoción y la Inserción Professional).

Mafakha Touré, empezó su periplo profesional como profesor y ha evolucionado en diversas áreas de la administración, siendo el principal responsable de numerosos proyectos ligados a la introducción de la perspectiva de género en el sistema educativo senegalés, al seguimiento y evaluación y a la gestión de recursos humanos. En 2004, llega a ser el primer director de recursos humanos del ministerio de educación del Senegal, cargo que ocupa hasta 2008. Actualmente trabaja como consultor, ámbito en el que tiene amplia experiencia internacional (OIF, UNESCO/BREDA, FAWE, ADEA...). Ha realizado trabajos de investigación en género, violencia, formación profesional, movilización social y calidad de la educación. Es autor y colaborador de los estudios siguientes: "Manual de género del docente", OIF, FAWE, DRH/ME, 2007. "Guía para la formación de formadores en género", 2007, OIF, FAWE, DRH/ME. "Herramientas para el seguimiento participativo de los rendimientos escolares" BREDA, 2007 "Violencia y género en la escuela", BREDA 2007. "Análisis crítico de la intervenciones en género" BREDA, 2006. "La repetición: practicas y consecuencias en la escuela primaria de Senegal" Dakar 2004. "La contractualización: herramienta de pilotaje de la calidad" 2003. "Género y asistencia escolar en la escuela primaria de Senegal", FAWE, Universidad de Sussex, UK, 1999.

Pape Fily Ndiaye, licenciado en Filología Inglesa por la Universidad Cheikh Anta Diop de Dakar y master en Planificación y Desarrollo en Recursos Humanos por la Universidad Guru Gobind Singh Indraprastha, Nueva Delhi (India). Después de trabajar en varios centros de enseñanza secundaria e institutos senegaleses, presenta su tesina sobre el diagnóstico de la enseñanza técnica y profesional de su país. Actualmente es el responsable de la División de Estudios y Programas de la Dirección del Recursos Humanos del Ministerio de Educación de Senegal y miembro de varios equipos de trabajo entre el ministerio de educación y las agencias internacionales de desarrollo. Ha colaborado como consultor en estudios nacionales e internacionales en el terreno de la investigación en educación.

REFERENCIAS Y BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Aguerredondo, I. (2001): *Decentralization of schools may be not enough (some reflections from «steering-from-below»*). IIEP/París. Forum on the Organization of Ministries of Education.
- (2007): *La influencia del contexto en la efectividad de la escuela. Consideraciones para el desarrollo profesional docente*. Buenos Aires, IIEP/UNESCO.
- Aristimuño, A. y Lasida, J. (2003): *Políticas y estrategias para el mejoramiento de las oportunidades de los jóvenes*. París, IIEP-UNESCO.
- Ávalos, B. y Nordenflycht, M. E. (1999): *La formación de profesores. Perspectiva y experiencias*. Santiago, Chile, Aula XXI/Santillana.
- Banco Mundial (2005): *Informe sobre la Educación*. Washington, Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org>.
- (2006): *World development indicators*. Washington, Banco Mundial.
- (2006): *Informe sobre la Educación*. Washington, Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org>.
- (2007): *Informe sobre el desarrollo mundial 2007*. <http://www.bancomundial.org/datos/datos.html>.
- (2008): Edstats. The Worldbank Group. <http://ddp—ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/report.do?method=showReport>.
- Baraka, N. y Benrida, A. (2005): «La croissance économique et l'emploi», document du travail, *50 ans de développement humain au Maroc et perspectives pour 2025*. Rabat.
- Baye, A. (2005): «Entre efficacité et équité: ce que les indicateurs de l'OCDE veulent dire», en M. Demeuse, A. Baye, M. H. Straeten, J. Nicaise, A. Matoul (eds.), *Vers une école juste et efficace. 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation*, Bruselas, De Boeck, pp. 539-558.
- Berne, R. y Stiefel, L. (1984): *The Measurement of Equity in School Finance: Conceptual, methodological, and empirical Dimensions*.
- Bibson, A. y Meuret, D. (1995): «The Development of Indicators on Equity in Education», en OCDE: *Measuring the Quality of Schools*, París, OCDE/CERI.
- Bourdieu, P. (1998): *Capital cultural, escuela y espacio social*. Bogotá, Siglo XXI. 2ª ed.

- Brunner, J. J. (1993): «¿Contribuye la investigación social a la toma de decisiones?», en *Revista Colombiana de Educación*, núm. 27, Bogotá, Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Caillods, F. y Jacinto, C. (coords.) (2006): *Mejorar la equidad en la educación básica. Lecciones de programas recientes en América Latina*. París, IPE-UNESCO.
- Calvo, G., Camargo, M. y Gutiérrez, M. (2006): *Política educativa, equidad y formación docente*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.
- Casado Cañeque, F. (2007): *Alianzas público-privadas para el desarrollo*. Colección Documentos de Trabajo, núm. 9. Madrid, Fundación Carolina.
- CEPAL (2007a): *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- (2007b): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Coll, C. (2006): «Lo básico en la educación básica», *Revista Transatlántica de Educación*, México, Santillana, pp. 69-78.
- CONEANFO, Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (2007): *La educación alternativa no formal en Honduras: desafíos y oportunidades*. Informe de Investigación. Tegucigalpa.
- COSEF (2000): *Regards sur le système éducation-Formation: réalisations, problématiques et dysfonctionnements*, vol. 4/9. Rabat.
- COSEF/MEN (2003): *Regards sur le système éducation-Formation: réalisations, problématiques et dysfonctionnements*. Rabat.
- CREA (2004): *Analyse du secteur de l'éducation*. Centro de Investigaciones Económicas Aplicadas.
- CRES (2007): *Rapport économique et financier*. Senegal.
- Diagne, A. (2006): *Rapport économique et financier*. Dakar, CRES.
- Durnston, J. (1999): «Construyendo capital social comunitario», en *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, CEPAL, núm. 69, pp. 103-118.
- EGREES, European Group for Research on Equity in Educational Systems (2005): «Equity in European Educational Systems. A set of indicators», *European Educational Research Journal*, vol. 4, núm. 2, pp. 1-151.
- ENE, Encuesta Nacional de Empleo (2006): *Education, formation et emploi. Le nouveau défi des Intégrales de l'Investissement: la formation doit répondre aux exigences du marché du travail*: http://www.menara.ma/Infos/includes/detail.asp?article_id=8849&lmodule=Maroc.
- FEREMA/PREAL (2002): *La Educación Básica en Honduras. Avances, limitaciones y desafíos*. Recuperado el 17 de Noviembre de 2007, de PREAL-RUTAS DE ACCIÓN No. 43-1001-HON: www.ferema.org/descarga/Educacion-basica-Honduras.doc.

- (2005): *Informe de Progreso Educativo Honduras*. Tegucigalpa, FEREMA/PREAL.
- Fondo Monetario Internacional (2008): *World Economic and Financial Surveys*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/index.aspx>.
- Fundación Europea Sociedad y Educación (2006): *Libertad, calidad y equidad en los sistemas educativos (buenas prácticas internacionales)*. Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación, Comunidad de Madrid.
- Grynspan, R. y Kliksberg, B. (2007): *Notas para una reflexión estratégica. El nuevo debate sobre las desigualdades*. Fondo Fiduciario España-PNUD. <http://www.undp.org/fondo-aecid/notas.shtml>.
- Gomm, R.; Hammersley, M. y Foster, P. (2000): *Case Study Method*. Londres, Sage.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1981): *Effective evaluation: improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches*. San Francisco, Jossey-Bas.
- He-chuan, Sun (2003): *Nacional Contexts and Effective School Improvement. An exploratory study in eight European countries*. <http://dissertations.ub.rug.nl/FILES/faculty/ppsw/2003/h.sun/thesis.pdf>.
- Hutmatcher, H.; Cochrane, D. y Bottani, N. (eds.) (2001): *In Pursuit of Equity in Education: Using International Indicators to Compare Equity Policies*. La Haya, Kluwer Academic Publishers.
- INE (2006): *Trigésima Segunda Encuesta Permanente de Hogares*. Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras. Tegucigalpa, SCANCOLOR.
- (2007): *Trigésima Tercera Encuesta Permanente de Hogares*. Instituto Nacional de Estadística. Tegucigalpa, Instituto Nacional de Estadística.
- Jacinto, C. (coord.) (2004): *¿Educar para qué trabajo? Discutiendo rumbos en América Latina*. Buenos Aires, Ed. La Crujía.
- (2006): *La escuela media. Reflexiones sobre la agenda de la inclusión con calidad*. Madrid, Fundación Santillana.
- LLECE-OREALC-UNESCO (2008): *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. Buenos Aires. www.llece.unesco.cl.
- Lockheed, M. y Cueto, S. (eds.) (2006): «Education Equity and Quality in Developing and Transition Countries», Monografía del *International Journal of Educational Research*, vol. 45, núm. 3.
- Lynch, K. y Baker, J. (2005): «Equality in Education: an equality of condition perspective», *Theory and Research in Education*, vol. 3 (2), pp. 131-164.
- MAE/SECI (2006): *Plan África 2006-2008*.
- (2007): *Estrategia de Educación de la Cooperación Española*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores/SECI.
- MAEC (2006): *Documento de Estrategia País*.

- Marchesi, A. (2000): «Un sistema de indicadores de desigualdad educativa», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, pp. 135-163.
- (2007): «Las reformas educativas en España y en los países latinoamericanos». *Actas de la Conferencia Internacional sobre Estado de bienestar y competitividad. La experiencia europea y la agenda para América Latina*. Madrid, CeALCI (Fundación Carolina).
- Martín, E. (2004): «Calidad, equidad y evaluación: una relación compleja», en *Actas de las Jornadas sobre Educación, Desarrollo y Cambio Social*. Madrid, Entreculturas.
- Martínez Rizo, F. (2006): «La educación básica en México y Corea del Sur: lecciones para las políticas públicas», *Revista Transatlántica de Educación*. México, Santillana, pp. 119-132.
- Medrano, P., Sanhueza, C. y Contreras, D. (2006): *Inequality in Latin America: a synthesis of recent research on the levels, trends, effects and determinants of inequality in its different dimensions*. Londres, The Inter-Regional Inequality Facility Secretariat, Overseas Development Institute.
- MEN (2006): *Comptes Nationaux de l'Éducation 2003-2004*. Rabat.
- MEN/UNICEF (2004): *Pour une stratégie de lutte contre l'abandon scolaire: évaluation des activités du Programme du Gouvernement du Maroc*. Rabat.
- Meuret, D. (2001): «A system of equity indicators for educational systems», en: W. Hutmatcher, D. Cochrane, N. Bottani. (eds.), *In pursuit of equity in education: Using international indicators to compare equity policies* (pp. 134-164). La Haya, Kluwer Academic Publishers.
- MINEDUC (2000): *Plan de Gobierno del Sector Educación 2000-2004*. Guatemala.
- (2007): *Informe de Resultados del Programa Nacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (PRONERE)*. Guatemala.
- Moreno, J. M. y Crouch, L. (2007): «¿Medio llena o medio vacía?: el estado del Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre Educación», *Revista Temas*, núm. 157, diciembre, pp. 37-40.
- Muñoz Izquierdo, C. y Silva, M. (2006): «Análisis y resultados de las políticas públicas referidas a la educación básica: el caso de México», *Revista Transatlántica de Educación*, México, Santillana, pp. 99-118.
- Naciones Unidas (2006): *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*. Nueva York, Naciones Unidas.
- OEA (2005): *Panorama Educativo. Progresando hacia las metas*. Santiago de Chile, UNESCO.
- OEA/Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la R. Argentina (2002): *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años '90 en la Argentina*. Buenos Aires, OEA-MECT.

- OEI/SITEAL (2004): *Informe sobre tendencias educativas en América Latina*. Buenos Aires, IPE/UNESCO.
- (2007): *Informe sobre tendencias educativas en América Latina*. Buenos Aires, IPE/UNESCO, <http://www.oei.es/evaluacioneducativa/indice.pdf>.
- OIT/ILO (2004): *Tendencias mundiales del empleo*. Ginebra, OIT. <http://kilm.ilo.org/GET2004/DOWNLOAD/trendssp.pdf>.
- (2006): *La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance*. Ginebra, OIT.
- (2007): *Tendencias mundiales del empleo juvenil*. Ginebra, OIT. <http://www.oit.org/public/english/employment/strat/download/gety06sp.pdf>.
- (2008): *Tendencias mundiales del empleo*. Ginebra, OIT. <http://www.observatorio-rse.org.es/noticias/oit18enero.pdf>.
- (2008): *LABORSTA. Internacional Labour Office Database*. <http://laborsta.ilo.org/>.
- OMS (2006): *Informe sobre la salud en el mundo*. <http://www.who.int/whr/es/index.html>.
- Oya, C. y Begué, A. (2006): *Los retos de la educación básica en África Subsahariana*. Madrid, CEALCI-Fundación Carolina.
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. (2007): *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*. Madrid, Fundación Carolina/FLACSO.
- Pérez Serrano, G. (1994): *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Madrid, La Muralla.
- PNUD (2001): *Informe de desarrollo humano*. Guatemala, Naciones Unidas.
- (2002): *Informe de desarrollo humano*. Guatemala, Naciones Unidas.
- (2003): *Informe de desarrollo humano*. Guatemala, Naciones Unidas.
- (2005): *Informe de desarrollo humano*. Guatemala, Naciones Unidas.
- (2006): *Informe sobre desarrollo humano 2006-2007*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- (2007): *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*. Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- RDH50 (2006): *50 ans de développement humain et Perspectives 2025*. Haut Commissariat au Plan (HCP), www.RDH50.ma.
- Reimers, F. (2000): «Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI», *Revista Iberoamericana de Educación*, núm. 23, pp. 21-50.
- Schleicher, A. (2005): *La mejora de la calidad y de la equidad en la educación: retos y respuestas políticas*. Madrid, Fundación Santillana.
- SECAENF (2007b): *Enquête Nationale sur l'analphabétisme, la non scolarisation et la déscolarisation au Maroc, Rapport de Synthèse*. Rabat.

- Sen, A. (1999): *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza (versión inglesa 1992).
- SITEAL (2006): *Tendencias interregionales en el porcentaje de jóvenes que no completó la secundaria*, en <http://www.siteal.iipe-oei.org>.
- (2006a): *Tendencias en la relación entre educación y desempleo en América Latina*, en <http://www.siteal.iipe-oei.org>.
- Steenwyk, N. van (2007): *Obstáculos para el logro de las metas de la Estrategia para la reducción de la pobreza y el Plan EFA en el sector educación*. Tegucigalpa, USAID/Honduras.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1985): *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona, Paidós-MEC.
- (1996): «El papel de la evaluación en la mejora escolar. El gran cuadro», en *Dirección participativa y evaluación de centros*. Bilbao, ICE-Universidad de Deusto.
- Tedesco, J. C. (2004): «Igualdad de oportunidades y política educativa», *Cuadernos de Pesquisa*, San Pablo, Fundación Carlos Chagas.
- (2007): «Internacionalización y calidad educativa», en *Fundación Europea Sociedad y Educación (2006): Libertad, calidad y equidad en los sistemas educativos (buenas prácticas internacionales)*. Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación, Comunidad de Madrid, pp. 25-42.
- Teese, R. et al. (2006): *Equity in Education Thematic Review*. Paris, OCDE.
- Tiana Ferrer, A. (2006): «La evaluación de la calidad de la educación: conceptos, modelos e instrumentos», *Revista Transatlántica de Educación*. México, Santillana, pp. 19-29.
- (2007): «Calidad, equidad e integración educativa», en *Fundación Europea Sociedad y Educación, Libertad, calidad y equidad en los sistemas educativos (buenas prácticas internacionales)*. Madrid, Fundación Europea Sociedad y Educación, Comunidad de Madrid, pp. 255-276.
- Torres, R. M. (2008): *Mitos de la Educación para Todos (EPT)*. <http://educacion-para-todos.blogspot.com/2008/05/mitos-de-la-educacin-para-todos.html>.
- UIS/UNESCO (2007): *Education survey*. <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/ReportFolders.aspx>.
- (2008): *World education indicators*. http://www.uis.unesco.org/ev.php?URL_ID=5263&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.
- UNESCO (2001): *World Declaration on Education for All*. <http://www.unesco.org>.
- (2005): *En búsqueda de la equidad. Elaboración de los Planes Nacionales de Educación Para Todos*, Documentos de Apoyo. Santiago de Chile, IPE UNESCO.

- (2005): *UNESCO-EFA Global Monitoring Report: The quality imperative*. París, UNESCO. <http://www.efareport.unesco.org>.
- (2006): *UNESCO-EFA Global Monitoring Report: Literacy for Life*. París, UNESCO.
- (2006): *UIS Statistics in brief (by country)*. <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableViewer/document.aspx?ReportId=121&IF>.
- (2007): *UNESCO-EFA Global Monitoring Report: Strong foundations. Early childhood care and education*. París, UNESCO. <http://www.efareport.unesco.org>.
- (2007): *UNESCO-EFA Global Monitoring Report: Education for All by 2015. Will we make it?* París, UNESCO. <http://www.efareport.unesco.org>.
- (2007): *Educational Equity and Public Policy: Comparing Results from 16 Countries*. Canadá, UNESCO.
- UNICEF (2006a): *Informe anual*. http://www.unicef.org/spanish/publications/files/Informe_Anual_2006.pdf.
- (2006b): *La violence à l'école, Études et Recherches*. Casablanca.
- (2008): *Estado mundial de la infancia*. http://www.unicef.org/spanish/publications/index_42623.html.
- (2008): *Panorama Guatemala*. <http://www.unicef.org/spanish/infoby-country/guatemala.html>.
- (2008): *Panorama Honduras*. <http://www.unicef.org/spanish/infoby-country/honduras.html>.
- (2008): *Panorama Marruecos*. <http://www.unicef.org/spanish/infoby-country/morocco.html>.
- (2008): *Panorama Senegal*. <http://www.unicef.org/spanish/infoby-country/senegal.html>.
- UNICEF y CEPAL (2006): «El derecho a la educación: Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe», *Boletín electrónico Desafíos*. UNICEF/CEPAL.
- Vélaz de Medrano, C. (2005): *Los retos de la educación básica en América Latina*. Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.
- Vidal, L. (coord.) (2006): *Los retos de la educación básica en los países del Mediterráneo Sur*. Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.