



# HAGÁMOSLO BIEN

Acabar con la crisis en la educación de las niñas

Informe de la Campaña Mundial por la Educación y el Fondo Educativo RESULTS

## SIGLAS

<b>ACRWC</b>	Carta de África sobre los Derechos y el Bienestar de la Infancia	<b>IFI</b>	Institución Financiera Internacional
<b>ADB</b>	Banco de Desarrollo de Asia	<b>ILO</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ADI</b>	Iniciativa Niñas Adolescentes	<b>IMF</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>ASPBAE</b>	Asociación Asia Pacífico Sur para Educación Básica y de Adultos	<b>INEE</b>	Red Inter-Agencias para Educación en Emergencias
<b>CAMPE</b>	Campaña por la Educación Popular	<b>IRC</b>	Comité Internacional de Rescate
<b>CAS</b>	Estrategia Asistencia al País	<b>LDG</b>	Grupo Donante Local
<b>CEDAW</b>	Convención por la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	<b>LEG</b>	Grupo Educativo Local
<b>CGA</b>	Evaluación de Género de País	<b>MDG</b>	Objetivo de Desarrollo del Milenio
<b>CRC</b>	Convención sobre los Derechos de la Infancia	<b>MoE</b>	Ministerio de Educación
<b>CSO</b>	Organización Sociedad Civil	<b>MoEST</b>	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
<b>DFID</b>	Departamento para el Desarrollo Internacional	<b>NER</b>	Ratio de Inscripción Neta
<b>ECCE</b>	Cuidados y Educación Temprana a la Infancia	<b>NPEF</b>	Fondo Noruego Educación Post-Primaria para África
<b>EDI</b>	Índice de Desarrollo Educativo	<b>NIR</b>	Ratio de Admisión Neta
<b>EFA</b>	Educación Para Todos	<b>NGO</b>	Organización No Gubernamental
<b>EIT</b>	Herramienta de Equidad e Inclusión	<b>ODA</b>	Asistencia al Desarrollo en Ultramar
<b>ESP</b>	Plan del Sector Educativo	<b>PEDP</b>	Programa de Desarrollo Educación Primaria
<b>FAWE</b>	Fórum de las Mujeres Educadoras de África	<b>PISA</b>	Programa para Evaluación de Estudiantes Internacionales
<b>FTI</b>	Iniciativa Seguimiento Rápido	<b>PPP</b>	Sociedad Pública-Privada
<b>GAP</b>	Plan de Acción de Género	<b>P4R</b>	Programa para Resultados
<b>GCE</b>	Campaña Mundial por la Educación	<b>QUEST</b>	Calidad Educativa para la Transformación Social
<b>GDP</b>	Producto Interior Bruto	<b>SACMEQ</b>	Consortio África Sur para Monitoreo de Calidad Educativa
<b>GEEI</b>	Índice de la Igualdad de Género en Educación	<b>SAP</b>	Política de Ajuste Estructural
<b>GMR</b>	Informe de Monitoreo Mundial	<b>SMC</b>	Comité Dirección Escolar
<b>GNP</b>	Producto Nacional Bruto	<b>TEGINT</b>	Transformar la Educación para Niñas en Tanzania
<b>GPI</b>	Índice de Paridad de Género	<b>UCEP</b>	Programa Educativo para Niños Sin Privilegios
<b>GRB</b>	Presupuesto Sensible al Género	<b>UN</b>	Naciones Unidas
<b>ICCLE</b>	Centro Internacional sobre el Trabajo Infantil y Educación	<b>UNDP</b>	Programa de Desarrollo de Naciones Unidas
<b>ICESCR</b>	Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	<b>UNESCO</b>	Organización Educativa, Científica y Cultural de Naciones Unidas
<b>IDA</b>	Asociación Internacional al Desarrollo	<b>UNGEI</b>	Iniciativa Educativa para Niñas de Naciones Unidas
<b>IEG</b>	Grupo de Evaluación Independiente	<b>UNICEF</b>	Fondo a la Infancia de Naciones Unidas
<b>IFC</b>	Corporación Financiera Internacional	<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo para Mujeres de Naciones Unidas
		<b>UPC</b>	Finalización de Primaria
		<b>VSO</b>	Servicio Voluntario en Ultramar

## AGRADECIMIENTOS

**Equipo de investigación:** Sarah Beardmore, Lucia Fry, Amy Gray, George Harris, David Hollow, Sam Kelly, Stephanie Ostfeld, Will Smith

**Familia CME:** Jakir Ahmed, Shafi Ahmed, Tasmin Akter, Hafiz Mohammed Al Mamoon, Hosne Ara, Tasneem Athar, Matarr Baldeh, Sharon Becker, Bikash Chamdra Dey, Rasheda Choudhury, Tapon Kumar Das, K. M. Elias, Rajasree Gain, Shyamal Kanti Ghosh, Maite Gueto Sheepa Hafiza, Abdul Waheed Hamidi, M. Nazmul Haq, Enamul Hoque, Tofazzal Hossain, Ginason Jandwa, Jarved, Roushan Jahan, Rokeya Kabir, Ms. Sakeba Khatun, Tanvir Muntasim, Parmita Nandy, Koninkrijk der Nederlanden Theo Oltheten, M. Habibur Rahman, Mahfuzur Rahman Mostafizur Rahman, Shadya Sahanarca, Nari Progati Sangha, Purna Kumar Shrestha, Jumiko Yamakawa

Gracias especialmente a Salsabil Bilte Habib, Kadrin Nesa, Ruma Akter y Shima Akter.

A todos en UCEP Ismail School, Ambagicha Government Primary School, Shahid President Ziaur Rahman non-Government High School y Chunkutia Girls High School.

**Asesores:** Akanksha Marphatia, Angela Melchiorre, Elaine Unterhalter

**Socios:** Campaña Mundial por la Educación, RESULTS Educational Fund

*Este informe se publica con el apoyo de Oxfam. Se escribió para contribuir al debate público y para invitar a la participación con comentarios y opiniones sobre desarrollo y temas de carácter humanitario. Los puntos de vista y las recomendaciones en este documento no reflejan necesariamente la posición de Oxfam.*

# Índice

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	7
<b>2</b>	<b>UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS: EL MARCO 4A</b> .....	8
<b>3</b>	<b>LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EDUCACIÓN ES CLAVE PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA</b> .....	10
<b>4</b>	<b>ADQUIRIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN</b> .....	12
	<i>Enfoque</i> ⇒ Abandono escolar de niñas en Malawi.....	15
	Mali: Estudio de Caso.....	18
<b>5</b>	<b>ACCESIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN</b> .....	21
	<i>Enfoque</i> ⇒ El impacto de la menstruación en la asistencia y las calificaciones de las niñas en Uganda.....	22
<b>6</b>	<b>ACEPTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN</b> .....	25
	Los educadores de calidad son importantes.....	25
	<i>Enfoque</i> ⇒ Mujeres docentes en Kenia.....	26
	<i>Enfoque</i> ⇒ República Democrática de Congo.....	27
	<i>Enfoque</i> ⇒ Violencia contra las niñas en Ecuador.....	28
<b>7</b>	<b>ADAPTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN</b> .....	30
	Bangladesh: Estudio de Caso.....	33
<b>8</b>	<b>APLICAR DERECHOS: LA VOLUNTAD POLÍTICA ES CLAVE</b> .....	36
<b>9</b>	<b>EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALES: ORTODOXIA ECONÓMICA Y GÉNERO</b> .....	38
	El pasado: Políticas de ajustes estructurales (SAPs) y mujeres.....	45
<b>10</b>	<b>INFLUIR EN LA COMUNIDAD MUNDIAL PARA AVANZAR EN LA IGUALDAD DE GÉNERO: LA INICIATIVA SEGUIMIENTO RÁPIDO EDUCACIÓN PARA TODOS</b> .....	49
	Más allá de la financiación: el trabajo mundial para apoyar la educación de las niñas.....	50
	Espacio para la mejora en la cooperación al desarrollo.....	54
<b>11</b>	<b>CONCLUSIÓN: RENOVAR EL COMPROMISO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS</b> .....	55

## LISTADO DE GRÁFICOS

Figura 1. El Marco 4A.....	9
Figura 2. Espacio para Tabla de Adquiribilidad: ¿Qué posibilidades de éxito tienen los países para garantizar la disponibilidad de la educación para niñas y mujeres?.....	13-14
Figura 3. Inscripción de la escuela en Malawi.....	15
Figura 4. Estructura de los costes para la educación primaria y secundaria en Lesoto.....	17
Figura 5. Índices de inscripción neta en Mali.....	18
Figura 6. Niños sin escolarizar en Mali.....	18
Figura 7. Estadísticas clave en educación, Bangladesh.....	33
Figura 8. Ratio niñas-niños en la escuela secundaria, Bangladesh.....	33
Figura 9. Enfoque en políticas macroeconómicas y en realización en la educación de niñas.....	40



**“... en 47 de los 54 países de África, las niñas tienen 50% menos oportunidades de asistir a la escuela secundaria ...”**

# Prólogo de Graça Machel

## *Presidenta y Fundadora del FDC y del Trust Graça Machel*

En abril de 2000, en la cálida bruma de la primavera en Dakar, se reunieron los representantes de los gobiernos, las instituciones internacionales y las CSOs para revisar el progreso realizado en educación mundial y establecer un plan audaz para lograr un avance significativo en el umbral del Siglo XXI. Yo estaba entre los que apremiaban a un verdadero pacto mundial para conseguir la Educación Para Todos (EPT) y en especial a objetivos ambiciosos para mejorar las oportunidades educativas de niños y niñas. Todos juntos, con los promotores de la Campaña Mundial por la Educación (CME), celebramos la obtención de compromisos para un conjunto de objetivos y estrategias basados en derechos. Seis meses más tarde, el mundo entero reafirmó su voluntad y compromiso con aquellos objetivos estableciendo metas educativas claras por medio del marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG).

Sin embargo, como muestra este informe, las promesas de aquellos días cargados de emoción todavía están lejos de cumplirse. Puede motivarnos el hecho de que las cifras de niños sin escolarizar hayan caído de más de 100 millones a 67 millones. Y que la distancia entre niñas y niños sea menor, representando las niñas ahora el 54% de infantes sin escuela en comparación con el 60% cuando nos reunimos en Dakar. Aun así, se cuentan por millones en todo el mundo las niñas que tienen acceso denegado a una educación completa y fortalecedora, como queda bien ilustrado en este informe.

Son muchos los tratados que han afirmado el mismo derecho de niñas y niños a una educación básica completa y de calidad. Y la comunidad mundial ha reconocido que la educación de las niñas es quizá la única gran inversión para el desarrollo. A pesar de ello, los estudios de la CME señalan los fallos en política, implementación y financiación causa del olvido víctimas del cual son las niñas en los sistemas educativos en todo el mundo.

Me escandaliza que en 47 países de los 54 de África las niñas tengan menos del 50% de posibilidades de acceder a la escuela secundaria. Y es trágico para mí, como veterano defensor de los niños en situación de conflicto, que las vidas y la escolarización de las niñas sigan siendo destruidas por la violencia sexual en épocas de guerra, en sus casas e incluso en la escuela.

El informe de la CME indica un camino claro hacia adelante. Hace un llamamiento a los gobiernos para ir más allá en el esfuerzo por aumentar la inscripción de niños y niñas, integrando un enfoque basado en derecho en cada una de las dimensiones educativas. Incidiendo en políticas y prácticas que hagan más segura la educación, más adecuada y libre de costes y cargas, se sirve de ejemplos de éxitos para recomendar leyes y procedimientos específicos que deben cambiar. El papel crítico de las instituciones financieras internacionales también es objeto de estudio y especifica cómo corregir contradicciones y deficiencias en la práctica. El informe continúa con el análisis del potencial de la única asociación global mundial por la educación – la EPT Iniciativa de Seguimiento Rápido – para ser el núcleo del cambio en la igualdad de género en educación. Para terminar, el informe insta a la acción concreta y al liderazgo por medio de las agencias convocantes y el Secretario General de la ONU para que la igualdad de género en educación ocupe el primer lugar en la agenda internacional del próximo año.

Hace más de sesenta y cinco años que la ley internacional consagró por primera vez el derecho a la educación. El tiempo de la palabra suave ya pasó. Ahora es el momento de la acción. Las mujeres y las niñas merecen y exigen sus derechos y yo estoy comprometida a trabajar con la CME y mis compañeros en la defensa por la igualdad de género en educación para garantizar que se hagan realidad sus derechos sin demora ni duda.



# RESUMEN EJECUTIVO

## LA CRISIS OCULTA EN LA EDUCACIÓN DE NIÑAS

Los avances recientes en la integración de las niñas en la escuela primaria es motivo de celebración. En estos momentos, del total de niños sin escolarizar, las niñas significan el 53%, mientras que a principios del Milenio era el 60%. Aún así, este avance en el área de la educación de mujeres y niñas no debe satisfacernos. Este informe revela la realidad detrás de esta imagen aparentemente luminosa, y muestra que cuando las niñas asisten a la escuela tienen que afrontar muchos retos y tienen muchas menos posibilidades de poder seguir asistiendo que los niños, de conseguir buenos resultados de aprendizaje y de llegar a la educación secundaria.

Por medio de un marco basado en derechos, el informe examina en primer lugar los esfuerzos de 80 países con ingresos bajos para conseguir que las niñas **puedan adquirir** un ciclo educativo completo. Nuestra Tabla de Disponibilidad agrupa a los países según su participación en cuestión de la presencia de niñas en educación en todo el ciclo educativo hasta el nivel terciario. Países como Ecuador, Tanzania y Bangladesh aparecen en la categoría de ‘Grandes Participantes’ ya que han realizado avances no sólo inscribiendo niñas en las escuelas, sino también mejorando sus habilidades para completar la primaria y avanzar hasta la escuela secundaria y más allá. En el extremo opuesto de la balanza, países como Costa de Marfil, Nigeria, República Democrática del Congo y República de África Central están condenadas a ser ‘Fallos’ a causa de los bajos índices de inscripción de niñas en la escuela primaria, finalización de ésta y transición a la secundaria. En las posiciones medias del gráfico se hallarían países como Zambia, Burkina Faso, Pakistán y Mali con resultados mixtos, mostrando algunas mejoras en la inscripción de niñas en el 1.º año de escuela primaria pero cayendo dramáticamente en participación al observar la experiencia de las niñas en años posteriores.

Una mirada a la imagen agregada también muestra algunas tendencias generales preocupantes: **en 47 de los 54 países de África, las niñas tienen 50% menos oportunidades de asistir a la escuela secundaria**; la tasa media de finalización de la escuela primaria para niños en África sub-sahariana está en 56%, pero sólo en 46% para las niñas. Esta desigualdad constituye la denegación de los derechos de las niñas y conlleva un grave coste social y económico.

- Las mujeres que cuentan con educación tienen más facultades y son más capaces de exigir sus derechos, así como de contar con familias más saludables y solventes económicamente.
- Una muchacha que completa la educación básica tiene tres veces menos posibilidades de contraer el VIH.
- Los hijos de madres educadas tienen el doble de posibilidades de sobrevivir más allá de los 5 años.

- El incremento del 1% en el número de mujeres con educación secundaria aumentaría el crecimiento económico anual per cápita en un 0,3%.

## Hacer realidad los derechos

Para entender por qué la educación no está disponible en todos los niveles hay que profundizar en las políticas y las prácticas de los gobiernos. Para remarcar las experiencias y las prácticas — negativas y positivas — en la ayuda a las niñas para que superen las enormes barreras de permanecer en las escuelas, mejorar la calidad de su educación, y tener una experiencia enriquecedora del aprendizaje, se utilizan tres dimensiones adicionales del derecho a la educación.

**Accesibilidad educativa** contempla lo que entraña hacer la educación accesible para cada niña y cada niño, y proporcionar un entorno en el que todos puedan aprender de modo efectivo, sea cual sea el lugar y el estatus económico o social. Los estados deben garantizar que la educación sea totalmente gratuita, que los obstáculos financieros dejen de ser insuperables, contemplando incluso la provisión de incentivos a las familias pobres, y que las instalaciones escolares sean agradables para los niños, sin barreras físicas, higiénicas y cercanas al hogar.

**Aceptabilidad educativa** debate la necesidad de que los estados proporcionen una educación donde la forma, el contenido y la estructura sean aceptables para las niñas así como para los niños. Los estados deben pensar en la manera de conseguir que se contraten maestras, que reciban apoyo e igualdad de derechos. También deben garantizar que la enseñanza y los procesos y lugares de aprendizaje y espacios sean adecuados y seguros para las niñas, y que reconozcan la conexión entre la habilidad femenina para el aprendizaje y la alfabetización femenina.

**Adaptabilidad educativa** acentúa la importancia de estructurar la educación de modo que se adapte a las necesidades diversas de niñas y niños y que les dé respuesta. Contempla los obstáculos que provocan el trabajo infantil, el matrimonio precoz y el embarazo adolescente y propone políticas y prácticas que puedan usarse para combatirlos.

El marco basado en derechos y los estudios de caso subrayan la importancia de garantizar los derechos, no sólo para sino también en y a través de la educación de las niñas. Asimismo resaltan principios clave que deben orientar la acción para el cambio: no discriminación, participación, responsabilidad y fortalecimiento.

Dos estudios de caso en profundidad en Mali y en Bangladesh, contribuyeron a hacer más comprensible el rol de la política pública en la extensión del derecho a la educación para todos a pesar de los recursos escasos y de las grandes desigualdades

de género en la sociedad en general. Bangladesh ha obtenido beneficios impresionantes garantizando que la educación esté disponible y accesible para las niñas. No es de extrañar, por ello, que haya logrado la paridad de género tanto en la inscripción como en la finalización de la enseñanza primaria, y que su gobierno siga adelante en la conducción de enfoques innovadores para garantizar que la educación sea finalmente aceptable y adaptable a las necesidades particulares de las niñas. Mali no ha llegado tan lejos en la igualdad de género en educación pero ha dado un primer paso facilitando oportunidades para hacer que la educación esté al alcance de las niñas, con un remarcable 97% de aumento en la inscripción de niñas durante los últimos 10 años. Ahora debe considerar cómo trasladar sus marcos legales de peso notable en políticas y prácticas para poder producir un cambio más profundo a favor de la igualdad de género eliminando los obstáculos que impiden el acceso, la disponibilidad y la adaptación a la educación.

**Buena gestión** y en especial **presupuestos con perspectiva de género** situados dentro de mayores **marcos macro-económicos que favorezcan la igualdad de género**, son de importancia capital para lograr la igualdad de género en educación. Las experiencias de países en los puntos altos y bajos del gráfico de disponibilidad examinadas, señalan la necesidad de ampliar la inversión pública en educación, de proteger los salarios y de dar oportunidades para el crédito a las mujeres y las niñas.

### **Buena gestión: el rol de las instituciones de financiación internacionales**

La globalización y los paradigmas e instituciones relacionados ejercen un fuerte impacto en las políticas nacionales, los recursos y prioridades a nivel nacional. Los valores y demandas educativas son a menudo reemplazados por la necesidad de los gobiernos de adherirse a las políticas promovidas por el **Fondo Monetario Internacional (FMI)** y el **Banco Mundial**.

El **FMI** ha conseguido su prestigio como ‘rápida’ agencia multilateral en asesoría y financiación de políticas macroeconómicas. Como tal, juega un papel crítico en la formulación de políticas macroeconómicas para aquellos países que recurren a los créditos del FMI. La normativa recomendada por el FMI muy a menudo exige restricciones severas en el gasto público. Ello a su vez limita la capacidad de los países para invertir de modo suficiente en la educación de niñas y aumenta los costes adicionales de la educación de las niñas en las familias pobres. Es imperativo que el rol y la política del FMI se reconcilien con la ley de derechos humanos internacional, con inclusión de aquellas que custodian los derechos de la infancia, el derecho a la educación, y los derechos de la mujer.

Es vital que los Ministerios de Economía nacionales trabajen con el FMI para adoptar políticas macro-económicas que permitan la máxima flexibilidad de gasto a los países, evitando la idea de la talla única que ignora la importancia del género de los marcos políticos económicos. La flexibilidad fiscal que el FMI concedió a los países con ingresos bajos durante los peores meses de la reciente crisis financiera debería continuar a medio plazo para contemplar de modo continuo el impacto resultante de un conjunto de situaciones financieras, que incluyen la especulación en alimentos y combustible y la entrada de ‘capital especulativo’.

El **Banco Mundial** debe ser coherente al considerar el impacto en el género de su política e instrumentos crediticios, lo cual implica la sensibilización al género de todas las operaciones del Banco y su seguimiento respectivamente. A pesar de las grandes investigaciones en materia de género, las múltiples estrategias y políticas operativas, y mucha retórica sobre la igualdad de género, el Banco Mundial falla con frecuencia cuando tiene que trasladar sus declaraciones, estrategias y políticas a reformas tangibles en sus inversiones. Las operaciones educativas deben ser sensibles al género y en especial buscar que se promueva la abolición de las cuotas, los presupuestos con perspectiva de género y los incentivos sobre la demanda para llegar a los grupos marginados. Para que la nueva estrategia ‘Enseñanza Para Todos’ del Banco Mundial de atender a las necesidades educativas de las niñas marginadas tenga éxito, debe incluir inversiones mucho mayores en alfabetización de adultos y desarrollo temprano de la infancia como puntales de sus agendas educativas, así como garantizar que las niñas finalicen la primaria y trasciendan a la educación secundaria de calidad, en particular por medio de la provisión de educación secundaria gratuita. Su definición de aprendizaje debería ampliarse para incluir aportaciones, procesos y resultados que condujeran a la transformación de las normas de género más que a objetivos reduccionistas de lectura y cálculo que actualmente tienen prioridad en los marcos comparativos del Banco.

### **Corregir los errores: hacia una asociación mundial por la educación de las niñas**

La Iniciativa Seguimiento Rápido en Educación Para Todos (EPT-FTI) se ha convertido en el mecanismo mundial preeminente para acoger el diálogo político y promover los principios de efectividad de las ayudas en la educación básica. Asimismo ha inyectado financiación en países que han demostrado su compromiso para lograr la finalización universal de la primaria y la igualdad de género en educación. EPT-FTI está preparada para emprender una gran iniciativa de reabastecimiento basada en su compromiso al apoyo de calidad para garantizar que las niñas accedan a la educación y permanezcan en la escuela hasta el fin del ciclo educativo. Sin embargo, para hacer este compromiso realidad, la EPT-FTI precisa mejorar integralmente sus marcos, herramientas y prácticas financieras para exigir a los gobiernos y donantes que den atención sostenida e integrada a los objetivos de equidad de género en la educación primaria y secundaria. Promoviendo políticas y prácticas que cuenten con el potencial de liderar una mejora en la educación de niñas, la asociación EPT-FTI podrá impulsar a cada uno de sus miembros para que unifiquen sus inversiones educativas tras los objetivos compartidos de igualdad de género para aumentar la demanda y la provisión de educación de calidad para niñas. Sobre esta base, los donantes probablemente renovarían sustancialmente y a largo plazo sus compromisos para el reabastecimiento de la FTI, y también garantizarían que sus propias operaciones fueran sensibles al género en su totalidad.

## RECOMENDACIONES

Los gobiernos pueden y deben actuar para hacer que la educación sea no sólo adquirible, sino también accesible, aceptable y adaptable. Las escuelas deberían ser gratuitas y seguras para las niñas. Con ello garantizaríamos que las niñas tuvieran una oportunidad de permanecer y aprender en la escuela hasta la finalización de la primaria, y progresar a los niveles secundario y terciario.

1. Planes sólidos de gobierno, respaldados por recursos, deben ser la piedra angular del esfuerzo para conseguir la igualdad de género en educación. Todos los gobiernos deberían realizar una auditoría de género de las estrategias educativas nacionales. Ello debe complementarse con presupuestos con perspectivas de género para asegurar que las políticas y los planes que promoverán y estimularán el derecho de las niñas a la educación se financien por completo. Los planes de los gobiernos deberían contemplar lo siguiente:
  - Eliminación progresiva de los obstáculos impiden a las niñas la finalización de la primaria y el progreso a la secundaria y nivel terciario. Aquí debería sumarse la abolición de cuotas y otras cargas y medidas sobre la demanda como estipendios, programas de alimentación escolar y transporte subsidiado o gratuito hasta la escuela.
  - Mejoras en las infraestructuras escolares, como aseos privados e instalaciones escolares seguras.
  - Políticas de contratación que garanticen una representación equilibrada de mujeres y hombres en la profesión de docentes.
  - Medidas para eliminar el prejuicio de género y los estereotipos en la docencia y el aprendizaje, como garantizar la representación positiva de las mujeres en los libros de texto, y formación en prácticas de clase de igualdad de género.
  - Leyes y prácticas para eliminar cualquier forma de violencia de género en las escuelas, ocupándose adecuadamente del problema.
  - Seguimiento del progreso sobre objetivos basados en igualdad para la contratación, progresión y aprendizaje de un modo que separe los datos por género, edad, grado, posición social y lugar, entre otros.
2. Los gobiernos deberían ser abiertos y transparentes en sus procesos presupuestarios y de planificación y conectar especialmente con grupos de mujeres como parte de su compromiso con la participación de la sociedad civil de base amplia en la planificación y control presupuestario del sector educativo.
3. Los gobiernos deben asimismo proponer y aprobar leyes que prohíban las prácticas discriminatorias en las escuelas, como la exclusión por razón de embarazo o matrimonio infantil.

Si bien el núcleo del cambio en la cruzada para lograr la igualdad de género en educación está en el Estado, el papel de las instituciones internacionales sigue siendo vital. **La comunidad mundial tiene que comprometerse activamente en la tarea de garantizar derechos iguales, para niños y niñas, para, en y a través de la educación.**

1. El Secretario General de las Naciones Unidas debería convocar un evento de alto nivel en la UNGASS en setiembre 2011 para concienciar políticamente del arduo desafío que supone la igualdad de género en educación, y poner en marcha una estrategia mundial que garantice la realización de acciones concretas para potenciar las intervenciones hacia el logro de la igualdad de género en la educación a todos los niveles.
2. El dicho evento de alto nivel debería establecer un proceso que provocara nuevos compromisos para conseguir la igualdad en educación del cual se informaría en 2012.
3. El FMI y los Ministerios de Economía deberían garantizar que los patrones macroeconómicos, asesoría y toma de decisiones sean sensibles al género y respondan por la desproporcionada carga que recae en las mujeres por las restricciones de consumo del sector público.
4. El Banco Mundial debería garantizar que todos los acuerdos y operaciones en países clientes sean sensibles al género y que la nueva Estrategia Educación Para Todos de prioridad a la paridad de género en el acceso y el aprendizaje en todos los niveles educativos.
5. Todos los donantes para la educación deberían comprometerse en firme por 3 años para el reabastecimiento de la FTI, ampliando al mismo tiempo su apoyo bilateral alineándose con los objetivos de género acordados en escuela primaria y secundaria, incluyendo la eliminación progresiva de todas las barreras económicas en educación. El apoyo bilateral debe ser predecible y debería destinarse a las regiones y países donde las niñas tienen menos ventajas que los niños.
6. La prioridad del objetivo de la paridad de género en la inscripción ha oscurecido la necesidad de una atención equilibrada, y de inversión, a las políticas que garantizarán que las niñas sigan en la escuela y adquieran el conocimiento que precisan para fortalecerlas en su ciclo vital. El marco posterior al MDG debería incluir objetivos completos que contemplen temas de gestión e implementación, y también de retención, finalización y aprendizaje para niñas y niños.



“La igualdad para mujeres y niñas no es sólo un derecho humano básico, es un imperativo social y económico.”

— United Nations Secretary-General, Ban Ki-moon (2 Julio 2010)

# 1 INTRODUCCIÓN

Estamos en 2011 y 1 de cada 4 mujeres no es capaz de leer esta frase. Esto es una tragedia y la negación de los derechos a gran escala. En 2005 el mundo no alcanzó el primer objetivo acordado dentro del marco para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs): eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria en ese año. Aunque las organizaciones de la sociedad civil y los educadores protestaron, la pérdida pasó sin apenas comentarios ni atención de la comunidad mundial en conjunto. Desde aquella fecha, se ha realizado un progreso continuado por lo menos en el área de la primaria, con la disminución de la disparidad en las inscripciones, siendo ahora 53% de niñas del total de niños en edad escolar las que no asisten a la escuela, una mejora remarcable si observamos la situación al inicio de la década cuando 60% de los niños sin escuela eran niñas (UNESCO 2000). De modo similar, el Índice Mundial de Paridad de Género (GPI) en las tasas de inscripción nacionales (NER) que refleja la ratio niñas-niños en educación primaria está ahora en 0,98, un cambio significativo respecto del 0,93 de hace doce años (UNESCO 2000).

Este avance no debe, sin embargo, satisfacer a la comunidad internacional sobre el estatus y la experiencia de las niñas en educación, en especial en los países más pobres. A pesar de que haya más presencia de niñas en las escuelas, millones de niñas en todo el mundo siguen padeciendo discriminación, violencia, descuido, explotación y abusos. Mientras que la educación tiene un papel emancipador

dando fortaleza a las niñas y equipándolas con las mismas oportunidades que a los niños, la discriminación sistémica contra mujeres y niñas conspira para mantener a las más marginadas fuera del ámbito escolar, sin conocimientos sobre habilidades fundamentales, y sin continuidad después de la primaria. En muchos países, el papel de las mujeres se define en términos de trabajo doméstico, sin remuneración, realizado para mantener la economía doméstica, y su papel de reproductoras de la familia. La dependencia económica de los hombres, la falta de participación en las esferas públicas como estructuras de gobierno local y el mercado laboral, la violencia física y sexual y las definiciones socio-culturales del papel ‘apropiado’ de las mujeres, todos confluyen para privar sistemáticamente a las mujeres y niñas de los derechos de igualdad, con inclusión del derecho que tiene más posibilidades de transformar su fuerza y autodeterminación: la educación.

La discriminación por el género contra mujeres y niñas se compone adicionalmente de otros aspectos de marginación como ser miembro de una minoría étnica o religiosa, tener ascendencia africana, vivir en áreas rurales, tener una discapacidad, o vivir en el quintil con los ingresos más bajos. Las diferencias más severas dentro de las naciones entre los que viven en áreas accesibles y los que están en regiones más marginales pueden verse exacerbadas por la desventaja transversal del género. Por ejemplo, en Bolivia, Honduras, Tanzania, Madagascar y otros muchos países, los muchachos

ricos de las ciudades destinarán dos veces más tiempo a la educación que las muchachas pobres de áreas rurales.<sup>1</sup>

El propósito de este informe es mostrar que mejorar el acceso a la educación no implica necesariamente el fin de la discriminación y la marginación de las niñas en la educación. Sacude cualquier felicitación prematura dentro de la comunidad internacional y revela que en el mundo las niñas siguen estando excluidas y discriminadas negativamente en todos los niveles educativos. Aunque mejoren las cifras en las inscripciones, cuando las niñas llegan a la escuela se enfrentan con innumerables retos y tienen muchas menos opciones que los niños para seguir asistiendo, seguir aprendiendo y trascender a la educación secundaria. **El derecho a la educación sigue siendo violado para millones de niñas y la auténtica igualdad de género en educación — y en otros ámbitos — sigue estando a gran distancia de su consecución.**

Este informe aborda la dura realidad examinando el estado de la educación de las niñas en 80 países en vías de desarrollo, basado en un marco conceptual desarrollado para elaborar el derecho a la educación, conocido como el 4As. El marco 4As, adoptado por el Comité de la ONU para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1999, activa las obligaciones del Estado para garantizar que la educación sea Adquirible, Accesible, Aceptable y Adaptable a las necesidades y circunstancias de todos los niños. El informe examina los obstáculos y las mejores prácticas para asegurar que la provisión de educación a las niñas se corresponda con las 4As. Con ello, se identifican los pasos necesarios que deben dar los gobiernos para garantizar que el derecho a la educación esté garantizado para niñas y niños. El marco 4A proporciona un conjunto integrado de categorías e indicadores por medio de los cuales se conecta con aspectos más amplios de la educación que la simple observación de la tasa de inscripciones. Separa el derecho a, durante y por medio de la educación (El Proyecto

del Derecho a la Educación 2010, 2009) y proporciona una alternativa al estrecho enfoque sobre la Ratio de Inscripción Neta (NER) ofreciendo una aproximación holística a la igualdad de género en el acceso a la educación, el compromiso sostenido en educación y el logro de resultados de aprendizaje (Wilson 2003). Dos estudios de caso en profundidad en Mali y en Bangladesh, contribuyeron a hacer más comprensible el rol de la política pública en la extensión del derecho a la educación para todos a pesar de los recursos escasos y de las grandes desigualdades de género en la sociedad en general.

Reconociendo que la gestión es un componente crítico de la obligatoriedad de los derechos humanos, es te informe también examina los paradigmas económicos mundiales y los marcos de desarrollo educativo que han influenciado el entorno donde se construye la política educativa doméstica. Finalmente, el informe se dirige a la asociación educativa mundial, la Iniciativa Seguimiento Rápido Educación Para Todos, para identificar qué pueden y deben hacer los implicados de la comunidad internacional educativa como paso siguiente a las intervenciones efectivamente orientadas y ampliadas para mejorar la igualdad de género en educación.

En 2011, se han visto señales de un interés renovado entre los donantes, países asociados e instituciones internacionales en el asunto de la educación de niñas. Este informe establece prioridades de acción para el próximo período, basándose en un análisis con base en derechos y un compromiso claro para garantizar que se han aprendido las lecciones del pasado. Por encima de todo, el mensaje de este informe debería ser claro.

***La violación continuada por parte de los gobiernos de su obligación para garantizar la igualdad de género en educación debe finalizar, y es responsabilidad de la comunidad mundial dar apoyo a este objetivo.***

## 2

# UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS: EL MARCO 4A

Defender la dignidad y los derechos humanos, alentar la justicia social, y mejorar de desarrollo social y contribuir al crecimiento económico: todas ellas razones que compelen a dar prioridad a la educación de las niñas. Sin embargo, la mayor justificación para hacerlo es que es un derecho humano, que las leyes nacionales e internacionales contemplan. La premisa de este informe es que la ley de los derechos humanos debería ser más explícitamente reconocida como fundamento primario en la tarea del logro de la Educación Para Todos (Singh 2011) ya que proporciona una base normativa para la valoración de

los indicadores educativos (Proyecto Derecho a la Educación 2009). Si bien se han utilizado muchos y distintos enfoques e indicadores para medir el progreso hacia la igualdad de género, tanto en educación como en general, el enfoque basado en derechos se centra en la responsabilidad y la capacidad de los gobiernos para implementar el derecho a la educación (UNGEI 2010b, Moser 2007).

Varios tratados de derechos humanos regionales e internacionales destacan el derecho a la educación, con especial significado la Convención sobre los Derechos de la

<sup>1</sup> La marginación debida al lugar, etnicidad y discapacidad no son exclusivos de mujeres y niñas, pero los roles de género y de relaciones sociales profundamente enraizados tienden a intensificar estas barreras para las niñas' (ASPBAE 2010 p.xxi). Es más, muchos de los factores que causan marginación y discriminación contra las niñas son interdependientes y se estimulan entre ellos (UNGEI 2010\*). Mientras que en algunos países, como Brasil, hay más niñas que niños en las escuelas, la elección de focalizar en las niñas es un medio potente por medio del cual facilitar mejores oportunidades educativas a los marginados y excluidos sociales en todos los espacios (UNGEI 2010). El género es un punto de acceso para la valoración de la marginación debido a su transversalidad que refuerza o mitiga discriminación y desventajas y medidas para garantizar que las niñas accedan a una educación de calidad que a menudo benefician a otros grupos marginados (Dunne, 2009).

Infancia (CRC), el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), y la Convención sobre la Eliminación de cualquier Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Todos ellos constituyen ‘el conjunto más completo de compromisos legalmente ejecutables que conciernen tanto a los derechos a la educación como a la igualdad de género’ (UNESCO 2003). El ICESCR explícitamente contiene las medidas más explícitas con respecto al derecho a la educación, donde el artículo 13 articula el objetivo de los Estados con relación a la educación primaria, secundaria y terciaria y también al contenido de esta educación (Proyecto Derecho a la Educación 2009). A pesar de ello, si se compara con otros derechos humanos, la comunidad internacional ha sido muy lenta en el reconocimiento de la educación como derecho, con limitadas ‘acciones para desarrollar indicadores para el derecho a la educación a nivel internacional’ (Proyecto Derecho a la Educación 2010 p.1). **Una razón de peso para ello es que la educación se ha considerado durante mucho tiempo y principalmente un objetivo de desarrollo más que un derecho humano.**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación han tenido un papel positivo al remarcar la necesidad de una acción mundial para cumplir los objetivos en la inscripción y

la paridad de género. Sin embargo, si bien los objetivos tienen valor en la identificación de ciertos aspectos de la desigualdad de género, son reduccionistas en esencia, se centran en la igualdad de acceso más que en la igualdad de cumplimiento del derecho a la educación, y no consiguen conectar con las disparidades dentro de las naciones (Unterhalter et al. 2010). Han creado un discurso de responsabilidad para con los objetivos educativos, pero este discurso ha adoptado una retórica que aclama al progreso en las tasas de inscripción agregadas y cierra los ojos a la opresión, discriminación, pobreza y pérdida de fuerza que son la realidad diaria de muchas niñas en todo el mundo, dentro y fuera del aula. Por otra parte, un marco basado en derechos para analizar el progreso educativo de las niñas proporciona un marco global adecuado para el logro de la igualdad en educación para las niñas durante la próxima década, garantizando que los compromisos políticos de los Estados no estén desconectados de sus obligaciones legales (Wilson 2003).

Para realizar un análisis de derechos de la educación de las niñas, este informe se sirve del Marco 4A desarrollado por el anterior Relator Especial de ONU sobre el Derecho a la Educación, la fallecida Katarina Tomasevski. En el Marco 4A figuran cuatro categorías distintas para valorar la provisión de educación.

## 1 QUE SEA ADQUIRIBLE

¿es adquirible en general la educación?

## 2 QUE SEA ACCESIBLE

¿existen obstáculos geográficos o económicos para acceder a la educación?

## 3 QUE SEA ACEPTABLE

¿cuál es el contenido de la educación?

## 4 QUE SEA ADAPTABLE

¿hasta qué punto se adapta la educación a las necesidades de las distintas categorías de personas?

Figura 1. El Marco 4A

Analizando en primer lugar hasta qué punto es adquirible la educación, basándonos en datos de 80 países con ingresos bajos que miden el nivel de inscripción a la primaria de las niñas, asistencia continua, finalización, aprendizaje durante la primaria y progresión a la secundaria, el informe muestra países agrupados por rendimiento, y refleja cómo sus marcos políticos y legales (y de ahí la implementación de ellos) están consiguiendo garantizar que las niñas puedan adquirir escolarización. Esta valoración de base se desarrolla después y tiene en cuenta los temas relacionados con los otros

tres derechos: acceso, aceptación y adaptación y revela una imagen holística del porqué ciertos países están luchando para garantizar entornos cualitativos de aprendizaje para las niñas y otros que lo consiguen sin dificultad. Sin embargo, es importante señalar que la numeración de estas categorías no indica ninguna forma de jerarquía dentro del marco, ya que están interconectadas de modo inherente y deben verse como un todo. Las cuotas escolares se ven afectadas por la accesibilidad y por la gestión, mientras que el trabajo infantil puede considerarse un asunto transversal al 4As. Además, las barreras

para asegurar que la educación sea adquirible, adaptable, accesible y aceptable están en todas partes: el hogar, la escuela, y el camino a y desde la escuela (Muhammed y Eskander 2005).

El marco 4A no está relacionado únicamente con el género y es útil para valorar todos los aspectos educativos. En el contexto de este informe, dentro de cada uno de los 4A aquellos sub-indicadores más relevantes al género se han seleccionado para el análisis, facilitando análisis en el país y juicio de sus realizaciones. Este análisis se construye sobre la ingente tarea de ActionAid y el Proyecto Derecho a la Educación, utilizando muchos de los indicadores seleccionados en su proceso de definición del entorno escolar ideal para la educación de calidad (ActionAid 2011).

No carecemos de conocimiento sobre la importancia de la educación para mujeres y niñas; un sinnúmero de publicaciones académicas y evaluaciones de proyectos han documentado las buenas prácticas. Sin embargo, el patriarcado y la desigualdad de género siguen estructuralmente incrustados en la sociedad. Los gobiernos tienen niveles desiguales de voluntad política y de capacidad institucional para aprobar y aplicar leyes y normativas para superar estos factores y así custodiar el derecho a la educación. Más aún, en los casos en que existe la normativa suelen faltar los marcos financieros y presupuestarios necesarios para lograr el derecho a la educación.

*Este informe, por ello, identifica qué normativas y prácticas legales, políticas y financieras darán apoyo a la realización del derecho a la educación, en especial para niñas.*

### 3

## LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EDUCACIÓN ES CLAVE PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

“Eliminar la discriminación de género y dar poder a la mujer son algunos de los retos más importantes que el mundo enfrenta en la actualidad. Cuando las mujeres están sanas, tienen educación y son libres de elegir las oportunidades que les ofrece la vida, los niños prosperan y los países fructifican y ello representa un doble dividendo para mujeres y niños.”

— UNICEF (2007)

La educación es vital para desarrollar las capacidades de las niñas, fortalecerlas, potenciar conciencia y pensamiento crítico, capacitarlas para exigir los restantes derechos humanos y tomar decisiones más informadas (Sen 1999). La educación capacita a niñas y mujeres para exigir su derecho a la sanidad para ellas y para sus familias, potencia el desarrollo de los marcos normativos y legales en consonancia con la igualdad de género, y avanza otras normas que promueven el cumplimiento de sus otros derechos. Puede incluso aumentar la conciencia sobre mecanismos legales y judiciales para proteger a las mujeres de violaciones de derechos, explotación y violencia doméstica. Asimismo alienta la participación de la mujer en la vida democrática del país, aumentando su participación en el escenario de la toma de decisiones y en las estructuras formales del poder. La educación puede transformar las relaciones de poder desiguales que de manera consistente se dan en la esfera doméstica y en la pública en las experiencias reales de la opresión de la mujer, por ejemplo haciendo menos frecuente que manden a sus hijas a trabajar en otras casas como empleadas o, peor aún, en explotación sexual comercial. Aportando conocimiento, habilidades

y capacidades para tomar decisiones informadas, protegerse y defenderse a sí mismas del abuso y de la explotación y lograr autonomía económica y social, la educación es un catalizador de categoría para hacer realidad la igualdad de género.

Cuando una niña tiene la oportunidad de aprender entrando y permaneciendo en una escuela de calidad experimenta un efecto que transforma no tan sólo las opciones de su propia vida y la realización de sus derechos como ser humano, sino también en un entorno social y económico más amplio (Herz y Sperling 2004) UNDP 1995, The Girl Effect 2010, ASPBAE 2010). Educar a las niñas es la clave para garantizar la salud de madres e hijos, el desarrollo de la comunidad y el crecimiento económico.

**Salud:** Una niña escolarizada puede ser sexualmente activa a una edad más avanzada, puede escoger estando más informada y fortalecida, es menos vulnerable, y hay más posibilidades de que le diga a su compañero que use preservativo (Vandemoortele y Delamonica 2000, The Basic Education Coalition 2004). Si una niña en África finaliza la educación básica tiene tres veces menos posibilidades de contraer VIH (CAMFED 2010). Una niña que haya recibido educación tiene más control de



“No hay herramienta más efectiva para el desarrollo que la educación de las niñas ... Si no se consigue la igualdad de género para las niñas en educación, el mundo no tiene ninguna posibilidad de conseguir muchos de los ambiciosos objetivos de salud, sociales y de desarrollo que ha previsto”

— Kofi Annan, anterior Secretario general de ONU (2005)

su vida reproductiva y es más probable que use contraceptivos para espaciar sus embarazos en intervalos más saludables (Abu-Ghaida y Klasen 2004). También es probable que tenga menos familia: las mujeres que cuentan con siete o más años de escolarización tienen de dos a cuatro hijos menos que las que no han asistido (Banco Mundial 1993), Colclough y Lewin 1993, Summers 1994). Dar prioridad a la educación de las niñas también protege a la generación venidera contra la Mutilación/Extirpación de Genitales Femeninos, por ejemplo en Tanzania las niñas tienen tres veces y media menos probabilidad de sufrirla y en la Costa de Marfil cinco veces menos si sus madres han ido a la escuela (UNICEF 2005a).

**Supervivencia infantil:** Cuanta más educación tiene la madre, más posibilidad tienen ella y sus hijos de estar sanos. Desde 1970, la mitad de la reducción de la mortalidad infantil por debajo de los 5 años en 175 países fue debida a las mejoras realizadas en la educación de mujeres en edad reproductiva (Gakidou, Cowling, Lozano and Murray, 2010). Los niños cuyas madres han completado la educación básica tienen un 40% menos de probabilidades de morir en la infancia en comparación con aquellos cuyas madres no han asistido a la escuela (Watkins 2001). También tienen el doble de probabilidad de sobrevivir a la edad de cinco años (Bicego y Ahmad 1996) y la mitad de probabilidad de estar malnutridos (Save The Children 2005). Tendrán dos veces más probabilidad de estar completamente inmunizados (UNICEF 2005), y el doble de probabilidades de asistir a la escuela (UNICEF 2005).

**Fortalecimiento económico:** La educación capacita a niñas y mujeres a acceder a empleos más seguros y mejores. Un año extra de escuela primaria incrementa el salario final de una niña en un 10–20% y el impacto de este potencial de beneficio aumentado se multiplica porque mujeres y niñas hacen buen uso del dinero que ganan, reinvertiendo el 90% en sus familias en comparación a un 30–40% en el caso de los hombres (Fortson 2003). El impacto económico también se siente en una escala macro pues el aumento de educación en la mujer conduce a un incremento del crecimiento nacional: un simple 1% de aumento en el número de mujeres con educación secundaria incrementa el crecimiento de los ingresos per cápita anuales de un país en un 0,3% (PLAN 2008). A nivel mundial, PLAN (2008) proporciona una estimación sorprendente: 92 mil millones de dólares de beneficios anuales se pierden en 65 países con ingresos medios y bajos y en transición como resultado de no conseguir educar a las niñas hasta el mismo nivel que los niños. Esta pérdida anual no queda lejos de los 128,7 mil millones de dólares que anualmente proporcionan los donantes como Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA), lo cual sugiere que las ganancias que pueden conseguirse educando a las niñas están a la par con las inversiones de los donantes en ODA.

# 4

## ADQUIRIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN

**GARANTIZAR QUE LOS RECURSOS ESTÉN AL ALCANCE PARA QUE CADA NIÑO Y CADA NIÑA PUEDAN ADQUIRIR EDUCACIÓN DE CALIDAD**

En Eritrea 2 de cada 3 niñas nunca se inscribirán en la escuela. Por cada 3 niñas que empiezan a ir a la escuela en Chad, sólo 1 asistirá a la clase 5. En Mauritania sólo 1 de cada 10 niñas finalizará la escuela primaria.

El aspecto de **adquirible** del derecho a la educación está basado en la premisa de que los recursos humanos, materiales y presupuestarios sean suficientes y adecuados para garantizar la educación para todos. Es precisa la existencia de escuelas equipadas y con suficiente personal — preprimaria, primaria y post primaria — y se fundamenta en la noción de que debería haber libertad de elección con respecto a la escolarización con estándares que cumplan los mínimos establecidos por el estado.

La tabla de adquiribilidad para 80 países con ingresos bajos figura aquí con ocho indicadores que reflejan la adquiribilidad de la educación para niñas y niños en el ciclo escolar completo. La tabla constituye una ilustración patente de la chocante desconexión entre el acceso inicial de las niñas a la educación y su capacidad para disfrutar de un ciclo completo de educación. La tabla agrupa a los países en cuatro categorías sobre la base de su progreso relativo para hacer la educación de las niñas algo adquirible, utilizando datos remitidos por el gobierno al Instituto de Estadística de UNESCO. Los datos se han convertido en valores para posibilitar la agrupación de países según sus actuaciones. Las cuatro categorías son países que son ‘grandes realizadores’, los que son ‘realizadores medios’, los que son ‘bajos realizadores’, y los ‘fracasos’.<sup>2</sup> Los países con menos del 50% de datos se han ubicado en una categoría especial (‘Sombras’) y debe tenerse en cuenta que tales países tienen pocas posibilidades de avanzar en la causa de la educación de niñas sin una imagen básica de la distribución de la educación por medio de datos libremente disponibles.

El primer indicador es el NER ajustado para niñas, seguido por el GPI (Índice de Paridad de Género) para NER, transición de primaria a secundaria por género, expectativa de vida escolar de GPI, % de estudiantes mujeres en educación terciaria, supervivencia de niñas a grado 5, cambios en NER en primaria de niñas durante la pasada década, y % de cambio en la transición de niñas desde la finalización de la primaria a la inscripción en secundaria.

### Necesario pero insuficiente: la paridad en las inscripciones produce una imagen equívoca

Si bien el logro de la paridad de género es un requisito previo a la igualdad de género, constituye un pobre aliado para valorar el progreso genuino al respecto (Unterhalter, North y Exley 2010, Wilson 2003). Sigue siendo un indicador comparativo útil ya que los datos son ampliamente disponibles y se calculan fácilmente, pero no consigue proporcionar información sobre qué niñas están inscritas, si siguen asistiendo, qué aprenden mientras están en la escuela y qué son capaces de hacer con su educación cuando la abandonan (Unterhalter, North y Exley 2010).

Gran parte del progreso logrado en la igualdad de género en educación se ha visto conectado a un rápido aumento en inscripciones iniciales, mostrado en la primera columna de la tabla. Sin embargo, una lectura más atenta muestra que incluso cuando el número de inscripciones de niñas es alto — como en Tanzania donde el número de niñas escolarizadas se dobló en una tasa de inscripción del 97,3% — abandonan la escuela casi con igual rapidez. En Tanzania solo el 32% de las niñas efectúan el tránsito a la escuela secundaria inferior, y solo 1 de cada 3 estudiantes universitarios son mujeres. De modo similar en Chad, la inscripción de niñas a la primaria aumentó por encima del 50% pero tienen un 30% menos probabilidades que los niños de permanecer en la escuela. En Burundi, la inscripción de niñas aumentó un notorio 200% — si bien 25% abandonarán antes del 5 grado. De los que queden, solo un 22% de estudiantes mujeres pasarán a la secundaria inferior. De hecho, en 47 de los 54 países africanos, las niñas tienen un 50% menos de oportunidades de completar la escuela primaria.

La inscripción en primaria es por ello un requisito previo necesario para mejorar la igualdad de género en educación, pero es insuficiente como medida de progreso: las medias de inscripción nacional ocultan

<sup>2</sup> Para una explicación detallada de la lógica para el mecanismo de clasificación vean A.

## TABLA DE ADQUIRIBILIDAD

País	NER ajustado para niñas (%)	GPI para NER (ratio)	Transición de primaria a secundaria para niñas	GPI de expectativa de vida escolar (ratio)	Estudiantes mujeres en terciaria (% del total de estudiantes)	Permanencia de niñas hasta G5 (% de inscritas)	Cambio de NER en primaria de niñas durante la pasada década (% de cambio)	Cambio en transición de primaria finalizada a inscripción en secundaria (% de cambio)
<b>REALIZADORES ALTOS</b>								
Armenia	94.4	1.03	98.3	1.08	56.1	—	0.5	0.5
Bangladesh	93.3	1.08	100	1.03	35.1	66.1	—	—
Bolivia	92.3	1	94.1	0.97	45	84.6	-3.6	5.2
Burundi	99.8	1.01	22.6	0.87	30.5	75.9	203.2	16.8
Ecuador	100	1.03	76.9	1.03	52.9	83.1	0.3	11.6
El Salvador	96.5	1.02	91.8	0.98	54.6	81.6	7.8	4.7
Georgia	92.9	0.97	99.1	1	54.9	95.4	—	0.7
Ghana	76.6	1.01	91.6	0.93	37.3	77.6	29.7	9.5
Honduras	98.3	1.02	86.2	1.11	60	80.3	10.6	—
Jordan	94.4	1.01	98.2	1.04	51.3	—	-0.4	1
Kyrgyz Republic	91.1	1	99.6	1.06	56.4	—	-3.3	2.4
Lesotho	75.5	1.06	66.4	1.05	55.2	69.2	23.8	20.9
Madagascar	99.8	1.01	55	0.96	47.5	50.2	49.4	16.4
Mongolia	99.4	1	98.9	1.12	60.6	95.4	2.2	0.5
Paraguay	88	1	88.9	1.03	56.7	85	-9	-4
Philippines	93.2	1.02	98.1	1.04	54.4	82.5	3.5	0.7
Senegal	76.3	1.04	57.1	0.92	37	70.8	52.1	35.2
Tanzania	97.3	1.01	32.3	0.95	32.3	89.2	93.8	40.7
Tunisia	99.9	1.01	85.8	1.07	58.8	96.3	5.7	10.4
Ukraine	89.6	1	99.6	1.05	54.4	—	—	0
<b>REALIZADORES MEDIOS</b>								
Burkina Faso	60.5	0.89	50.7	0.84	32.1	77.6	109.8	31.4
Guatemala	94.9	0.97	89.7	0.93	50.8	69.8	19.1	-2.8
Indonesia	—	—	92.7	0.98	47.4	89.3	—	14.9
Malawi	93.7	1.05	74	0.97	33.6	42.5	-4.1	-0.7
Mali	69.8	0.83	68.2	0.76	28.9	85.1	87.7t	31.1
Mauritania	78.8	1.07	30.8	1	28.2	83.5	27.1	-16.7
Moldova	89.5	0.99	97.7	1.06	57.3	—	-2.8	0.4
Morocco	88.5	0.97	78.1	0.88	46.9	84.5	36.4	-6.1
Mozambique	89.8	0.94	54.7	0.84	33.1	53.3	93.9	27.2
Rwanda	97	1.03	—	0.99	43.5	50.5	27	—
Sri Lanka	95.6	1.01	97.1	—	—	98.1	—	-2.6
Swaziland	83.7	1.02	—	0.92	49.8	87.9	16.9	—
Thailand	89.4	0.99	88.8	1.07	54.3	—	—	—
The Gambia	71.9	1.03	83.2	0.97	—	72.1	0.6	23.9
Uganda	93.7	1.03	55.3	0.97	44.3	59.4	—	22.4
Uzbekistan	88.8	0.98	98.9	0.97	40.5	—	—	1.9
West Bank and Gaza	77.5	1	97.4	1.09	55.6	—	-22	-0.3
Zambia	93.8	1.03	67.4	—	—	70.4	36.9	25.9
<b>REALIZADORES BAJOS</b>								
Cambodia	86.7	0.96	78.6	0.88	34.4	64.8	9.2	10.5
Cameroon	85.6	0.88	45.5	0.85	43.9	79.2	—	44.1
Congo, Rep.	61.6	0.93	62	—	17.3	79.3	—	18

Figura 2. ¿Qué posibilidades de éxito tienen los países para garantizar la disponibilidad de la educación para niñas y mujeres?

## TABLA DE ADQUIRIBILIDAD (CONT.)

País	NER ajustado para niñas (%)	GPI para NER (ratio)	Transición de primaria a secundaria para niñas	GPI de expectativa de vida escolar (ratio)	Estudiantes mujeres en terciaria (% del total de estudiantes)	Permanencia de niñas hasta G5 (% de inscritas)	Cambio de NER en primaria de niñas durante la pasada década (% de cambio)	Cambio en transición de primaria finalizada a inscripción en secundaria (% de cambio)
<b>REALIZADORES BAJOS (CONT.)</b>								
Egypt, Arab Rep.	93.4	0.96	—	—	—	96.5	10.2	—
Eritrea	34.4	0.88	81	0.75	25	72	11.2	1.9
Ethiopia	81	0.94	87.3	0.82	23.8	48.8	169.9	—
Guinea	67.8	0.87	40.2	0.72	24.4	64.3	90.6	-33.9
India	88	0.96	81.1	0.9	39.1	70	14.1	-4.3
Kenya	84.2	1.01	—	0.94	41.2	—	32.6	—
Lao PDR	80.7	0.96	76.9	0.86	43.2	67.7	8.9	7.8
Nepal	—	0.98	81.4	—	39.7	63.6	—	10.8
Nicaragua	93.8	1.01	95.7	—	—	55.2	16.1	-2.8
Niger	51.3	0.81	62.1	0.77	29	66.3	147	51.9
Pakistan	60.2	0.84	71.9	0.82	44.5	59.5	31.5	—
Tajikistan	95.6	0.96	97.7	0.85	29	—	3.7	0.7
Timor-Leste	81.8	0.97	87.5	—	40	79.4	—	—
<b>FRACASOS</b>								
Central African Republic	56.8	0.74	44.7	0.67	30.5	48.5	—	—
Chad	—	—	65.4	0.62	14.7	33.6	—	33
Congo, Dem. Rep.	—	0.9	75.7	0.73	26.1	76.7	—	—
Côte d'Ivoire	52	0.83	45.1	—	33.3	66	7.2	18.5
Iraq	82	0.88	—	—	36.2	—	1.3	—
Nigeria	59.6	0.91	44.1	0.82	40.7	—	7.9	—
Togo	89	0.91	57.8	0.71	—	50.5	18.2	-7.6
Yemen, Rep.	66	0.83	—	0.62	28.7	—	58.9	—
<b>SOMBRAS</b>								
Afghanistan	—	0.78	—	0.6	18	—	—	—
Angola	—	—	—	—	—	—	—	—
Benin	86.5	0.87	—	—	—	—	—	—
China	—	—	—	1.05	49.2	—	—	—
Guinea-Bissau	—	—	—	—	—	—	—	—
Haiti	—	—	—	—	—	—	—	—
Korea, Dem Rep.	—	—	—	—	—	—	—	—
Kosovo	0	—	—	—	—	—	—	—
Liberia	—	—	60.2	—	—	—	—	—
Myanmar	—	—	72.8	—	57.9	—	—	10.5
Papua New Guinea	—	—	—	—	—	—	—	—
Sierra Leone	—	—	—	0.83	—	—	—	—
Somalia	—	—	—	0.53	—	—	—	—
Sudan	—	—	98	—	—	100	—	15.5
Syrian Arab Republic	—	—	95.6	0.96	—	—	—	27.8
Turkmenistan	—	—	—	—	—	—	—	—
Vietnam	—	—	—	—	49	—	—	—
Zimbabwe	—	—	—	—	39.5	—	—	—

Figura 2. ¿Qué posibilidades de éxito tienen los países para garantizar la disponibilidad de la educación para niñas y mujeres?

grandes disparidades entre grupos y regiones, las cifras de inscripción omiten tasas bajas de preparación escolar y tasas altas de abandono y no consiguen capturar los elementos cualitativos de las experiencias de las niñas en el aula y los resultados de su educación. Las altas tasas de abandono en la primaria significan que muchas niñas abandonan la escuela con sólo uno o dos años de educación, muchas todavía incapaces de leer, escribir o hacer matemáticas simples.

### Empezar bien: Educación y Cuidados Tempranos a la Infancia

La adquiribilidad de oportunidades educativas a edad temprana es crítica para el futuro éxito escolar de todos los niños, pero en especial de las niñas. Con todo, en los países con ingresos bajos sólo se provee educación primaria a un 18% de los niños (UNESCO 2011). Educación y Cuidados Tempranos a la Infancia (ECCE) proporciona la piedra angular para el futuro aprendizaje, y adoptar un enfoque con perspectiva de género desde esta fase inicial de la educación puede conllevar un impacto positivo significativo para garantizar que una

futura escolarización continúe siendo adquirible para las niñas (UNESCO 2011). Las niñas que participan en los programas ECCE están mejor preparadas para empezar la escuela primaria, obtienen mejores resultados y siguen inscritas y asistiendo durante más tiempo que las niñas que no lo hacen (Banco Mundial 2006). La provisión de ECCE también ayuda a mitigar la carga desproporcionada del cuidado de los niños y de su salud sobre las mujeres y las niñas. ECCE es un suplemento de cuidados, nutrición y estimulación proporcionados por mujeres pobres que a menudo ya llevan un peso excesivo por las tareas del hogar y otras actividades en la economía de protección — mientras sacan tiempo para la escuela que de lo contrario sus hijas podrían pasar ayudándolas a cuidar de los hermanos y parientes enfermos. ECCE también es la fase educativa donde empiezan a tomar forma las primeras ideas sobre género de los niños, dando la ocasión de intervenir con prácticas positivas para contrarrestar el fenómeno social de la discriminación de género.

Darse cuenta de los beneficios de la ECCE depende de hasta qué punto los educadores, currículum, orientaciones, ayudas de

## Enfoque ⇒ ABANDONO ESCOLAR DE NIÑAS EN MALAWI

Malawi se clasifica modestamente en la tabla de Adquiribilidad como un 'realizador medio' y a primera vista sus indicadores para adquiribilidad escolar muestran un progreso positivo en el caso de las niñas. Esta nación se considera un éxito tanto por su progresión al acceso universal como por mejorar la igualdad de género con un NER ajustado para niñas del 93,7%. No obstante, estas cifras que solo miden las inscripciones oficiales en el primer día de escuela oscurecen la crisis del abandono, con una gran disminución en el número de estudiantes inscritos en Estándar 1 y el número de los que permanecen inscritos en Estándar 8.

Por ejemplo, en la escuela Golgota en el distrito rural Zomba menos del 7% de niños que se inscribieron en Estándar 1 siguen asistiendo al último año de primaria como resultado de las tasas de abandono. Más aún, los índices nacionales de aprobados en los exámenes finales de primaria en Estándar 8 están muy por debajo del 50%, indicando que menos del 5% de niños completan la educación primaria en ciertas áreas de Malawi.

La situación se hace más asombrosa cuando nos centramos específicamente en las niñas. En Golgota menos del 2% de niñas que se inscriben en Estándar 1 aprobarán sus exámenes. La tasa oficial nacional de transición de la primaria a la secundaria para niñas es 74%. En una observación inicial esta estadística parece indicar un índice de transición saludable. Sin embargo, debemos considerar que ello representa un 74% de aquellas niñas que lograron completar la primaria que, en esta escuela, es menos del 2% de las que se inscribieron en primer grado.

CLASE	1	2	3	4	5	6	7	8	TOTAL								
Jan	271	187	103	95	81	57	69	52	40	49	21	21	33	17	23	7	1126
Feb	272	188	104	96	82	58	70	53	41	50	22	22	34	18	24	8	1136

Foto de cifras de inscripción de la oficina del director escolar en la escuela Golgota.

Ello ilustra la disparidad entre las estadísticas oficiales y la realidad de la marginación educativa para las niñas en la Malawi rural. Existe esta disparidad interna significativa dentro del país que se suaviza agregando datos nacionales, pero también un celo excesivo al informar de las cifras. En Malawi son las niñas las que sufren por la marginación educativa y de nuevo está claro que existen limitaciones dañinas al centrarse en los niveles de inscripción como indicador principal de la igualdad de género en educación.

### CIFRAS DE INSCRIPCIÓN ESCOLAR DESDE ENERO 2008 — ESCUELA GOLGOTA EN MALAWI

Estándar	1		2		3		4		5		6		7		8	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Inscripciones	271	187	103	95	81	57	69	52	40	49	21	21	33	17	23	7
% seguimiento comparado con Clase 1	100%	100%	38%	50.8%	29.9%	30.5%	25.5%	27.8%	14.8%	26.2%	7.7%	11.2%	12.2%	9%	8.5%	3.7%

Figura 3: Inscripción de la escuela en Malawi

"El motivo que hace tan importante a la ECCE es que muchos de los padres no fueron a la escuela ni recibieron educación y por ello no pueden enseñar a sus hijos a leer. La ECCE compensa por la falta de formación en el seno familiar en los primeros años de vida. Esto es muy importante, especialmente para las familias pobres de Bangladesh."

— la Sra. Roushan Jahan, anterior  
Presidente de Mujeres para Mujeres  
en Bangladesh

"Es preciso presentar y popularizar a la ECCE y ello contribuirá a contemplar el reto de todos los niños que abandonan en la primaria: la ECCE reduce la tasa de abandono en la primaria. Es más, creo que la introducción adecuada de la ECCE será clave para reducir la tasa de abandono en toda la nación."

— El Sr. Habibur Rahman, Director del  
Sector Educativo, Save The Children

facilitación, espacio, lugar, apoyo y dirección, todos ellos integren los intereses de género en el entorno de la ECCE (UNESCO 2007<sup>a</sup>). Como tal, la adquiribilidad de la ECCE pasaría de ser considerada un extra opcional a convertirse en la fase central del proceso educativo y un punto de entrada esencial para los valores y la práctica sensible al género. Implementando programas completos previos a la primaria como parte de las estrategias educativas nacionales tradicionales y garantizando la integración completa de género en los programas ECCE, los gobiernos pueden mitigar la discriminación nutricional, educativa y social que las niñas puedan hallar en los primeros años y que causan un gran impacto en sus vidas, complementando al mismo tiempo la obligación de cuidado y nutrición que recae en las madres. **Tanto las leyes nacionales como las internacionales deberían enmendarse para esclarecer el ambiguo estatus de los marcos de derechos educativos de la ECCE para garantizar que fuera obligatorio, gratuito y equitativo.**

### La alfabetización para todos refuerza y optimiza la educación de las niñas

Uno de los efectos más severos de la extendida discriminación contra las mujeres en todo el mundo son los índices de analfabetismo entre los adultos: de los 796 millones de adultos que no pueden leer, casi dos tercios son mujeres. Los sistemas educativos han cuidado históricamente de los hombres y a menudo se han desarrollado con el propósito de formar funcionarios y otras vocaciones de carácter masculino. El legado de la extendida discriminación de mujeres y niñas de la educación se observa en la actualidad en los altos índices de analfabetismo femenino, que ofrecen una visión correspondiente del nivel de aceptabilidad de la educación, señalando en los mapas nacionales los lugares donde el aprendizaje de adultos y la formación en lectoescritura no se proporcionan a las mujeres. Y en muchos países las cifras son chocantes. En Etiopía, Burkina Faso, Mali y Níger menos del 25% de mujeres adultas saben leer. En Bangladesh, Pakistán, Marruecos, Yemen y Mauritania menos del 50% de mujeres adultas saben leer.

No obstante, la alfabetización femenina puede causar un fuerte impacto en las relaciones de poder domésticas, el nivel de participación de sus hijos en la escuela primaria y su comportamiento en la escuela, la participación de las mujeres en las estructuras de gobierno local como comités de dirección escolar y asociaciones de madres, y el potencial de las madres para ingresar beneficios. La

**promoción de la alfabetización de las mujeres como medio con el cual poder reforzar la participación sostenida de las niñas en la escuela primaria es una intervención importante, con miras al futuro que reconoce el papel vital de la asistencia de los padres dentro del proceso de aprendizaje y el compromiso de la familia para mejorar el entorno de aprendizaje de las niñas.**

Con todo, el acceso efectivo a los programas de alfabetización sigue siendo un reto cierto y desalentador en especial para las mujeres. La alfabetización se ha descrito como el objetivo olvidado en el Marco de la Educación Para Todos, cosa que confirman las revisiones de los programas de alfabetización de adultos que muestran una imagen general de descuido sostenido (Informe de Monitoreo Mundial 2011). Una valoración completa regional descubrió pocas estrategias detalladas y concluyó que los enfoques para una instrucción de alfabetización no están especificados y no reciben fondos suficientes (Informe de Monitoreo Mundial 2011). Las mismas barreras sociales que dejan a las mujeres fuera de la escuela retrasan su posibilidad de acceder a los programas de alfabetización.

La transformación fundamental de las relaciones de género no sólo requerirá grandes esfuerzos para garantizar que las niñas asistan a la escuela y aprendan, sino también que las mujeres tengan acceso a la educación básica, especialmente en los lugares donde históricamente se les ha privado de oportunidades educativas. A pesar de ello, la alfabetización de adultos no es una prioridad mundial, y raramente nacional. El gasto nacional en educación de adultos queda por debajo del objetivo recomendado del 3% de los presupuestos educativos nacionales, con unos pocos países en vías de desarrollo cercanos al compromiso de destinar recursos suficientes a los programas de alfabetización. **Hay que aumentar las inversiones por lo menos hasta el 3% de los presupuestos, destinadas a las mujeres, y maximizar el impacto de la 'formación a formadores' de los programas de alfabetización que generan empleo en la formación de lectoescritura para graduados adultos.**

### Un horizonte lejano: las niñas tienen pocas probabilidades de acceder a la educación post-primaria

Como vimos en la tabla de Adquiribilidad, hay un índice preocupante de abandono escolar de niñas entre los niveles primarios y secundarios de la educación. Aunque puede que las niñas consigan superar la primaria e incluso aprobar sus exámenes de graduación,

EDUCACIÓN PRIMARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA
Salario medio por maestro: \$4322 anuales	Salario medio por maestro: \$8860 anuales
Proporción Alumno/Maestro de 50:1	Proporción Alumno/Maestro de 40:1
Horas de docencia: día escolar completo	Expectativa de carga docente: 30 períodos por semana de 45
Coste de docente por estudiante: \$86	Coste de docente por estudiante: \$335

Dar a cada madre del África sub-Sahariana educación secundaria salvaría la vida de 18 millones de niños al año.  
— UNICEF (2005)

Figura 4. Estructura de los costes para la educación primaria y secundaria en Lesoto

sus opciones de acceder y completar la educación secundaria son mucho menores. La falta de escuelas de secundaria, la ausencia de docentes cualificados, los costes más altos de la escuela secundaria, los currículos inapropiados, las barreras sociales relacionadas con el inicio de la adolescencia y el papel de la mujer en la familia, y un sinnúmero de factores, crean un magma complejo de problemas que se traducen en la no disponibilidad de escuelas de secundaria para la mayoría de las niñas que viven en entornos con escasez de recursos.

Mientras que los retos clave en el nivel secundario son de naturaleza sistémica y hará falta una reforma estructural importante para superarlos en muchos países, el obstáculo principal para la expansión del acceso a la secundaria es financiero. El coste por estudiante en la secundaria es a menudo de 3 a 5 veces mayor que en la primaria a causa de diversos factores: un currículum más diverso, más materias, mayores inversiones en infraestructura y docentes más cualificados y con mayores salarios (NPEF 2007). La estructura del coste educativo en Lesoto lo ejemplifica.

Los datos relativos a la inscripción a nivel universitario muestran las consecuencias de años de marginación de las niñas en la educación. En la mayoría de países en África, menos de un tercio de los estudiantes universitarios son mujeres y Lesoto y Túnez son los únicos países en África donde las mujeres no son una minoría en el nivel terciario. En la República Central de África, Níger, Chad y Malawi menos de 1 niña entre 200 van a la universidad, mientras que en Afganistán y Congo, menos del 20% de universitarios son mujeres<sup>12</sup>; no es sorprendente pues que permanezcan en las categorías de rendimiento más bajas en la tabla de Adquiribilidad.

Mientras que la tabla de Adquiribilidad muestra cómo las chicas superan en relación con los chicos en la participación en diferentes niveles de escolarización, no revela hasta qué punto las políticas y las prácticas garantizan que la educación sea también accesible, aceptable, y adaptable a las chicas de modo que permanezcan en la escuela y se beneficien completamente de la educación de calidad. Este informe continúa mostrando cómo las leyes y las normativas que adoptan los países pueden apoyar o socavar la adquiribilidad de la educación a través del marco de las restantes 3As.

## RECOMENDACIONES CONCERNIENTES A LA ADQUIRIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN

Los gobiernos deben aplicar normas educativas integradas que incluyan cuidados tempranos a la infancia y programas de alfabetización y educación para adultos y la completa disponibilidad de escolarización formal primaria y post-primaria y programas de alfabetización para adultos.

- Los gobiernos deben extender urgentemente la disponibilidad de plazas escolares de primaria y secundaria, con docentes adecuadamente cualificados y garantizar la infraestructura, para asegurarse de la disponibilidad para todos, dotada con recursos suficientes y políticas correctas que garanticen la accesibilidad, la aceptabilidad, y la adaptabilidad.
- Los gobiernos deberían utilizar indicadores de derecho diferenciados para valorar los aspectos cualitativos e identificar los motivos del abandono y las disparidades entre chicas y chicos así como entre grupos y regiones, en especial en las áreas rurales.
- Los gobiernos deben designar una agencia líder para políticas sobre cuidados y educación de niños e infancia, financiación objetiva y mejorada para el sector y actualización de la formación y los salarios del personal.
- Los gobiernos deben ampliar los programas de alfabetización de adultos incrementando las destinaciones presupuestarias por lo menos en un 3% de los presupuestos educativos, garantizando salarios adecuados, estatus profesional y oportunidades formativas para educadores en lectoescritura y responsabilizándose de la planificación y coordinación de la alfabetización de adultos.
- Los gobiernos deben urgentemente extender la disponibilidad de plazas escolares de primaria y secundaria para garantizar la disponibilidad para todos, dotarlo con recursos suficientes y políticas correctas para garantizar la accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.

# MALI: ESTUDIO DE CASO

## De la teoría a la práctica

El 31% de los 14.1 millones de personas de Mali viven por debajo de la línea de pobreza y, según la estadística demográfica (DHS), el 54% de su población son niños menores de 15 años (CIA Ficha técnica 2011, Pereznieta 2009). El 80% de la población se dedica a la agricultura y a la pesca, con un 64% de las personas viviendo por debajo de la línea nacional de pobreza (Cherry and Mundy 2007, UNDP Republique de Mali GPRSP 2007-2011). El sistema educativo en Mali ha experimentado un rápido crecimiento durante los últimos 15 años, con un aumento extraordinario en la inscripción y finalización media de la escuela primaria. Los esfuerzos generalizados para incrementar la disponibilidad de la educación han conducido a aumentos entre el 15-20% en el número de niños inscritos en la escuela primaria solo desde 2004. Se ha experimentado una expansión extraordinaria del sistema educativo por medio del aumento en escuelas comunitarias, que se inician, se construyen y se mantienen a nivel de comunidad (con algunas contribuciones del estado) y que aumentaron en más de 17 desde 176 en 1995 a 3120 en el año escolar 2007-08. Si bien el estado sigue siendo el mayor proveedor de educación (provee educación a un 60% de alumnos), las escuelas comunitarias han extendido la provisión de materiales escolares considerablemente, en particular en áreas rurales (Oxfam 2009). Sin embargo, el reto permanente sigue siendo el de integrar las escuelas comunitarias al marco estatal.

Los grandes esfuerzos realizados para aumentar la inscripción han conducido al incremento de la presencia de niñas en

la escuela primaria y Mali está a 10 puntos porcentuales de conseguir el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre paridad de género en las inscripciones de primaria (Banco Mundial GMR 2011). El gráfico muestra el consistente progreso en el aumento de disponibilidad escolar y en la mejora de los índices de inscripción. No obstante, el gráfico también muestra que la disparidad entre varones y hembras ha persistido y que los esfuerzos para reducir la desigualdad entre chicos y chicas no han conseguido hasta el momento eliminar la distancia de género. La distancia de género es aún más evidente en los niveles educativos superiores: en la escuela secundaria solo se inscriben un 23% de chicas, comparado con un 37% de chicos. Y en la universidad solo un 3% de chicas seguirán educándose frente a un 9% de chicos. Este crecimiento exponencial en disparidad de género a lo largo del ciclo escolar significa que solo un 10% de los docentes de secundaria son mujeres, y el índice de alfabetización de mujeres es solo un 18% comparado con el 35% de hombres. La ausencia de mujeres como mano de obra es notable, con solo un 39% de mujeres participando en el mercado laboral oficial mientras que casi el doble de hombres — 68% — participa en él. Al mismo tiempo la economía informal se beneficia del trabajo infantil, con un 80.6% de niños del quintil más pobre realizando algún tipo de trabajo (DNSI 2006). A nivel político, las mujeres todavía enfrentan obstáculos sustanciales, con sólo el 10% de escaños en el parlamento nacional en posesión de mujeres y los esfuerzos para aprobar una legislación que refuerce la protección de las mujeres habiendo sufrido una derrota en los últimos años

INDICE DE INSCRIPCIÓN NETA POR GÉNERO

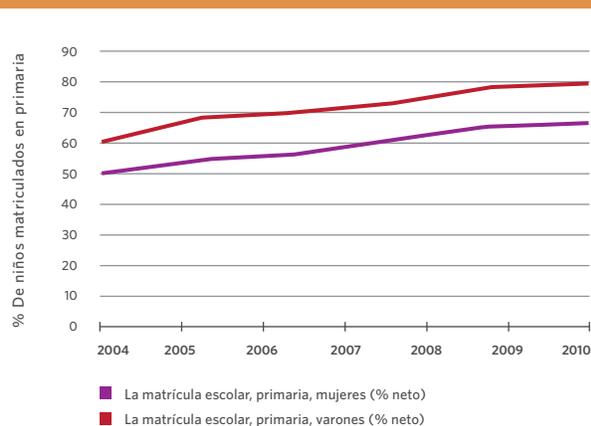


Figura 5. Índices de inscripción neta en Mali

NIÑOS SIN ESCOLARIZAR EN MALI (por género)

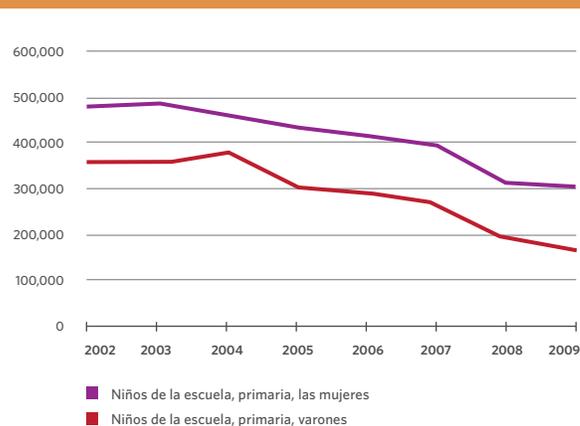


Figura 6. Niños sin escolarizar en Mali



(ver ejemplo del Code de la Famille en parte VII). En breve, las múltiples formas de exclusión que enfrentan las mujeres en la sociedad de Mali se reflejan en su sistema educativo.

Sin embargo, el gobierno ha hecho diversos esfuerzos durante la última década y media para reformar el sistema educativo, ampliar las oportunidades escolares y mejorar la participación de las chicas en la educación. El gobierno y socios del desarrollo también han implementado una serie de reformas al sistema educativo, marcos legales, programas específicos para chicas y enfoques académicos a fin de mejorar la educación de las chicas.

### Programa Educativo Sectorial

Entre 1990 y 2000 se creó la *Cellule Nationale de Scolarisation des Filles* (Unidad Educativa de Niñas) del Ministerio por la Educación para coordinar los esfuerzos de incorporación de perspectiva de género regional y local y se estableció un puesto de *Conseiller Technique de Genre* (asesor nacional de género). Después de 2000, junto con la adopción del Marco de Dakar para la Acción en Educación Para Todos y el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre paridad de género, se implementaron tres fases del *Programme d'Investissement pour le Secteur de L'Éducation* (Programa Educativo Sectorial, o PISE) bajo la estrategia educativa del gobierno, el *Programme Decennel de Développement et de l'Éducation* (PRODEC), que han incrementado sucesivamente la centralidad de la educación de chicas en las políticas educativas nacionales. En PISE I y II que funcionaron entre 2000 a 2010, la educación de las niñas se regularizó con diversas actividades supervisadas por el nuevo Asesor Técnico para la Educación de Niñas.

### Marcos Legales

Una serie de leyes custodian el derecho de las niñas a la educación en Mali. Mali es signatario para la Convención sobre los Derechos de la Infancia de la ONU que ratificó en 1990. La Constitución de 1992 señala el derecho a la educación gratuita y pública y la *Loi d'Orientation sur l'Éducation*, aprobada en 1999, contribuye a definir este derecho. Sin embargo, estas provisiones aún están lejos de la implementación efectiva y, dentro del más amplio marco legal, quedan impedimentos para la realización de la educación de niñas. Un ejemplo es la edad de matrimonio legal que está fijada en los 15 años para las

chicas si los padres consienten (18 para los chicos). Ello refleja la práctica extendida del matrimonio precoz que es uno de los principales motivos del abandono escolar de las chicas. Se han dado pasos para aumentar la edad mínima de matrimonio para las chicas a 18 años por medio del borrador 'Code de la Famille' (Código de Familia), a pesar de todo ha encontrado resistencia entre ciertos sectores de la sociedad y el proyecto de ley sigue pendiente de aprobación.

Durante la década de los 90 se aprobaron una serie de leyes administrativas que introducían medidas específicas para facilitar el acceso a la educación de las chicas, por ejemplo, la Circular (No. 00-34/DNEF 1 de febrero 1993) permitía el regreso a la escuela de las chicas después del embarazo, la Orden No. 03 (25 de julio 2003 1613/MEN-SG) que garantizaba la financiación estatal para la inscripción a secundaria de las chicas a los 19 años con un diploma de educación básica y la Orden No. 00-2223 (ME-MEF 11 de agosto 2000) que proponía acción afirmativa para las chicas por medio de la concesión de un punto adicional en los programas de becas universitarios.

### Reformas del Sistema Educativo

Bajo el actual proceso de descentralización en Mali que implica la transferencia de autoridad para la provisión y financiación de la educación a nivel de las *comunales locales*, la provisión de recursos del estado se conectó con los niveles de inscripción general y de las niñas. La responsabilidad institucional de la educación de niñas se delegó a las *Académies d'Enseignement* (AE), *Centres d'Animation Pédagogique* (CAP), con la responsabilidad de la dirección escolar enteramente delegada a los comités de dirección escolar (CGS). Los CGS fueron obligados a una cuota mínima para los miembros mujeres y se configuraron sub-comités sobre la promoción de la educación de niñas, como las Asociaciones de Madres que monitorean la asistencia de las niñas a la escuela y realizan la asistencia parental. Al mismo tiempo, se ordenó que los estereotipos negativos de mujeres y niñas se retiraran de todos los libros de texto, todos los indicadores bajo PRODEC se sometieron a una diferenciación de sexos y se realizaron amplias campañas de sensibilización para cambiar la percepción popular de la educación de las chicas.

## Intervenciones a nivel escolar

Junto con los esfuerzos del Ministerio de Educación, se difundieron diversas intervenciones a nivel escolar (en gran medida por medio del ímpetu de las ONGs internacionales y los donantes nacionales e internacionales): transferencias de dinero, becas y premios materiales como bolsas y libros, programas de alimentación escolar y distribución de alimentos secos, clubes para niñas y clubes de higiene escolar con igual participación de chicos y de chicas, programas de aprendizaje de repesca para niñas, formación de docentes en prácticas sensibles al género y de docencia activa. Los programas para la consolidación de la autoestima, de fortalecimiento y de resistencia también se han ampliado, si bien de modo fragmentado, con la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, el Foro para Mujeres Docentes de África da apoyo a estos programas en 545 escuelas asociadas en todo Mali. Los programas de alfabetización de mujeres también han contribuido a cambiar las relaciones de las mujeres y los hombres en los pueblos, permitiendo que las mujeres lleven pequeños negocios, dispongan de dinero y trabajen. Centros de iniciativas múltiples para mujeres y niñas y la creación de cooperativas de mujeres (en especial en áreas rurales) mejoraron la habilidad de las mujeres para prescindir de la ayuda de las hijas en la casa.

Con todo, hace falta redoblar esfuerzos para seguir aumentado la adquiribilidad escolar, por ejemplo ofreciendo oportunidades escolares para los niños en comunidades nómadas, mejorando al mismo tiempo la aceptabilidad, la accesibilidad y la adaptabilidad de la escuela, especialmente para las niñas.

### PISE III

En la tercera fase del PISE, desde 2010 a 2012, el gobierno ha esbozado una estrategia más ambiciosa y concreta para reducir las distancias de género en la educación. Primero, el género ya no se integra en todos los programas (que pueden prescindir de responsabilidades sobre los objetivos de género) sino que se ha constituido como uno de los seis sub-componentes del programa de educación básica (con su propio plan, presupuesto y evaluación). Los objetivos de la estrategia de la educación de niñas son 1) reducir la distancia de género del 18% al 15%, 2) aumentar el número de docentes mujeres del 35% al 45%, 3) acumular experiencia de los interesados en la educación de las niñas, 4) garantizar el monitoreo y la supervisión de las actividades educativas de las niñas en estructuras educativas descentralizadas. Con el fin de conseguir estos objetivos el PISE III propone diversas estrategias y actividades para lograr los objetivos descritos: implementar incentivos sobre la demanda para las niñas como estipendios y esquemas de recompensa, campañas de sensibilización que incluyan la mejora de la promoción de la mujer en la administración escolar y en las comunidades, la construcción de 1000 letrinas independientes, reducir los costes de la educación para las familias pobres, reformas en currículos y formación de docentes especialmente en prácticas

de aula igualitarias, programas de capacitación para los comités de dirección de escuelas que incluyan la participación creciente de las mujeres y que enfoquen las necesidades educativas de las niñas en roles de trabajo doméstico.

El *Plan d'Action Pour la Scolarisation des Filles* (PASCOFI) pone en marcha un marco claro de actividades para implementar el sub-componente educación de las niñas del PISE III, que incluye objetivos en pre-primaria, primaria, secundaria y educación terciaria, así como el comportamiento escolar de las niñas. Una comisión ad hoc para la educación de niñas que acerca al gobierno y a la sociedad civil está en funcionamiento para garantizar la implementación acelerada y efectiva del PASCOFI. Con todo, un funcionario del ministerio en la división Educación de las Niñas estimó a principios de 2011 que sólo 919.173 dólares estaban disponibles de los estimados 112.153.805 dólares necesarios para implementar todas las actividades, lo cual expresa una falta grave de recursos para que la teoría se convierta en práctica. Aunque el gobierno se ha comprometido a aumentar el presupuesto educativo como un porcentaje del presupuesto nacional total de 33% en 2009 a 35% en 2012, sigue habiendo una gran escasez de recursos financieros para ampliar las estrategias en la educación de las niñas (República de Mali, 2010 qué doc?).

### Retos Pendientes

*Financiación:* el gobierno destina una gran parte del presupuesto nacional a la educación (33%) y el gasto ordinario en educación de Mali representa ahora el 24% del gasto ordinario total del gobierno (o 3,06% de GDP), excluyendo la deuda (EPT-FTI 2011).<sup>3</sup> Con todo, de estos gastos ordinarios en educación, por lo que respecta a 2008, sólo el 35,6% se destinó a la educación primaria, a pesar del bajo índice de finalización (Banco Mundial, 2010). Un reciente Informe del Estado de la Nación del Banco Mundial descubrió que “la distribución de recursos dentro del sector no favorece de modo suficiente a la educación primaria” y que la contribución financiera de las familias pobres (19% de los costes totales por niño) es injusta debido a los costes más bajos que se aplican a las familias más privilegiadas con hijos en secundaria superior y educación terciaria (10%) (Banco Mundial 2010). Tanto la asignación insuficiente de recursos a la educación primaria como la carga desproporcionada de los costes para las familias más pobres deben ser rectificadas si el derecho a la educación, en concreto el de la accesibilidad, tiene que alcanzar a todos los niños en Mali. Además de las limitaciones de recursos, Mali también debe ampliar pro-activamente las intervenciones para ocuparse de las barreras actuales a la educación de las niñas en las siguientes categorías:

*Descentralización:* La escasez de recursos humanos, recursos financieros y apoyo para una división coherente de responsabilidades entre los niveles sub-nacionales de la autoridad educativa significan que el propio sistema se enfrenta a grandes restricciones en la provisión de educación. Asignaciones políticas y falta de capacidad entre algunos de los funcionarios han llevado a plantillas de dirección no

<sup>3</sup> <http://www.educationfasttrack.org/media/Misc./CF%20WB%20Progress%20report%20April%202011.pdf>

cualificadas a nivel local, regional y nacional. Más aún, la falta de acuerdos contractuales claros y obligatorios entre las distintas partes interesadas, con inclusión de transferencias de recursos, dirección académica y formación, ha conducido a un sistema educativo fragmentado de baja calidad.

**Maestros:** La falta de maestras es debida a la escasa finalización de secundaria por parte de las niñas y a las limitadas opciones para la formación de maestros, a la promoción de maestras y a las opciones de salario y vivienda. La formación de docentes sensibles al género no responde a una dirección sistemática, existiendo informes de docentes que han asistido a los cursos formativos tres veces y otros sin formación en absoluto en temas de género. Muchas aulas carecen de suficientes maestros, con cien estudiantes por docente y muchos de ellos

con dos turnos de docencia para reducir el número en el aula. Además, el estatus y los bajos salarios, la falta de desarrollo profesional para maestros comunitarios sin cualificación, la escasez de apoyo a la enseñanza, y la baja moral significan que muchos docentes no están incentivados para mejorar la calidad de la enseñanza, cumplir con los códigos de conducta o reducir el absentismo.

**Socio-cultural:** El valor de la educación de las niñas todavía no es apreciado en general y muchas familias prefieren tener a las niñas en casa para realizar tareas domésticas, casarlas en cuanto llegan a la adolescencia y mantener el rol de la mujer trabajando sin salario. Harán falta campañas de sensibilización más amplias para movilizar el apoyo del gran público a la educación de las niñas y a los derechos de la mujer más en general.

## 5 ACCESIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN

### **HACER ACCESIBLE LA EDUCACIÓN PARA TODAS LAS NIÑAS Y NIÑOS Y PROPORCIONAR UN ENTORNO EN EL QUE TODOS PUEDAN APRENDER EFICAZMENTE, SIN IMPORTAR EL LUGAR Y EL ESTATUS ECONÓMICO O SOCIAL**

La accesibilidad se basa en la premisa de que los sistemas educativos no deberían discriminar en ningún caso y deberían tomarse medidas proactivas para superar las barreras físicas y económicas en el acceso a la escuela. Del abanico de indicadores, se escogieron los siguientes por tener mayor impacto en la accesibilidad a la educación para las niñas: tarifas escolares, higiene, distancia de la escuela, docentes mujeres, estipendios y otras intervenciones según demanda.

#### **Superar los obstáculos financieros: Gratuita y obligatoria es como debe ser**

Incluso si la educación estuviera disponible, seguirá siendo inaccesible para los grupos con más bajos ingresos a causa de los costos escolares. La piedra angular de la estrategia nacional para eliminar la disparidad de género en educación tiene que ser la provisión de educación gratuita y obligatoria. En un contexto de pago, cuando se opone a una elección con intereses económicos entre llevar a los

hijos o a las hijas a la escuela, las familias pobres se inclinarán por los hijos a causa del presunto (y real) mejor y más seguro futuro económico que proporcionarán (UNICEF 2004). Abunda la evidencia del impacto de género de las tarifas escolares: la introducción de la educación primaria gratuita en Uganda — un realizador medio en adquiribilidad — provocó que el total de inscripciones de niñas pasara del 63% al 83% y, más sorprendente aún, la inscripción entre la quinta parte más pobre de niñas aumentó del 46% al 82% (Herz y Sperling 2004). Por otra parte, hacer que la escuela sea obligatoria y gratuita, como ocurrió en India cuando se aprobó la ley del derecho a la educación en 2009 garantizando la educación gratuita para todos los niños entre la edad de 6 y 14 años, contribuirá a asegurar el ingreso de las niñas en la escuela. Al mismo tiempo la infraestructura debe concordar con la demanda (Braun 2011).

La importancia del acceso gratuito a la educación secundaria también está ampliamente reconocida (Lewin y Caillots

“El factor más significativo para la mejora de la educación de niñas en Gambia ha sido el fondo fiduciario de becas iniciado por el gobierno que realmente ha sido una gran ayuda ya que está especialmente destinado a pagar ayudas para niñas en los grados 7-12. Es útil porque el próximo gran reto educativo en Gambia está relacionado con los índices de finalización de secundaria de las niñas. Los padres todavía deben hacer frente a oreos costes a pesar de las becas y las niñas son las primeras que abandonan. Tienen que pagar por los libros, almuerzos, uniformes, etc.”

— Matarr Baldeh, Coordinador de EFANET en Gambia

Uganda es un 'realizador medio' en la Tabla de Adquiribilidad, con una buena clasificación en GPI en la primaria pero no tanto en el paso de las niñas a secundaria. La poca concienciación con respecto a las necesidades higiénicas de las niñas a causa de la menstruación tiene un efecto negativo importante en la accesibilidad a la escuela en el nivel secundario. Las investigaciones realizadas por el Foro de Mujeres Docentes de África (FAWE) en Uganda constataron que cuando faltaban instalaciones, la opción que usualmente escogían las niñas cuando sufrían incidentes menstruales era la de irse a su casa y quedarse allí mientras durara el ciclo. Ello implica que las niñas afectadas se ausentan de la escuela unos cuatro días al mes, aparte de las obligaciones domésticas que tienen que cumplir (FAWE 2004). Los cambios en infraestructura precisos para garantizar un mejor acceso en este contexto deben ir acompañados por la toma de conciencia por parte de niños y niñas. Los estudios hechos entre las niñas en Uganda confirmaron que un 94% informó de problemas en la escuela durante la menstruación y un 61% dijo que no asistían, confirmando que la falta de instalaciones adecuadas es una causa importante del abandono escolar.

Cuando se preguntó a las niñas cómo podía mejorarse la situación, 94% respondieron que había que enfocarlo en un doble sentido, 'dennos la información correcta y eduquen a los niños' (QUEST sin fecha). Está claro que para fomentar la asistencia y la participación continua de las niñas en la escuela hace falta más que la construcción de instalaciones de higiene adecuadas. Es más, es necesaria 'una combinación de educación, comunicación y construcción' que asegure que las niñas no tan sólo disponen de instalaciones bien diseñadas sino también que sepan cómo usarlas correctamente y que reciban la información adecuada (IRC 2006 p.3). Aumentar la concienciación y educar a niñas y niños en el tema de la menstruación es una tarea compleja que requiere un enfoque multisectorial y común. (Challender y North 2005). De nuevo, Uganda da ejemplo con las campañas del FAWE para que el gobierno proporcione compresas gratuitas a las niñas en la escuela para fomentar su participación y aprendizaje continuos, y además realiza talleres de sensibilización a fin de tocar el tema abiertamente.

2001, Lewin 2007). Hay una fase crucial en el sistema educativo, en especial para las niñas cuando la presión para iniciar la actividad sexual, para casarse y tener hijos o para entrar en el mercado laboral puede conducir a un alto nivel de abandono al final de la escuela primaria y a una baja demanda de escuela secundaria. Por otra parte, la educación secundaria puede tambalear los roles de género de niñas y mujeres y ofrecer recursos y apoyo para mitigar la creciente vulnerabilidad física y social asociada con el inicio de la pubertad. También es el contexto donde la mayoría de futuros docentes de primaria reciben formación y donde los futuros estudiantes universitarios reciben la primera formación fundacional (Lewin y Caillots 2001). **Es por ello crítico que el movimiento para eliminar las cuotas para la primaria, que se presentó en la última década, se extienda a la secundaria y a la post-primaria, tanto para reducir los obstáculos de la demanda que las familias de las niñas puedan experimentar como para garantizar que los costes escolares no excluyan al quintil con ingresos más bajos.**

### La demanda importa: reducir la carga de las familias

Incluso cuando la educación es en teoría gratuita puede haber un amplio abanico de costes *indirectos* asociados que a menudo se mantienen (ActionAid 2011). Estas cuotas indirectas incluyen puntos como gastos para los comités de dirección escolar (SMCs), uniformes, protección para las niñas al ir a la escuela, complementos a los salarios de los maestros o encontrar viviendas seguras y adecuadas para las maestras que residan en comunidades rurales (Herz y Sperling 2004). Por lo tanto, si bien las tarifas escolares

han sido oficialmente abolidas, hay otros costes que siguen haciendo que la educación sea inaccesible y que empujan al abandono escolar y a la entrada al mercado laboral a los niños (ILO 2002).

También habría que atender a contrarrestar los costes de oportunidad asociados a las mujeres. Los costes de *oportunidad* son los beneficios a los que se renuncia a fin de participar en un cometido. Al sentir una carga excesiva, las mujeres buscan los recursos disponibles para cubrir las tareas esenciales de su trabajo no remunerado. En estos casos, el coste de oportunidad de la escolarización es alto ya que la necesidad actual en la familia sobrepasa el beneficio futuro de la escolarización. Por ejemplo, un estudio a pequeña escala realizado por el Instituto para el Estudio del Desarrollo Integrado (IIDS) en Nepal descubrió que un niño estudiante del nivel primario puede llevar a cabo tareas domésticas por valor de 4607 rupias (\$64) y un niño de secundaria alcanzar las 8792 rupias (\$122). Los 25 dólares anuales del coste de la escolarización más el coste de oportunidad pueden desestabilizar la economía de una familia pobre nepalí. A la vista de los grandes sacrificios que deben hacer las familias a corto plazo, los beneficios a largo plazo requieren inversiones inmediatas inalcanzables para las posibilidades domésticas. A causa de las normas culturales y las oportunidades económicas disponibles, las chicas suelen ser las primeras que abandonan la escuela para ayudar con tareas domésticas o realizar actividades generadoras de ingresos.

En este contexto, los incentivos sobre demanda adicionales han probado ser eficaces si están bien diseñados, correctamente estructurados y son lo bastante objetivos. Los incentivos económicos del tipo transferencias de

dinero y estipendios, que están condicionados al retraso del matrimonio, a asistir el mínimo establecido y a cumplir con los criterios de rendimiento, y a continuar asistiendo, han probado también algunos éxitos (Schurmann 2009). Estas intervenciones no son una panacea ya que no son desafío para el contexto político y normativo de la desigualdad entre hombres y mujeres, ni garantizan que la educación recibida sea de buena calidad, pero sí constan de un potencial significativo para hacer más accesible la educación para las niñas. Aun así, los programas de estipendios y los de transferencias condicionadas se han empleado en lugares tan diversos como Brasil, Yemen, Nepal, Tanzania, Malawi, Madagascar, Gambia y Kenia, con resultados como menor abandono, asistencia docente aumentada, rendimiento en examen mejorado, matrimonio más tardío, reducción de actividad sexual de riesgo y menos criaturas.

Un ejemplo de intervención sobre la demanda eficaz, a largo plazo, para niñas se encuentra en el esquema del estipendio de niñas en Bangladesh, un país con un rendimiento óptimo que un estudio de caso adicional examina en profundidad. El esquema de estipendio es un ejemplo de discriminación positiva para las niñas: si bien la educación es gratuita para niñas y para niños a nivel de primaria, sólo las niñas reciben educación secundaria gratuita (ASPBAE 2010). El claro impacto positivo se revela por el hecho de que la tasa de abandono por niña premiada con estipendio es de 1,3% y para las no incentivadas es el 50,3% (ASPBAE 2010). El esquema también ha servido para instigar una tasa mejorada de aprobados en los exámenes de educación secundaria. Los índices de aprobados han aumentado extraordinariamente desde 2001, cuando eran un 33,7%, hasta 2009, situados en 65,5% (BANBEIS 2011). El esquema de estipendios en secundaria para niñas en Bangladesh se introdujo en 1992, y demuestra el valor de las intervenciones generalizadas y a largo plazo para niñas, con un impacto considerable durante dos décadas. **Adaptando y copiando incentivos sobre demanda apropiados y bien destinados por medio de programas de transferencias y esquemas de estipendios, los costes directos, indirectos y el coste de oportunidad de la educación de las niñas pueden compensarse.**

### **Mejorar la higiene: un entorno seguro, privado y limpio para las niñas**

Mejorar la higiene en la escuela es un aspecto vital que asegurar la accesibilidad de las niñas a la educación. Las malas instalaciones de muchas escuelas, sin agua ni jabón ni privacidad y con aseos insuficientes, todo ello disminuye las ganas de ir a la escuela y los niveles de calificación (IRC 2006, Banco Mundial 2005, UNICEF 2004). De hecho, se estima que de 1 a 10 niñas en edad escolar en África no acuden a la escuela durante la menstruación, o abandonan en la pubertad a causa de la falta de aseos limpios y privados en las escuelas (Kirk y Sommer 2006). Las instalaciones deficientes

también tienen un impacto negativo en las mujeres docentes (VSO 2010). Cuando no hay aseos privados disponibles en la escuela, la mayoría de niñas e incluso las maestras dejan de asistir durante la menstruación porque las instalaciones no ofrecen condiciones para su higiene personal (IRC 2006, Banco Mundial 2005, UNICEF 2004). Las niñas también se enfrentan a la violencia por su vulnerabilidad creciente, con violaciones y acoso, a causa de la falta de letrinas separadas en la escuela (Okwirry 2006). Está claro que disponer de letrinas privadas en la escuela es prioritario y debe ser reconocido como un derecho educativo básico más que como un beneficio adicional (Herz y Sperling 2004).

A pesar de lo urgente de la situación, muy a menudo sigue siendo un tema descuidado. Por ejemplo, en Zambia, sólo un tercio de las escuelas de primaria cuentan con aseos permanentes y se construyen escuelas sin instalaciones para la higiene. **Los planes de infraestructuras del gobierno deben incluir medidas para garantizar que se construyan aseos y otras instalaciones sanitarias en todas las escuelas nuevas, y actualizar progresivamente las viejas escuelas para que las tengan (Harvey y Adenya 2009).**

### **Cerca de casa: ¿por qué es importante dónde está la escuela?**

A través del África subsahariana la expectativa media de vida escolar para las niñas es de 7,6 años y para los niños de 9,0 años. Las niñas están en desventaja, pero la situación es especialmente seria para las que viven en áreas rurales. En toda la región, las niñas pobres (20% más bajo de bienestar) que viven en áreas rurales tienen una expectativa media de vida escolar de sólo 1,9 años (expectativa de vida escolar media en los 29 países donde hay datos disponibles). En muchas regiones rurales el tema más significativo que impide la asistencia es simplemente el de la distancia entre el hogar y la escuela. La obligación de caminar varios kilómetros cada día, sin mencionar las condiciones meteorológicas extremas, afecta tanto a las niñas como a los niños. Las niñas son muy vulnerables a los abusos en el largo trayecto diario y muchos padres impiden que vayan a la escuela porque temen por su seguridad (UNICEF 1999).

**Garantizar el transporte seguro de ida y vuelta de la escuela (en compañía de adultos, bicicletas, autobuses, etc.) es clave para conseguir que la inscripción y la participación continua sean más accesibles para las niñas (Muhammed y Eskander 2005). Al mismo tiempo, la provisión de escuelas adicionales ayuda a hacer accesible la educación para las niñas en las regiones rurales.** Burkina Faso ha adoptado este enfoque, estableciendo una red de 'escuelas satélite' para los tres primeros grados de la primaria. Estas escuelas permiten que los más pequeños reciban educación cerca de sus pueblos y que más tarde pasen a escuelas establecidas más alejadas cuando son mayores (UNICEF 2004). Este tipo de planificación ha contribuido al logro del sorprendente 109% en la inscripción

de niñas en primaria en Burkina faso, convirtiéndole en un 'Realizador Medio' en la Tabla de Adquiribilidad.

Una ruta alternativa potencial hacia adelante en la promoción de la igualdad de género y en la mejora de la accesibilidad donde la distancia hasta la escuela es excesiva es la provisión de internados escolares accesibles, financiados por el estado (UNESCO 2005). Este enfoque es polémico y ha tenido distintos resultados para las niñas. En Malawi, los estudios demuestran que los internados ofrecen seguridad y protección a las niñas (UNESCO 2005). De modo similar, en comunidades muy

aisladas, los internados pueden reducir el coste de la educación infantil, como en el área montañosa de Nepal, donde sería demasiado costoso mantener el número de escuelas muy pequeñas que harían falta para situar una escuela a una distancia de un día de cada comunidad (UNESCO 2005). Al contrario, los estudios hechos en Zimbabue y Nigeria indican que las niñas en régimen de internado se enfrentan al riesgo aumentado de quedar embarazadas y de abandonar la escuela. En este contexto, el riesgo impide que los padres manden a sus hijas adolescentes al internado (UNESCO 2005).

## **RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA ACCESIBILIDAD DE LA EDUCACIÓN**

- Los gobiernos deben abolir urgentemente las cuotas en el nivel de primaria y progresivamente eliminar las cuotas en el nivel post-primaria para niños y niñas. La violencia y los abusos sexuales contra las niñas no deben tolerarse y los autores deben responder legalmente por sus violaciones.
- Los gobiernos tienen que proveer incentivos sobre demanda bien diseñados, objetivos y adecuadamente estructurados, como estipendios y transferencias de dinero para contrarrestar los costes indirectos y de oportunidad y garantizar que las niñas completen la primaria y pasen a secundaria. Debería estipular específicamente que sólo se realizará el pago si los estudiantes asisten a la escuela y no trabajan.
- En ninguna escuela deberían faltar instalaciones de aseo privadas para las niñas. El empeño para mejorar las infraestructuras escolares debería complementarse con programas de concienciación comunitaria sobre salud e higiene.
- Los gobiernos deberían aumentar el número de escuelas, internados y escuelas satélite donde fuera necesario, en especial en áreas remotas y rurales.
- Los gobiernos deberían garantizar el transporte escolar seguro a las escuelas, por medio de transporte público, compañía de los padres o miembro de la comunidad o proporcionando bicicletas.

# 6

## ACEPTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN

### PROVEER EDUCACIÓN DONDE LA FORMA, EL CONTENIDO Y LA ESTRUCTURA SEAN ACEPTABLES PARA NIÑAS ASÍ COMO PARA NIÑOS

La dimensión de **aceptabilidad** del Derecho a la Educación se centra en garantizar que el contenido educativo y los métodos de enseñanza sean relevantes, culturalmente apropiados, de buena calidad, y que defiendan los derechos humanos de los implicados. En el contexto de la educación de niñas, los niveles de violencia y abuso contra las niñas, los índices de alfabetización por género, las reglas administrativas para expulsar a las niñas por embarazo, y la equidad de género en el currículum y el personal de la escuela, influyen en la aceptabilidad de la educación.

#### Valorar a las maestras: el género y la profesión docente

La presencia de una maestra hace que las niñas y los padres se sientan más tranquilos cuando mandan a las hijas a la escuela. Además de proteger a las niñas de abusos potenciales, contar con docentes mujeres les ofrece patrones de conducta (Herz y Sperling 2004). Incrementar el número de maestras también fomenta la inscripción (Nilsson 2003), una correlación especialmente intensa en el África subsahariana. (UNESCO

2006). Las docentes motivadas y con buena formación son un factor clave para garantizar la igualdad de género, especialmente en la secundaria pues sirven como patrones de conducta eficaces para las niñas (y muy importante, para sus familias) y por ello alientan su participación continua (VSO 2011). Sin embargo, hay escasez real de maestras en muchos países con ingresos bajos. En Liberia, Somalia y la República de África Central, menos de 1 entre 5 maestros de primaria son mujeres.

Las maestras son muy importantes en el nivel de secundaria cuando los factores que empujan a las niñas a abandonar la educación se intensifican. Un indicador de la seriedad de la intención de multiplicar ganancias en la educación de las niñas en Bangladesh es su política de priorizar la docencia femenina en secundaria, con el objetivo de llegar al 35% de docentes mujeres en secundaria. La creciente disminución de docentes mujeres está relacionada con la disparidad de género en la primaria, lo cual contribuye a la tendencia actual de contratar docentes sin formación o cualificación suficiente.

“Bangladesh puede aumentar la destinación de presupuesto a la educación, pero, ¿en qué se gastara el dinero? Ésta es la cuestión importante. Precisamos centrarnos en los resultados de aprendizaje para las niñas y ello requiere invertir en pedagogía, en materiales de docencia y de aprendizaje, en ayudas a la docencia, en aulas equipadas, en libros. A esto es a lo que debe destinarse el presupuesto extra.”

— Rasheda Choudhury,  
Director de CAMPE

### Los educadores de calidad son importantes

Muchos gobiernos de países con ingresos bajos han luchado por aumentar la plantilla docente al ritmo y en la escala necesarios para satisfacer la demanda creciente de plazas escolares en primaria desde 2000. La solución más común ha sido aportar a la profesión hombres y mujeres a los cuales se ha dado una formación de unas pocas semanas o de unos meses como máximo. Esta práctica ha mentalizado sobre la importancia de la calidad de la docencia y el aprendizaje ofrecidos y de la situación de los docentes (UNESCO 2010).

**Educadores Cualificados Para Todos**, un proyecto conjunto de OxfamNovib y la federación mundial de sindicatos de enseñantes de Education International (EI), trabaja en el desarrollo de herramientas y asociaciones para ayudar a los gobiernos a mejorar las cualificaciones de la enseñanza, empezando por Mali y Uganda y prestando especial atención a los aspectos de género del asunto. Los objetivos del proyecto son:

- Desarrollar y/o mejorar un perfil de competencia en justicia de género de docentes basado en un consenso nacional, así como un currículum actual necesario para enseñar habilidades prácticas vitales.
- Extender la provisión de educación de gran calidad, continua e inicial para profesorado en principio no cualificado o insuficientemente, inspirándose en prácticas innovadoras en entornos formales e informales con particular atención al equilibrio de género en la profesión.
- Abogar para que las instituciones nacionales e internacionales incorporen enfoques rentables, desarrollados en el proyecto en el sector de las políticas educativas.

Kenia es un 'realizador bajo' en la Tabla de Adquiribilidad, como resultado de su pobre registro en el NER de niñas y la representación en el nivel terciario, combinado con la escasa remisión de datos. Sin embargo, el gobierno de Kenia tiene una política específica que declara la necesidad de 'poner especial atención [en política de planificación] en los factores que amplían la paridad de género, por ejemplo, equilibrio de género a nivel de dirección escolar' (MoEST 2004). Ello coexiste con una Directiva Presidencial emitida en 2006 que establece una cuota del 30% para las mujeres en posiciones directivas del sector público, entre ellas directoras escolares en todo el país.

A pesar de la existencia de normativas adecuadas, hay una falta de estrategia de implementación y ello implica fallar de modo rutinario los objetivos (Chisikwa 2010). Los bajos números de

mujeres en la dirección escolar se pueden atribuir a varios factores. Primero, el hecho que los políticos locales favorecen a los hombres cuando contratan directores de centros. Segundo, la influencia de la tradición, que mantiene el estatus quo porque nunca anteriormente ha habido mujeres directoras. Tercero, el rechazo generalizado de los maridos a permitir que sus esposas tengan puestos de autoridad en las escuelas (Chisikwa 2010). Estas tendencias quedan confirmadas por estudios adicionales que demuestran que las creencias culturales y las responsabilidades domésticas son factores significativos que limitan la participación de las maestras rurales en el tipo de actividades de desarrollo profesional y cursos de formación que las capacitaría para progresar en los puestos directivos en las escuelas (Omukaga et al. 2007).

La disparidad continúa hasta la educación terciaria: en Etiopía, menos de 1 por cada 10 profesores del nivel terciario son mujeres y en Bangladesh menos de 1 por cada 5. La ausencia de maestras a partir del terciario se perpetúa y se intensifica por la falta sistémica de oportunidades para niñas y mujeres de acceder a las habilidades y formación requeridas (UNESCO 2006).

Si bien garantizar que haya suficientes docentes mujeres es una estrategia poderosa para mejorar la aceptabilidad de la educación para niñas, no deberían desatenderse otros temas más amplios de igualdad de género en la profesión docente. En otras partes del mundo, especialmente América Latina, América del Norte y Europa, las profesoras predominan sobre todo en la educación pre-primaria y primaria. Lo que ocasiona este fenómeno es que cuidar de los más pequeños se considera tradicionalmente una extensión del cuidado maternal y por ello es una ocupación 'natural' de mujeres. Como demuestran los estudios, cuanto más feminizada está una ocupación, más probable resulta que sus empleados están mal pagados (Drudy, 2008). Al mismo tiempo, los cargos de más categoría como directores escolares y directores de centro escolar están desproporcionadamente ocupados por hombres, aunque estén infrarrepresentados en la profesión en general en estas regiones.

**Está claro que una estrategia para promover la igualdad en la formación, la contratación y la plantilla es vital en todos los niveles educativos, pero la promoción de la igualdad de género entre los maestros debe incluir también el reconocimiento de las experiencias vitales de las maestras en las escuelas, la igualdad en el potencial para el progreso de sus carreras y el acceso de las mujeres a la formación y al desarrollo profesional.** Pero para conseguir garantizar que las mujeres sean maestras de referencia para niñas y niños es necesario "abordar políticas y prácticas para asegurar que un sector de educación feminizado pueda tener categoría y ser respetado, con recursos adecuados destinados para garantizar la función profesional impecable de todos los profesores, sean hombres o mujeres" (UNESCO 2006 p.1).

### Dar género a la pedagogía: Ayudar a las niñas a aprender

La poca calidad educativa afecta desproporcionadamente a las niñas, que sufrirán para dejar la escuela con las habilidades cognitivas y no cognitivas para disfrutar de una vida saludable y productiva. La crisis educativa mundial se multiplica para las niñas en los países con ingresos bajos, donde muchas de ellas abandonan la escuela sin poder leer una simple frase después de cuatro o cinco años de escolarización. El éxito educativo de las niñas está compuesto no sólo por las barreras que las mantienen fuera del aula, sino también por las desigualdades de género en el aula. Los esfuerzos para hacer la educación más aceptable para las niñas se posibilitan eliminando el prejuicio de género de los libros de texto y otros materiales de aprendizaje (UNICEF 2004), garantizando que el currículo sea relevante (ActionAid 2011) y formando profesorado que sea capaz de eliminar el prejuicio de género en las prácticas de clase. Junto con los temas de participación y acceso, asegurar que el currículum sea adecuado para las niñas y que los libros de texto presenten imágenes positivas de niñas y mujeres son aspectos vitales de la promoción de escuelas adecuadas para las niñas. (UNGEI 2010b). Una medida fácil para asegurar que cualquier plan de estudios y materiales de docencia y aprendizaje sea más igualitarios en cuestión de género es incluir el mismo número de imágenes de hombres y de mujeres, participando en tareas similares, con inclusión de ejemplos de mujeres que sean patronas de conducta o 'heroínas' para niñas y niños en todas las áreas sociales, sin restricción a los estereotipos de género tradicionales. En países donde el papel de la mujer consiste en ser sumisa, obediente, callada y por ello 'respetuosa' el mero acto de ser estudiante requiere una socialización poderosa y desafiante en los roles de género. Es crucial la realización de acciones para asegurar que las niñas se sientan motivadas proactivamente a participar en los procesos de aprendizaje, desde las prácticas de enseñanza al apoyo al aprendizaje. Con el fin de hacer un seguimiento deberían recogerse datos sobre el rendimiento de los estudiantes sistemáticamente para

aportar datos que permitieran a los profesores y administradores escolares aumentar el enfoque sobre las disparidades de género en el aprendizaje y corregir su evolución.

Al hablar del desarrollo de los planes de estudios, también es importante tener en cuenta las necesidades y expectativas de los niños trabajadores y de sus padres. Muy a menudo, los padres no mandan a sus hijos a la escuela porque no son capaces de ver la importancia de lo que aprenden comparado con lo que pueden ganar fuera de la escuela. Ello conlleva un proceso de educación de los padres sobre el valor de la educación y la importancia de la educación para las realidades de la comunidad. En algunos proyectos ILO, ello ha involucrado lo que se conoce como 'formación pre-vocacional', donde los niños aprenden formación vocacional como parte del currículo para que aprendan habilidades, piensen en lo que quieren hacer al acabar la escuela, y tomen decisiones responsables basadas en lo que aprenden en la escuela (ILO 2002).

Hay un amplio consenso en la idea que la provisión de salud sexual y reproductiva tiene el potencial de proporcionar experiencias de aprendizaje transformadoras y fortalecedoras a las niñas (WHO 2002). Sin embargo, la aportación de servicios sanitarios sexuales y reproductivos dentro del sistema escolar está muy poco documentado y tiene pocas posibilidades de éxito, dadas las sensibilidades familiares y comunitarias (Centro para el Desarrollo Mundial 2008). La evidencia sugiere que los programas de obtención de habilidades — y no de obtención de conocimientos — tienen mayor impacto. OxfamNovib ha dado su apoyo a un buen número de iniciativas aspirando a la

introducción de temas de salud sexual y reproductiva en el currículo y en las prácticas de clase, por ejemplo por medio de su apoyo a UNESM (Red de Uganda para la Integración Educativa de la Sexualidad), una asociación de seis organizaciones de Uganda.

**En Bangladesh**, donde tanto los niños como las niñas padecen la falta de educación de calidad, hay ciertos aspectos que afectan en particular a las niñas. El más importante es el hecho que reciben un trato desigual en el aula, se educan con un currículo prejuicioso y son víctimas del uso de temas sexistas, lo cual las empuja a Humanidades (ADB 2010). La deficiencia de los planes de estudios es vista como una debilidad importante que precisa ser abordada (Banco Mundial 2008). En el nuevo plan PEDP III (ver detalles en el estudio de caso de Bangladesh) se hace una revisión integral del currículo planeado a fin de hacerlo más sensible al género. Se elaboran nuevos materiales pero el reto consiste en integrarlos completamente en las prácticas de clase. Ello depende de la formación de formadores, tanto en relación con el diseño del currículo sensible al género como en las prácticas en el aula sensible al género, a fin de que los maestros puedan aprender a hacer la transición y sacar partido de los nuevos enfoques.

Las aulas muy grandes, la ubicación de los alumnos en el aula y la atención del maestro a los estudiantes tienen un gran impacto sobre si las niñas que han accedido a la educación son capaces de participar en el aprendizaje. En Bangladesh, por ejemplo, la organización no gubernamental CAMPE ha recomendado que la disposición del aula se altere de vez en cuando para que los alumnos cambien de lugar y sean más los que siguen participando en el proceso de aprendizaje. **La formación**

"La educación para las niñas es muy importante, cuando una niña educada se hace mayor puede hacer una familia a su gusto. Si yo no tuviera educación, me robarían mis derechos, el derecho a mi propiedad heredada, pero teniendo educación conozco mis derechos y tengo poder. El currículum es una parte importante del asunto, aquí en Bangladesh el plan de estudios debería centrarse en los derechos de la mujer respecto a la propiedad, habilidades para la vida de mujeres y niñas, lecciones de vida realistas."

— Shadya Sahanarca, maestra en la Escuela Primaria Pública Ambagicha, Bangladesh

## Enfoque ⇒ REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO

Es necesario reconocer más plenamente las graves implicaciones que la violencia sexual tiene para la educación en los países en conflicto (GMR 2011). En la República Democrática de Congo (DRC), han muerto millones de personas y otros millones han sido víctimas de abuso sexual en la guerra más sangrienta desde la Segunda Guerra Mundial. En toda la nación hay una falta real de escolarización básica, con sólo 17% de la población en posesión de educación post-primaria (USAID 2011). Los temas de educación y violencia de género están íntimamente relacionados, y las escuelas son objetivos de destrucción rutinarios en los ataques a los pueblos (GMR 2011). No es de extrañar que la DRC se clasifique como 'Fracaso' en la tabla de Adquiribilidad

para la educación de las niñas. Los conflictos las hacen especialmente vulnerables a la violencia de género y es un contexto donde sus derechos se violan regularmente. La violencia sexual contra la mujer es ilegal en la DRC desde 2006, pero el respeto a la ley es increíblemente difícil a causa, como mínimo y en parte, del hecho que la policía y el ejército son a menudo los autores de los crímenes. ActionAid ha emprendido la revolucionaria tarea de difundir información sobre las leyes que protegen a mujeres y niñas en estrecha colaboración con la policía y el ejército, y de iniciar el recorrido hacia la aplicación efectiva de la ley (ActionAid 2011).

de docentes en la práctica de enseñanza sensible al género puede propiciar que los maestros empleen técnicas para garantizar que destinen el mismo tiempo de interacción a los niños y a las niñas, animar a la participación de las estudiantes en la clase, abordar la discriminación de género entre los alumnos y cuidar un entorno de aprendizaje seguro y positivo para niñas igual que para niños.

### Las niñas deben estar protegidas contra la violencia y el abuso

La violencia de género se filtra en las sociedades, y debilita a las niñas. En el informe el enfoque se centra en las implicaciones de la violencia de género en educación, pero hay que tener claro que el derecho a la libertad de una niña desde la imposición de poder y de abuso violento va más allá de la educación y penetra todos los aspectos de la vida. La violencia de género y el abuso son la expresión visible de una injusticia sistémica más profunda contra las mujeres respecto del poder patriarcal, la representación desigual y la desigual distribución del bienestar. Hay que lidiar con todo ello para que los derechos de mujeres y niñas se hagan realidad completamente, en la educación y en todo lo demás (Mudekunye 2011). El derecho a una educación aceptable implica la garantía de la funcionalidad de la educación para proteger a las niñas más que hacerlas susceptibles al abuso.

Es evidente que impartir educación a las niñas es el medio más efectivo de protegerlas y capacitarlas para resistir la violencia y el abuso (Sen 1999). Las niñas escolarizadas tienen más autoestima y menos probabilidades de sufrir violencia y ser vulnerables a la explotación (UNICEF 2005). Sin embargo, aunque la educación protege a las niñas, no siempre es así y por desgracia la escuela puede ser un espacio de abuso contra ellas. Si se imagina que una escuela es un lugar para la violencia física o sexual, los padres dudarán en mandar a sus hijos allí y los alumnos dudarán en asistir (Hayward 2003, Jones y Espey 2008).

La violencia y el temor a la violencia, son motivos suficientes para que las niñas no asistan a la escuela en Tanzania. Los estudios sobre los niveles reales de violencia sexual contra las niñas en el país son limitados. Sin embargo, en la muestra de una encuesta, la mitad de las niñas de primaria informaron que habían tenido relaciones sexuales con adultos, maestros incluidos, y 40% entre ellas informaron que había sido sexo obligado. La mayor parte de los casos de violencia sexual no se denuncian. La cultura del patriarcado perdona a menudo la violencia sexual y hace pensar a las niñas que este tipo de violencia es inevitable y que no tienen recursos para superarlo (Matasha et al. 1998).

Según la Ley sobre Disposiciones Especiales en materia de Delitos Sexuales de Tanzania (1998), cualquier acto de 'indecencia inaceptable' entre un maestro y un/a alumno/a en escuelas de primaria o de secundaria es un delito criminal independientemente de la edad (s138A). Fracasando en la protección de niñas en la escuela, el gobierno de Tanzania fracasa en la defensa de la ley nacional y el derecho de protección establecidos en la Constitución Nacional (art. 9, 29 particularmente). Asimismo fracasa en el cumplimiento de obligaciones de acuerdo con varios tratados internacionales (ACRWC art. 16, 27, CEDAW, CRC art. 19, 34). Aunque Tanzania es un país gran realizador en adquiribilidad, sus prácticas con relación a lo dicho la deja a distancia de los estándares deseados de aceptabilidad.

Hacer aceptable la educación depende por tanto de garantizar que la escuela es segura y el trayecto de ida y vuelta lo es también. **Un informe sobre buenas prácticas de UNICEF, USAID y Plan International descubrió que la violencia de género en, hacia y desde la escuela puede reducirse invirtiendo en intervenciones en las áreas de: Conciencia de la Violencia (legislación nacional, monitoreo y aplicación, acceso legal para informes y códigos de conducta), Reformas en infraestructuras (aseos seguros, espacios recreativos, alumbrado y vallas, y más escuelas), Implicación de los**

## Enfoque ⇒ VIOLENCIA CONTRA LAS NIÑAS EN ECUADOR

Ecuador es un "gran realizador" en la Tabla de Adquiribilidad a causa de su GPI para NER, e igual expectativa de vida escolar para niños y niñas. Sin embargo, todavía tienen desafíos educativos permanentes. El Comité contra la Tortura de ONU (2010) expuso el tema de la violencia escolar contra las niñas en Ecuador.

*'El comité expresa su más profundo pesar por los numerosos y coherentes informes recibidos describiendo la magnitud del problema de abusos y violencia sexual contra menores en establecimientos educativos en Ecuador ... todavía no ha habido una respuesta institucional adecuada por parte del partido del Estado, y ello es uno de los motivos de que las víctimas prefieran no informar de los abusos ... el comité tiene especial interés en la información de los casos en que las víctimas han identificado a su agresor entre el personal de la escuela.'*

También hay un alto nivel de evidencia anecdótica en relación con la naturaleza notoria de la violencia sexual en las escuelas. Los periódicos informan que la violencia sexual está muy extendida en los ámbitos educativos, con numerosos casos presentados contra maestros. Esto se combina con una preocupante renuencia a informar de casos de violencia sexual en las escuelas, con una 'cultura de silencio' que rodea el tema, y en los raros casos en que las víctimas informan del abuso, las autoridades escolares fracasan a menudo en realizar la acción apropiada.

Hay una necesidad urgente de abordar la falta de implementación de leyes para proteger a las niñas de la violencia dentro de la escuela. El gobierno ha dado pasos en esta dirección, lanzando dos iniciativas nacionales en 2009; sin embargo éstas también han sido criticadas por su falta de estrategias de implementación efectiva (comité contra la tortura ONU 2010).



**Interesados ( reforma de la formación de maestros, aumento de transporte escolar y acompañamiento, educación de igual a igual y formación de un comité de padres), Reforma del Currículo ( reducir estereotipos, educación sexual práctica y contenidos de derechos de salud sexual), y Personal Docente ( más mujeres docentes, asesores sobre violencia) (alianza AIDS Mundial, 2007).** Además de lo dicho, la educación aceptable requiere la oposición a la cultura prevalente y a la práctica impune de los muchos que abusan sexualmente de los estudiantes. Para ello hacen falta campañas continuadas para que entre en vigor la infraestructura legal que rodea a la educación: garantizar que los autores sean castigados.

Los programas de concienciación comunitarios también han probado jugar un papel vital. En Bangladesh, “mofarse de Eva” es a menudo una forma brutal de acoso sexual que puede resultar en daños permanentes físicos y psíquicos y alterar profundamente el curso de vida de una niña. El acoso

se manifiesta de modos diferentes, desde el abuso verbal y las indirectas sexuales a la abducción, rociado con ácido y violación. La respuesta de los padres es tener a las hijas en casa en lugar de mandarlas a la escuela, o casarlas a edad temprana en un intento de proteger su honor y seguridad. Para combatir este fenómeno, el Departamento de Asuntos de la Mujer y la Infancia ha trabajado con UNICEF y las organizaciones de la sociedad civil para presentar clubes “Kishori”, para proporcionar un entorno seguro donde niños y niñas puedan encontrarse y socializar de manera positiva. Los miembros del club participan en diversas actividades y en sesiones informativas y se les fortalece para convertirse en agentes del cambio. Actualmente hay cerca de 3000 clubes Kishori operando en casi 30 distritos en Bangladesh, y en un estudio de UNICEF sobre los clubes, todos los jóvenes encuestados hablaron de un tema clave a sus padres y/o líderes comunitarios — dos años antes había sido 70% (UNICEF 2009).

## RECOMENDACIONES CON RELACIÓN A LA ACEPTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN

- Los gobiernos deberían adoptar políticas de contratación, formación y categorías para garantizar que las maestras estén igualmente representadas en todos los niveles educativos y en las áreas rurales así como en las urbanas.
- Los gobiernos deben respetar y proteger los derechos de las maestras abordando la discriminación en la profesión docente, que empuja a las maestras a salarios más bajos, estatus y categorías laborales inferiores.
- No puede haber impunidad para los autores de violencia y abuso sexual contra niñas, tanto en situaciones de conflicto como en la normalidad; los autores deben ser responsables legalmente por sus violaciones.
- Los gobiernos deberían iniciar programas de concienciación para el personal escolar y las comunidades y asegurar que las niñas sepan dónde ir para informar de violaciones de su derecho a la seguridad en y cerca de la escuela.
- Los planes de estudios y los procesos de docencia y de aprendizaje deben rechazar los estereotipos de género y dirigirse a la creación de nuevas normas de género y prácticas sociales que fomenten la plena participación de las niñas en la educación y finalmente en todos los aspectos de la vida cultural, política y profesional.
- Los maestros deben recibir formación y apoyo para usar nuevas orientaciones, y las valoraciones del aprendizaje deben ser sensibles a los resultados de género.

# 7

## ADAPTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN

### ESTRUCTURAR LA EDUCACIÓN PARA QUE SEA ADAPTABLE Y SENSIBLE A LAS VARIAS NECESIDADES DE NIÑOS Y NIÑAS

“Queremos garantizar que la educación sea adaptable, que las niñas que se casan temprano puedan volver a la escuela, si les damos una segunda oportunidad las niñas casadas regresarán. No es ilegal, pero el estigma social ligado al regreso a la escuela ... eso debe cambiar. El sector no reglado es la clave porque en él las niñas no sentirán vergüenza por ser mayores que las demás. Debemos hacer una educación adaptable.”

— Tasneem Athar, Director Delegado, CAMPE

El aspecto de **adaptabilidad** del derecho a la educación se refiere a la habilidad del sistema educativo para responder a las necesidades y habilidades de los estudiantes, adaptarse a distintos contextos y satisfacer los intereses del niño. Hay múltiples indicadores que pueden usarse para reflejar la adaptabilidad de la escolarización. Para el propósito de este informe nos centramos en las implicaciones del trabajo infantil, el matrimonio infantil y el embarazo precoz.

#### El trabajo infantil como obstáculo a la educación

Como señalamos en una sección anterior al hablar de estipendios e incentivos sobre demanda, la pobreza familiar lleva a los padres a poner a sus hijos — especialmente a las niñas — a trabajar. Puede tratarse de labores domésticas como cocinar y limpiar, trabajar en el campo o cuidar de los animales. Cuando los padres enferman y no pueden trabajar, por ejemplo a causa de VIH/SIDA, la carga del trabajo familiar recae en los hijos. El resultado es que muchos de los niños, especialmente niñas, deben abandonar pronto la escuela y responsabilizarse de la cocina y el cuidado de los hermanos menores. En las familias pobres, donde la carga familiar recae en la madre, el valor de una niña en casa se percibe como mayor que estando en la escuela. No es de extrañar que las niñas que provienen de familias más ricas tengan más oportunidades de permanecer en la escuela, siendo el motivo principal la menor necesidad de asistencia en la casa por su parte o de generar ingresos (Muhammed y Eskander 2005).

Hay múltiples razones que explican el trabajo infantil y la falta de acceso a la educación pública, gratuita, obligatoria y de calidad es una de ellas, mientras que la más significativa es la pobreza familiar. Garantizar el mantenimiento de la familia empuja a los padres a poner a sus hijos a trabajar en lugar de mandarlos a la escuela. Sus tareas no siempre se traducen en ingresos monetarios, pero, especialmente en el caso de las niñas, implican tareas domésticas como cocinar y limpiar, trabajar en el campo

o cuidar de los animales. Otro factor que contribuye al abandono escolar y al trabajo está relacionado con las experiencias educativas de los propios padres, o la falta de ellas. Por ejemplo, los padres que fueron excluidos de la educación, es posible que no capten el valor que tiene para sus hijos, prefiriendo que trabajen.

En otras situaciones, cuando los padres enferman y no pueden trabajar, por ejemplo a causa de VIH/SIDA, la carga del trabajo familiar recae en los hijos que deben ganar el pan para todos. El resultado es que muchos de los niños, especialmente niñas, deben abandonar pronto la escuela y responsabilizarse del cuidado de los hermanos menores. En las familias pobres, donde la carga familiar recae en la madre, el valor de una niña en casa se percibe como mayor que estando en la escuela. No es de extrañar que las niñas que provienen de familias más ricas tengan más oportunidades de permanecer en la escuela, siendo el motivo principal la menor necesidad de asistencia en la casa por su parte o de generar ingresos (Muhammed y Eskander 2005).

La educación es el eje central en los esfuerzos mundiales para eliminar el trabajo infantil, estableciendo una fuerza laboral preparada y fomentando el desarrollo basado en los principios de justicia social y derechos humanos. La Organización Internacional del Trabajo (ILO) ha adquirido gran experiencia en el uso de la educación como medio principal de abordar el trabajo infantil. Las intervenciones incluyen una amplia gama de actividades como las oportunidades educativas no regladas, la integración de ex-trabajadores infantiles al sistema educativo reglado y la creación de alianzas nacionales para hacer políticas educativas y sistemas más sensibilizados para los niños en situación de riesgo. Por ello, el esfuerzo por conseguir la Educación Para Todos y la progresiva eliminación del trabajo infantil están inextricablemente relacionados. Por otra parte, la educación es clave para erradicar el trabajo infantil. Los niños sin acceso a la educación no tienen más alternativa que entrar al mercado laboral donde a menudo son obligados a trabajar en condiciones peligrosas

y de explotación. Además, el trabajo infantil es un gran obstáculo para el logro de la Educación Para Todos, pues los niños que trabajan todo el día no pueden ir a la escuela. Para los que combinan trabajo y estudio, será difícil conseguir buenos resultados educativos y la tendencia es que abandonen la escuela para trabajar jornada completa.

Las inversiones en educación deben destinarse en mayor medida a los niños en situación de riesgo, especialmente niñas, y las iniciativas deben compensar el coste de oportunidad de las familias muy pobres. Indudablemente, para que la educación tenga un papel en la eliminación del trabajo infantil, deben abordarse los problemas en los sistemas educativos. Ello implica centrarse en las categorías 4A, mejorar la calidad de la educación y destinar recursos para el acceso aumentado a la escolarización de todos los niños al mismo tiempo que garantizar que el entorno escolar, particularmente el entorno educativo, sea inclusivo y lo bastante sólido para persuadir a los niños a permanecer en él. El entorno educativo precisa de atención y es importante que los padres de los niños, especialmente niñas, sin escolarización estén convencidos de las ventajas que la educación ofrece a su situación y a la salida del ciclo de la pobreza. Las intervenciones, por tanto, deben ir acompañadas de medidas para aliviar la pobreza y compensar por la pérdida de ingresos generada por la escolarización en lugar del trabajo.

La educación para todos los niños y el establecimiento de un sistema educativo con recursos adecuados, accesible, pública y de calidad en todos los países del planeta es un ideal al cual la comunidad internacional ha aspirado durante mucho tiempo y que se funde con la iniciativa mundial de EPT. Si pudieran conseguirse los objetivos y las aspiraciones de EPT, los niños no necesitarían trabajar para sostener a sus familias y a ellos mismos. Las niñas disfrutarían de las mismas oportunidades educativas que los niños. Las posibilidades laborales crecerían de manera exponencial. Los niños, los jóvenes y las comunidades hasta poco antes sin educación tendrían una mayor comprensión de sus derechos en la sociedad y en los puestos laborales. Sin embargo, este ideal aún está por conseguir y el impacto de la crisis económica mundial y el aumento del precio de los alimentos ha incrementado la propensión al trabajo infantil de los niños.

El verdadero sentido del derecho a la educación implica la oportunidad de que los niños aprendan sin tener que superar obstáculos que podrían impedirlo, como el trabajo infantil. En este sentido, la clave sigue siendo abogar por la plena implementación de las disposiciones

internacionales pertinentes, particularmente la Convención No. 138 ILO sobre la Edad Mínima de Ocupación y sus claras definiciones de ‘trabajo ligero’, la Convención No. 182 ILO sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Convención sobre los Derechos de la Infancia ONU. No obstante, la realidad de la pobreza extendida y la poca destreza de algunos gobiernos para aplicar la legislación significa que hay que ser flexibles en ciertas situaciones: la lucha contra las peores formas de trabajo infantil y para la progresiva eliminación de cualquier forma de trabajo infantil, haciendo al mismo tiempo que la provisión de la educación se adapte a las circunstancias de las familias cuya supervivencia depende de algún nivel de generación de ingresos por parte de sus hijos. Es importante que este enfoque flexible se use únicamente como una solución puente, y que estén sujetas a limitaciones de tiempo con los objetivos establecidos y fechas límite para garantizar que el objetivo final de la eliminación del trabajo infantil se consiga y que todos los niños puedan ir a la escuela. Además, es importante que se incluya algún nivel de monitoreo, en las situaciones donde se aplican enfoques adaptables, para proteger a los niños de la explotación y el abuso que podrían conducir a peores formas de trabajo infantil.

Un enfoque creativo para superar los retos educativos en las áreas rurales y marginadas ha sido introducido en algunas partes de Bangladesh. El objetivo es crear escuelas que se adapten a las restricciones estacionales en las comunidades rurales y marginadas, admitiendo que tanto la cosecha como la meteorología dictan la posibilidad de la asistencia de los niños a la escuela. En esas áreas, la política del ‘Calendario Escolar Flexible’ significa que las escuelas tienen la libertad de decidir el mejor momento para las vacaciones escolares. Ello se acomoda al hecho de la necesidad de los padres de poder recibir ayuda de los hijos durante la temporada de cosecha. Asegurar que las largas vacaciones escolares lleguen en ese momento servirá para mejorar la asistencia y reducir las tasas de abandono, adaptando la escuela a la realidad de muchas comunidades rurales. De manera similar, esta política también permite que las escuelas en áreas remotas ajusten su calendario escolar con relación a la época del monzón cuando las lluvias torrenciales impiden que los niños vayan caminando a y desde la escuela.

### Superar el matrimonio infantil

Si se asegura que una niña tiene la oportunidad de acceder y permanecer en la escuela, y se capta a los padres y a la comunidad para la protección de este acceso, tendremos la clave

“Si sabemos que están haciendo planes para casarse jóvenes vamos a la casa de los padres para convencerlos de que no lo permitan. A veces ocurres en secreto, de todos modos. Hablamos de estos temas en las reuniones con los padres y los maestros e intentamos educar a las niñas mayores con respecto a los efectos adversos del matrimonio precoz. La implicación de la comunidad es clave: ¡Deben protestar para impedirlo!”

— El Sr. Elias, Director de Centro, Escuela Secundaria Chunkutia para Niñas

“El próximo gran reto en la mejora de la educación de las niñas en nuestro país consiste en actuar con los pobres mecanismos de seguimiento cuando hay casos de embarazo, combinados con la falta de políticas de readmisión efectivas para las niñas que están embarazadas.”

— Ginason Jandwa de Aide et Action en Tanzania

para evitar el matrimonio infantil, ya que el matrimonio es una de las principales razones del abandono o la exclusión del sistema educativo (Wilson 2003). Los estudios realizados en el mundo en vías de desarrollo concluyen que las mujeres con siete años o más de escolarización retrasan su matrimonio en una media de cinco años en comparación con las mujeres sin escolarización (Banco Mundial 1993, Colclough y Lewin 1993, Summers 1994). En Mozambique, la asistencia a la escuela reduce las posibilidades de que una niña se case antes de los 18 años entre 60% a 10% (Summers 1994). En Nicaragua se vive una situación similar, y la asistencia a la escuela reduce las posibilidades de que una niña se case antes de los 18 años entre 45% a 16% (ICRW 2007). El matrimonio infantil aparta a las niñas de la educación y, al mismo tiempo, permanecer actúa como el mejor medio para protegerlas del matrimonio infantil.

**Al tiempo que debería hacerse un esfuerzo para que la educación fuera adaptable a las necesidades específicas y al contexto de las niñas que ya están casadas, con inclusión de opciones de aprendizaje flexibles, lo ideal sería introducir esquemas que disuadieran por completo del matrimonio infantil.** Todo ello puede facilitararlo efectivamente la introducción de incentivos sobre demanda como los esquemas de estipendios condicionados al retraso del matrimonio, emparejado con campañas de sensibilización y obligatoriedad y refuerzo más amplios de la ley de familia. En Mali, el presidente fue obligado a devolver el *Code de la Famille* (anteproyecto de Derecho Familiar) para su revisión en el parlamento ante la extendida oposición a la ley — que ampliaría la edad de matrimonio a los 18 años en la mayoría de los casos y reforzaría los derechos de la mujer en la familia y a las herencias — señalando vacíos clave en la protección legal de mujeres y niñas. Bangladesh, por otro lado, ha ilegalizado el matrimonio por debajo de los 18 años y enlaza la provisión de estipendios al retraso del matrimonio. La implementación de la ley sigue siendo un reto y el papel de la escuela para crear concienciación y descalificar la práctica es vital.

### Las madres jóvenes tienen derechos en educación

El matrimonio precoz y la violencia y prácticas discriminatorias contra las niñas implica que el embarazo en adolescentes a

menudo impide que finalicen sus estudios. La falta de control en sus actividades reproductivas se traduce en embarazos durante la primaria o la secundaria. La falta de educación en salud sexual y de métodos de contracepción suficientes implica que muchas niñas carecen de conocimiento para evitar los embarazos no deseados. Por ejemplo, en Mali la existencia de contraceptivos entre mujeres de 15 a 49 años es sólo de 8% mientras que el índice medio de nacimientos es de siete hijos por mujer (GenderStats). En muchos países, las normas administrativas legales para las escuelas impiden que las niñas asistan a la escuela durante el embarazo o que regresen a ella después del parto. Sin embargo, el derecho de la niña embarazada a una educación aceptable se reconoce explícitamente en la Carta Magna de África sobre Derechos y Bienestar de la Infancia y la UNCRC y ACHWR [art. 11.6] (Wilson 2003). A pesar de este derecho articulado con frecuencia, la desconexión entre ley y práctica significa que muchas niñas se ven privadas del acceso a la educación en cuanto son madres.

Por ejemplo, una regulación de 2002 del gobierno de Tanzania (GN295 de 2002 Cap. 66) sanciona implícitamente la expulsión de niñas embarazadas de la escuela. Si bien se han hecho intentos para revisar la ley, la práctica está muy extendida y se cuentan por miles las niñas obligadas a abandonar su escuela cada año por causa de embarazo. Además, aquellas que pueden regresar después del parto son obligadas a menudo a asistir en otros lugares o no pueden hacerlo porque no tienen quién cuide del recién nacido. En ciertas circunstancias, el estigma y la intimidación asociada al embarazo también impide que regresen; hay que abordar estos temas completamente (Bernard 2002).

Los gobiernos deben asegurar que las leyes existentes que protegen el derecho a la educación para niñas embarazadas y madres sean defendidas y en los países donde ello sea un tema sistémico deberá haber un programa completo para concienciar a nivel del sistema y de la comunidad.

**Las leyes administrativas deben reformarse para garantizar que el embarazo no dé pie a la expulsión o al cambio de escuela, las agendas deben ser flexibles para acomodar las responsabilidades conjuntas de la escuela y el cuidado del bebé y la estigmatización tiene que enfrentarse dentro y fuera de la escuela.**

## RECOMENDACIONES REFERENTES A LA ADAPTABILIDAD DE LA EDUCACIÓN

- Los estados deben reconocer que el matrimonio y el trabajo infantil son violaciones de sus derechos humanos y de su derecho a la educación y por ello deben aplicar la legislación apropiada y las políticas de acción afirmativas para enfrentar el problema.
- La ley y la práctica con respecto al embarazo adolescente y al matrimonio precoz deberían respetar el derecho de las niñas a seguir con sus estudios sea cual fuere el estatus del esposo o de los padres. Ello incluye la abolición o reforma de las disposiciones administrativas legales impidiendo la asistencia de las niñas a la escuela durante el embarazo o el regreso a ella después del parto.
- Los gobiernos deberían promulgar y aplicar nuevas y antiguas leyes estipulando la edad mínima para la finalización de la educación obligatoria con las edades mínimas para trabajar y casarse.
- La estandarización en la provisión de educación no debería impedir que niñas y niños asistieran a la escuela. Debería hacerse un esfuerzo para proporcionar educación adaptable que encajara con los modelos de trabajo siempre que éste no fuera peligroso o degradante para los niños.

# BANGLADESH: ESTUDIO DE CASO

## El éxito está cerca, pero la igualdad de género en la educación aún no es un logro

Bangladesh ha hecho grandes progresos en la provisión de educación a las niñas durante las dos últimas décadas, y en la Tabla de Adquiribilidad figura como ‘Gran Realizador’. La comunidad internacional ha alabado a Bangladesh por conseguir el éxito aumentando el índice de inscripción de niños y niñas en los niveles de primaria y secundaria. Bangladesh asimismo ha dado pasos de gigante acercando su paridad de género en primaria y en secundaria. La inscripción neta de los niños fue 82,9% en 2009, mientras que este mismo año fue de 89,8% para niñas. Bangladesh es uno de los pocos países en la región que ha conseguido la paridad de género en inscripciones para la primaria y la secundaria y paridad de género en la finalización de primaria (BANBEIS 2008). Este éxito puede atribuirse a sus esfuerzos no sólo para mejorar la adquiribilidad educativa, sino también por haber adoptado políticas y prácticas — descritas más abajo — que hacen la educación accesible, aceptable y adaptable. La tabla siguiente da una visión general del progreso realizado en la educación de las niñas, con cifras de 1970 a la actualidad (BANBEIS 2008, BANBEIS 2011).

El progreso educativo en Bangladesh se está desarrollando en un contexto socio-cultural que sigue discriminando exageradamente a las niñas.<sup>21</sup> La gravedad de la discriminación de género se demuestra con el hecho de la extremadamente baja clasificación en la Medida de Fortalecimiento de Género, ocupando el puesto 108 entre 109 países valorados (Unterhalter, North y Exley 2010). La clara inferioridad de niñas está firmemente integrada en la sociedad de Bangladesh y la discriminación por razón de género empieza con el nacimiento (Fazle Rabbi 2008, Hossain, Subrahmanian y Kabeer 2002, Ardt, Hastings, Hopkins et al. 2005). Así, mientras que las niñas han sido capaces de participar de la escuela en mayor número a causa del

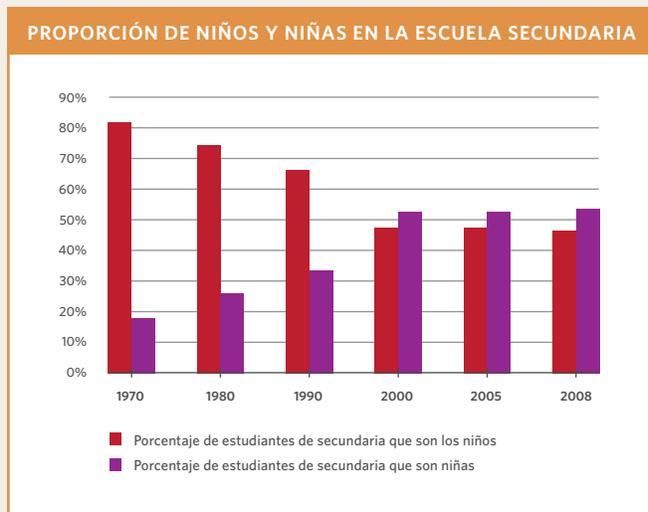


Figura 8. Ratio niñas-niños en la escuela secundaria, Bangladesh

aumento de adquiribilidad y de accesibilidad de la escuela, los problemas existentes para la igualdad de género en todo el ciclo educativo implican que la discriminación de género sigue planteando serios desafíos para el desarrollo de Bangladesh.

Aunque la tasa de inscripción neta para niñas ha alcanzado 89%, los problemas dentro del aula siguen prevaleciendo. Mientras que el abandono en secundaria es un gran reto para niñas como para niños, son las niñas las que sufren mayores riesgos (ADB 2010). De los que se inscriben, los índices de finalización están por el 23% en niños y el 17% en niñas (UNDP 2008). Es más, los niños superan a las niñas en secundaria en todas las materias y en todas las escuelas (Education Watch 2007). Otro problema lo constituye la falta de maestras; si

Fecha	NER de niñas en primaria	% de estudiantes niñas inscritas en secundaria (del total de alumnos)	% de docentes mujeres en el nivel de primaria	% de docentes mujeres en el nivel secundario
1970	—	18.4	2.2	7.2
1975	—	25.0	—	8.6
1980	—	26.1	6.2	10.1
1985	—	32.6	—	10.1
1990	50.76	33.9	20.9	9.7
1995	73.86	47.0	—	13.9
2000	85.83	52.6	33.8	15.1
2005	90.10	52.3	36.3	20.3
2010	94	—	41.8	23.25

Figura 7. Estadísticas clave en educación, Bangladesh



“Si no corregimos la educación es muy difícil cambiar algo ya que es la herramienta principal para potenciar el pensamiento analítico, cuestionar las cosas. La educación de las niñas implica que puedan desarrollar competencias vitales y ser económicamente independientes. Si proporcionamos educación de calidad las tradicionales prácticas y actitudes contra las niñas cambiarán en todas partes.”

— Rokeya Kabir, Director Ejecutivo, Bangladesh Nari Prograti Sangha, BNPS

bien se ha demostrado que la existencia de maestras en las aulas favorece el aumento de inscripciones y la permanencia de las niñas, en Bangladesh el porcentaje de docentes mujeres con relación a los hombres es todavía muy pequeño. Según la base de datos GenderStats, el porcentaje de maestras en secundaria ha aumentado ligeramente del 12,6% en 1998 al 19,5% en 2008. Además, las disparidades de género en la educación terciaria son sustanciales. En 2009, la tasa de inscripción bruta de niñas para la educación terciaria fue de 5,6% mientras que la cifra para niños se situó en 10%. Además, la tasa de alfabetización para mujeres adultas (51%) es sustancialmente más baja que para hombres (60%). A pesar de estar constituido por casi el 50% de la población, las mujeres sólo representan el 41% de la mano de obra.

### Programa del Sector Educativo

La provisión de educación básica mejoró extraordinariamente en la nación en la década de los 90 con un importante programa de expansión escolar. A pesar de que la media de crecimiento económico es del 5% anual en las dos últimas décadas, el gasto en educación permanece en el 2,3% de GDP, muy por debajo del nivel de 6% recomendado por la OECD y el Marco de Acción de Dakar. Sin embargo, aunque el gasto en educación del gobierno se ha estancado en términos de proporción de los ingresos nacionales, en términos reales el crecimiento económico indica que el gasto en educación ha aumentado. Ha habido pues un aumento del 50% en gasto en educación pública desde 1999, resultando en ‘aumentos sustanciales en el gasto por estudiante en la educación básica’ (Al-Samarrai 2007 p.1). El enfoque estratégico educativo dominante en Bangladesh se ha efectuado por medio de una sucesión de Métodos Sectoriales (Nasmeer y Tate 2007). El Proyecto de Educación General (GEP) se implementó de 1990 a 1995, a continuación vino el Programa de Desarrollo en Educación Primaria (PEDP-I) de 1997 a 2002, que se extendió a 2004. PEDP-II funcionó de 2004 a 2009 y el PEDP-III se ha diseñando ahora. Para el recién completado programa PEDP, los objetivos clave eran el aumento de la accesibilidad, los índices de participación y finalización de la educación primaria y la mejora de la calidad de competencias y logros de los estudiantes (Gobierno de Bangladesh 2003).

### Defensa de la Sociedad Civil y Voluntad Política

El progreso observado en la educación de las niñas durante las dos últimas décadas forma parte de una más amplia revolución educativa en partes de Asia Sur que ha visto millones más de niñas inscritas (ASPBAE 2010). Un vibrante movimiento de la sociedad civil

para la igualdad de género ha hecho campaña un largo espacio de tiempo para garantizar que el derecho a la educación de las niñas se materializara. El papel de organizaciones como Campaña por la Educación Popular (CAMPE) y la Asociación de Mujeres por el Progreso (BNPS) ha sido vital, trabajando en red para conseguir cientos de ayudas a la educación y aportando una voz nacional que instiga al cambio influyendo al gobierno, a los donantes, a los medios y a la misma sociedad civil. El sector no-gubernamental también ha dado asistencia al desarrollo del currículum sensible al género, a la formación de docentes y a los funcionarios del gobierno, promoviendo Presupuestos Sensibles al Género e implementando las leyes existentes, diseñadas para proteger a las niñas en la educación. Junto a esto, el gran compromiso para la educación de niñas existente en todos los partidos del gobierno ha aportado la continuidad necesaria para abordar la reforma total del sistema.

### Incentivos sobre demanda

La decisión del gobierno de implementar un esquema de estipendios que aporte educación secundaria gratuita a todas las niñas en el país ha demostrado ser eficaz facilitando un aumento en el acceso y participación continuada en educación (BANBEIS 2008). Los índices de inscripción femenina han sobrepasado el doble, de 442.000 en 1994 a más de un millón en 2001 a causa de los estipendios, el mayor número de maestras, la ampliación de la formación a maestros y los comités de dirección escolar, la aportación de incentivos a la realización a escuelas y estudiantes y a la inversión en agua e instalaciones sanitarias como parte de un mayor programa con apoyo del Banco Mundial para mejorar la escuela secundaria.

### Retos

Si bien la ampliación del acceso escolar por medio del esquema de estipendios a secundaria ha mejorado la accesibilidad a la escuela, los costes indirectos de la educación siguen planteando problemas para garantizar que la educación es realmente accesible para las niñas más pobres. Los costes adicionales más significativos son los uniformes, libros, tarifas de examen, transporte, bolígrafos y papel (Basu y Asad 2010). Además, el coste indirecto más importante de la educación secundaria es el de la docencia privada. Si bien las niñas permanecen inscritas durante la secundaria, especialmente en las familias pobres, se van marginando más y más como resultado de la incapacidad de no poder acceder a la docencia privada. En consecuencia, tienen menos probabilidades que los niños de presentarse a los exámenes

para el Certificado Escolar de Secundaria y si lo consiguen menos posibilidades de aprobar (ADB 2010). La dependencia sistémica de la docencia privada se conjuga con inversiones preferentes para los niños y ocasiona la discriminación persistente de las niñas con respecto a la finalización de secundaria (Mansoor y Chowdhury 2005).

Además, el sistema educativo se caracteriza por el malgasto extendido y la pobre calidad (Education Watch 2008). Los retos más significativos incluyen la baja cualificación docente, la mala dirección y sistemas de responsabilidad y la pobreza del currículum (Banco Mundial 2008). En cuanto a las niñas, trato desigual en el aula, currículum prejuicioso, uso de temas sexistas que las empuja a Humanidades, menos acceso a tutorías adicionales, falta de aseos, inseguridad y acoso, todo ello reduce la calidad de su proceso de aprendizaje. Hasta que la escuela sea realmente accesible, reduciendo los costes indirectos para las familias de las niñas, y mejore la calidad escolar para garantizar que la escuela es al mismo tiempo adaptable y aceptable a las circunstancias especiales de las niñas, Bangladesh seguirá debatiéndose para conseguir la igualdad de género real en educación.

*‘Las claves para una escolarización eficaz de las niñas son en primer lugar tener buenos maestros que tomen un papel proactivo, formación a los docentes, currículum de calidad, comité de dirección escolar competente, y formación de género efectiva para docentes mujeres y hombres. El primer reto que enfrentan las niñas en secundaria es el acoso de los hombres en el largo trayecto a y desde la escuela. Después el hecho de que los padres creen que es bueno que las niñas se casen temprano para que estén más seguras, y en cuanto se casan la mayoría deja de asistir a la escuela. Hay una norma gubernamental contra el matrimonio precoz pero no se dispone de certificados de nacimiento que prueben su edad. Las dotes que deben pagar los padres cuando casan a una hija es un factor importante, especialmente para los padres pobres. Si casan a la hija cuando es muy joven es posible que no tengan que pagar la dote ya que los hombres quieren una esposa joven: es más glamurosa. Si sabemos de planes para un matrimonio precoz vamos a la casa para presionar a los padres para que no lo hagan. Aunque en muchas ocasiones ocurre en secreto. Hablamos de estos temas en las reuniones de los padres con los docentes y tratamos de educar a las niñas mayores con respecto a los efectos adversos del matrimonio precoz. La implicación de la comunidad es clave: deben protestar para impedir que ocurra.*

— El Sr. Elias, Director de Centro, Escuela Secundaria Chunkutia para Niñas

“Las niñas son la prioridad menor; si una familia tiene 4 o 5 hijos, invertir en la educación de una niña se considera un desperdicio de recursos, ya que se casará y pasará a ser miembro de otra familia. La mentalidad es que las mujeres son una carga para el padre o esposo de la familia, y las mujeres tampoco creen en su propia capacidad. Es necesario hacer un gran cambio en el currículum y en los libros de texto, ver patrones de conducta femeninos donde la mujer toma responsabilidades, sustenta a la familia y trabaja en el gobierno.”

— Rokeya Kabir, Director Ejecutivo, Bangladesh Nari Prograti Sangha, BNPS

“En Bangladesh, el compromiso político sólido en gobiernos sucesivos, especialmente con competición política democrática en los 90, ha sido crucial para incrementar la inscripción escolar, especialmente para las niñas.”

— ASPBAE (2010 p. 28)

# 8

## APLICAR DERECHOS: LA VOLUNTAD POLÍTICA ES CLAVE

**EL RECONOCIMIENTO DE LA DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN LA SOCIEDAD EN GENERAL DEBE SER LA BASE DE GESTIÓN Y PRESUPUESTOS PARA REALIZAR LOS DERECHOS EDUCATIVOS DE LAS NIÑAS**

Las desigualdades de género en educación son una función de la discriminación de género y de las estructuras patriarcales, sociales y culturales, que se dan en todo el mundo. La escuela no es más que una de las muchas instituciones marcadas por el género, y las actitudes y las prácticas que enfrentan las niñas en la escuela a menudo sirven para reproducirlas más que para eliminarlas de la sociedad. Los gobiernos, las instituciones internacionales y los foros de desarrollo también están dominadas hasta el extremo por el machismo, lo cual podría explicar su tendencia a pasar por alto las desigualdades de género en la educación y en su lugar centrarse en la cuestión más gratificante de las NER.

Abordar estos valores y actitudes profundamente enraizados implica que la gestión sea el área central del enfoque con base en derechos: ¿quién es responsable de la implementación de derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles? ¿Quiénes participan en la toma de decisiones a nivel nacional y cuáles son sus obligaciones según la ley de derechos humanos nacional e internacional para fomentar la educación de las niñas? ¿Quién responde para garantizar que se dé prioridad a la igualdad de género en todos los aspectos de la educación ‘participación, acceso, calidad del aprendizaje y de la docencia, currículo, apoyo a los padres y colaboraciones comunitarias’ (UNGEI 2010b p.8)? Si bien la ley nacional puede que proteja y custodie aspectos del derecho de las niñas a la educación, hay un vacío significativo entre políticas y prácticas y una clara necesidad de identificar a los que participan en la gestión de las decisiones mundiales, nacionales y locales que afectan el progreso en la educación de las niñas.

Con el fin de pasar de la teoría a la práctica, de la ley a la aplicación de la ley, de la retórica a la realidad, un indicador claro de voluntad política son las decisiones conectadas a los presupuestos nacionales. Los intercambios en la destinación de presupuestos es una señal concreta de lo que priorizan los gobiernos y en qué están dispuestos a invertir sus limitados recursos. A nivel nacional, la elaboración de presupuestos sensibles al género (GRB) es una práctica que puede generar políticas nacionales por medio de la garantía del acercamiento entre los objetivos de igualdad de género y la distribución asociada de los recursos públicos. Hay consenso general sobre la idea que la participación efectiva con el GRB puede tener un efecto importante en la gestión y que puede mejorar la educación para las niñas (Sharp 2007, UNESCO 2003, UNESCO 2010). La participación de la sociedad civil — especialmente de grupos de mujeres y otros defensores de la igualdad de género en educación — es una condición necesaria para que

el GRB tenga éxito. La participación de la sociedad civil puede garantizar que se establezcan objetivos políticos a medida para abordar los múltiples factores de discriminación y marginación, y el monitoreo del presupuesto por parte de la sociedad civil proporciona información valiosa sobre hasta qué punto el gasto alcanza a los grupos de destino y presenta realmente resultados de equidad de género (Ichii 2010).

Hay tres objetivos principales interrelacionados en la introducción de Presupuestos Sensibles al Género en educación (Sharp 2003). El primero es aumentar la conciencia y la comprensión con respecto al efecto que tienen los presupuestos y las políticas en los temas de género. El segundo garantizar que los gobiernos tengan que rendir cuentas de sus compromisos políticos y que aseguren la igualdad educativa. El tercero es aumentar y concretar las destinaciones de presupuestos gubernamentales para potenciar la igualdad de género. El impedimento clave con el que repetidamente se topa es que muchas iniciativas de GRB no consiguen progresar más allá del primero de los tres objetivos: se despiertan la conciencia y la comprensión, pero aquí se acaba. Es el tercer objetivo, el de la mejora de las destinaciones del presupuesto y de la integración del GRB el que requiere el mayor grado de cambio sustantivo y sostenido si se quiere conseguir (Sharp 2007, Budlender 2009). La dificultad inherente es que los presupuestos están sometidos a prioridades económicas y políticas y la integración de la igualdad de género raramente es una prioridad gubernamental (Sharp 2007, UNESCO 2010).

Al intentar mejorar el acceso y la calidad de la educación de las niñas, debe prestarse atención al efecto que políticas específicas tienen sobre los costes de oportunidad. El papel de la eliminación de las cuotas, los estipendios y otros incentivos sobre la demanda se han examinado en la Parte 1, más arriba. Con el fin de realizar progresos en la educación de las niñas, el entorno económico donde las familias toman las decisiones debe ser reconocido explícitamente. Este contexto económico más amplio va más allá del sistema escolar y apunta a las prácticas presupuestarias nacionales que pueden mitigar los obstáculos a los recursos que impiden a las niñas el acceso a la educación. Los costes de oportunidad de la educación para las familias pobres implican a menudo la toma de decisiones racionales que dejan a las niñas fuera de la escuela, y es la carga de esos intercambios la que debe abordarse por medio de la destinación de recursos a estrategias que posibiliten que las familias manden a sus hijas a la escuela. **Por medio del empleo de prácticas presupuestarias sensibles al género, transparentes y con rendición de cuentas a los grupos de la**

## sociedad civil y al parlamento, y abordando la dimensión de género de las decisiones macroeconómicas, los gobiernos pueden de manera proactiva mejorar el avance hacia la igualdad de género.

La siguiente sección analiza a los mejores y a los peores realizadores en la Tabla de Adquiribilidad para identificar los modelos en sus políticas macroeconómicas que están asociados a los entornos para la igualdad de género.

Los costes *directos e indirectos de la escolarización* influyen de manera importante en la decisión inicial para inscribirse a la escuela. Como ya destacamos, los costes directos de la escolarización incluyen cuotas escolares, materiales, transporte, uniformes y comedor escolar; todos ellos aumentan cuando el gasto público está limitado por el entorno de la política económica. Los ejemplos de costes indirectos incluyen salarios de trabajo, pérdida de asistencia doméstica para la familia, seguridad en el trayecto a la escuela, y el acceso a la adecuada higiene en la escuela. La economía no remunerada está íntimamente relacionada con los costes indirectos de la escolarización y por ello la afectan políticas similares. El aumento en el gasto educativo y de desarrollo proporcionan el camino más directo para reducir esos costes directos y de oportunidad. Esos costes se compensan por medio de un mayor gasto público, con los mejores países realizadores en la educación de niñas mitigando sus costes directos e indirectos; la educación por medio de la adopción de las siguientes normas:

- El aumento del gasto en desarrollo en Tanzania en un 8% y el gasto en educación en un 16% en el primer año de su ciclo presupuestario.
- El aumento del gasto en desarrollo en Bangladesh en un 28,8% y en educación en un 86,6% con el objetivo de conseguir el 5% del GDP.
- El aumento del gasto general en Ecuador en un 3,1% en el primer año de su ciclo presupuestario, el aumento del gasto de capital en un 13,6% y el aumento de los salarios de los docentes en un 4%.

Además del gasto en desarrollo, las políticas que mejoran el cuidado de la salud, mejoran la disponibilidad de agua, mejoran el acceso y la eficacia de la energía y ofrecen una red de seguridad social, todas reducen esta carga y aumentan las probabilidades de que las niñas asistan a la escuela.

Las políticas económicas generales también crean la falta de incentivos para educar a las niñas. Las oportunidades laborales actuales y futuras para las mujeres proclaman al estado el hecho de la economía no remunerada y las recompensas de la educación. Cuando las oportunidades actuales son mínimas o el empleo en sectores dominados por mujeres es reducido, las opciones para generar valor externo a la economía no remunerada y a la presión para participar en él aumentan. De nuevo, se elige a las niñas como recurso para esta asistencia doméstica. Si la recompensa a largo plazo no es suficiente para compensar el beneficio actual del trabajo doméstico o del empleo, las niñas tendrán menos probabilidades de iniciar y progresar en su educación.

La ley de salarios del sector público y las restricciones sobre el gasto deficitario son las políticas que tienen un mayor efecto en los costes de oportunidad de esta naturaleza. Las mujeres que participan en la economía oficial son a menudo relegadas a los puestos públicos. Las leyes sobre salarios que congelan o reducen los salarios de los funcionarios y las políticas que reducen el gasto deficitario resultando en menos recursos para el sector público, disminuyen las oportunidades laborales actuales y futuras para las mujeres desproporcionadamente.

- Hay que decir que todos los grandes y medios realizadores están aumentando los salarios y/o disponen de leyes de aumentos de salario.
- Entre los realizadores bajos y los fracasos, solo Haití aumentó los salarios (el 8,1% en el primer año, aunque la ley sobre salarios tiene un techo del 5% del GDP); el resto de ellos están recortando salarios o tienen leyes salariales a la baja.

La *disponibilidad de crédito* para las mujeres les proporciona un recurso adicional que refuerza la familia y aumenta la posibilidad de la asistencia de las niñas a la escuela. Las mujeres que obtienen recursos financieros tienen más posibilidades de invertirlos en el bienestar familiar y de mandar a sus hijos a la escuela.

Las políticas que afectan la disponibilidad de crédito de las mujeres incluyen iniciativas de micro financiación, la flexibilización de la práctica de préstamo y la aceptación de formas múltiples colaterales. Los derechos sobre la propiedad y las leyes de sucesión también afectan en gran medida a la disponibilidad de crédito ya que las mujeres obtienen escrituras de propiedad que a menudo es necesaria para el colateral. Los realizadores mejor situados disponen de políticas que facilitan la disponibilidad de crédito:

- Tanzania aprobó una ley de la propiedad en 2003 que permite el uso de la tierra como colateral.
- Bangladesh implementó un programa de créditos sin colateral.
- Ecuador aprobó una ley nacional que ponía techo a los intermediarios financieros y que eliminaba las tarifas de los créditos.

Finalmente, el nivel de inestabilidad económica puede afectar los costes de oportunidad de la educación indirectamente por medio de la economía no remunerada. La inestabilidad económica hace más susceptible al descalabro económico a un país: en tiempos de revueltas económicas, la responsabilidad pasa del estado a la economía no remunerada. Cuando se dan recortes al gasto público, hay una sobrecarga de la economía no remunerada y se usa a las niñas como recurso para cubrir las necesidades de la comunidad.

Disponer de una tasa de cambio libremente fluctuante o sujeta con fuerza sin una política de intervención monetaria elimina la capacidad de un país para suavizar cambios repentinos en detrimento de la economía internacional. Además, la confianza excesiva en el sector de la exportación hace más vulnerable a un país a la inestabilidad de los precios. Este riesgo puede

compensarse cuando la exportación es un recurso natural que tiene un valor a la baja de manera intrínseca. Por ejemplo la confianza en el algodón. Finalmente, la difusión de la producción de algodón alcanzará suelos que no son ideales para su cultivo. Cuanto más se fuerza la producción para asentarse en esos suelos, el retorno por unidad disminuye.

Este problema generalizado ayuda a explicar la pobre clasificación de algunos de los realizadores más bajos en educación de niñas, cada uno de los cuales se caracteriza por uno o más aspectos de gran inestabilidad económica:

- Afganistán no consigue proporcionar educación a sus niñas, afectado por el conflicto bélico y por las actitudes sociales claramente negativas hacia las mujeres.
- Chad depende en exceso de su petróleo, que representa el 83% de su exportación. Mientras que esto generó un aumento del 1260% en ingresos desde 2004, el aumento en educación es solo el 4,7%. Está claro que la riqueza del petróleo fluyó a otros lugares.
- Haití ha sufrido largo tiempo por lo que los políticos etiquetan de “déficit democrático” (ausencia de buena gestión), lo cual resulta en el traspaso de la responsabilidad institucional y fiscal a la población en general.

## 9

# EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALES: ORTODOXIA ECONÓMICA Y GÉNERO

La primera parte de este informe se ha centrado en las políticas y las prácticas legislativas a nivel nacional, en la dirección del sistema educativo, y en las decisiones presupuestarias. Sin embargo, el papel de la globalización y de los paradigmas e instituciones relacionados tiene un impacto enorme — a menudo decisivo — en las políticas nacionales, recursos y prioridades. Las decisiones nacionales están integradas en una estructura de intereses que deriva de más amplios paradigmas económicos mundiales y marcos de desarrollo internacionales. Las políticas que apoyan esos intereses son promulgadas con entusiasmo por las instituciones financieras internacionales (IFIS). El contexto donde los gobiernos implementan sistemas educativos y ofrecen servicios educativos está muy influenciado no solo por factores del país, sino también por el entorno económico y financiero donde diseñan sus prioridades y políticas presupuestarias domésticas.

Aunque los actores internos negocian la destinación y los objetivos de los presupuestos nacionales, las agencias internacionales “Bretton Woods” — el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) — influyen los estándares económicos y las estrategias de desarrollo de muchos países, especialmente los que tienen ingresos bajos, por medio de la aportación de asesoría en política macroeconómica, asistencia técnica, y muy importante, condicionalidad sujeta a la financiación externa. Las instituciones Bretton Woods han adoptado tradicionalmente un enfoque económico neoliberal al desarrollo que tiene en su núcleo la creencia de que la prosperidad económica, la eficacia y el crecimiento se estimulan por medio del libre comercio, la privatización y los flujos de capital sin restricciones.

El resultado es que las instituciones Bretton Woods han sido propensas a considerar la “educación” y “las mujeres”

en términos económicos liberales. El concepto de servicio proveedor/cliente se aplica a la educación, donde la calidad es marcada por las elecciones selectivas de los individuos (género neutral): la educación es un artículo en un mercado de opciones educativas y los mejores proveedores de servicios educativos prevalecerán por medio de la competencia. La educación se valora a causa de su índice de rédito económico como una inversión en capital humano y una mano de obra fuerte que llevarán al crecimiento del producto interior bruto. Con este modelo, la influencia de las distribuciones diferenciales pasa desapercibida y queda desatendida. El papel de las mujeres como trabajadoras sin compensación, el cuidado y el gobierno doméstico están ausentes de los balances contables de las IFIS y los costes invisibles que pagan las mujeres para compensar por las agendas de crecimiento económico que recortan los servicios del sector público se descuentan.

Mientras que ambas instituciones han dado pasos últimamente para la reforma de sus enfoques, con el Banco Mundial reduciendo significativamente su condicionalidad formal en el reconocimiento del derecho de los países a determinar sus propias vías de desarrollo, y el FMI permitiendo temporalmente más flexibilidad en los objetivos fiscales durante la crisis financiera, los dos tienen aún un largo camino por delante antes de ofrecer un entorno que posibilite a los países en vías de desarrollo a combatir la pobreza y la desigualdad.

El FMI ha conseguido renombre como la agencia multilateral para la asesoría y la financiación de políticas macroeconómicas. Como tal tiene un papel crítico en la formulación de políticas macroeconómicas para aquellos países que recurren a los créditos del FMI. Éste está adherido a un tipo específico de ortodoxia monetaria compuesta principalmente por la inflación baja, el no al bajo gasto



deficitario, altos índices de interés interior y grandes requerimientos de reserva exterior. Los gobiernos donantes — que tienen mayoría en los Consejos Ejecutivos del IFI — y otros multilaterales con inclusión del Banco Mundial, tienden a defender la experiencia macroeconómica del FMI con donantes a menudo basando su financiación en los consejos del FMI. Ello permite que la autoridad casi unilateral del FMI para decidir qué países son estables y merecedores de crédito. A pesar de la evidencia de que el FMI ha progresado al permitir mayor flexibilidad a corto plazo en sus objetivos fiscales para permitir mayores gastos en los sectores sociales durante la crisis financiera, (p.ej. por medio del mayor seguimiento de ‘gasto social prioritario’ mediante el gasto social en su programa País con Ingresos Bajos y una severa reducción en el uso de techos salariales sectoriales específicos) hay una evidencia creciente que sugiere que el FMI está volviendo a los negocios como de costumbre con un gran ajuste de sus programas desde 2009 (Oxfam 2010, UNICEF 2010, Weisbrot et al. 2009). Además del FMI, el Banco Mundial es uno de los acreedores internacionales más importantes, aportando más de 100 mil millones de dólares en créditos financieros y asistencia técnica a los gobiernos clientes en todo el mundo cada año. La financiación del Banco Mundial da apoyo a la implementación de operaciones de desarrollo en multitud de sectores como salud, agricultura, energía e infraestructura,

y educación. A nivel nacional el Banco negocia con los socios de gobierno los términos y el contenido de sus Estrategias de Reducción de la Pobreza, Marcos de Gasto a Medio Plazo (el proyectado presupuesto de 3 a 5 años). Estrategias de Asistencia a Países (el plan de negocios por país de 3 a 5 años del Banco) y otros marcos políticos de desarrollo. La influencia de los directores de país del Banco varía de país a país, pero la magnitud de las finanzas del Banco, las condiciones adjuntas a los créditos del Banco, y la experiencia palpable de su personal prestan un peso considerable a su enfoque de desarrollo y políticas fiscales. Al negociar con ministros de importancia, como el Ministro de Economía y de Educación, los resultados políticos son el producto de acuerdos negociados que implican a múltiples actores nacionales e internacionales como el FMI. Los créditos políticos del Banco requieren a menudo de reformas económicas, financieras, laborales y comerciales que aspiran a estimular el crecimiento económico y a desarrollar las oportunidades del mercado privado (Banco Mundial Informe Anual 2010).

País	Nivel de Realización	Deuda en Relación con el Techo del GDP (S/N)	% de Flexibilidad con Relación al Techo	Enfoque
Tanzania	Alto	Sí	69.5%	GDP
Bangladesh	Alto	No	—	GDP
Ecuador	Alto	Sí	0.0%	GDP
Sri Lanka	Medio	Sí	37.9%	GDP
Nicaragua	Medio	Sí	25.0%	Deuda
Mali	Medio	Sí	8.8%	GDP
Pakistan	Bajo	Sí	6.7%	GDP
Kenya	Bajo	Sí	0.0%	Deuda
Chad	Fracaso	Sí (observado)	0.0%	Mixto
Afghanistan	Fracaso	Sí	0.0%	Deuda
Haiti	Fracaso	Sí	0.0%	GDP

Figura 9. Enfoque en políticas macroeconómicas y en realización en la educación de niñas.

## La ortodoxia del FMI pone el lazo a la educación de las niñas

### La Gestión Macroeconómica y la Política Monetaria y Fiscal Sensibles al Género

El análisis de la interacción existente entre las políticas macroeconómicas, el género y la educación revela que la adquiribilidad, la accesibilidad y la aceptabilidad de la educación — especialmente para las niñas — están afectadas por las opciones de política económica perseguidas a nivel de país.

El FMI tiene un conjunto preferido de políticas macroeconómicas que influyen particularmente el grado hasta el cual los países quieren reducir la deuda, o invertir en educación y otros servicios públicos. También afectan a la economía de los pobres, aumentando el coste real y de oportunidad de mandar a las niñas y niños a la escuela.

Las políticas recomendadas por el FMI para conseguir el objetivo de reducir la **deuda** son las siguientes:

- **Mantener la inflación por debajo del 10%** (normalmente por debajo del 5%) precisa la reducción del número de beneficiarios de salario gubernamental y/o pagar a los beneficiarios menores salarios. Puesto que los docentes constituyen por gran diferencia la mayor proporción de las nóminas gubernamentales, ello tiene un efecto extraordinario tanto en el número de docentes que se pueden contratar como en los niveles de salario. Los **altos índices de interés**, que se utilizan para mantener la inflación baja, encarecen el acceso al crédito para los aspirantes locales. Ello afectará a cualquier aspirante local a un crédito interesado en la inversión en el sector educativo, incluyendo la construcción de escuelas y los materiales educativos. Especialmente en el área de la equidad de género, el acceso al crédito es un incentivo importante para los padres para invertir en la educación de sus hijas. Si un campesino no puede obtener un crédito para mantener o expandir la producción, puede que saque a sus hijos de la escuela para compensar con el trabajo manual. Si el propietario de un negocio local no puede obtener un crédito para expandir la producción

y contratar mano de mano más competente, la falta de oportunidad actual y futura puede disuadir a los padres de mandar a sus hijos, especialmente a las hijas, a la escuela.

- **No al déficit bajo en el gasto** que limita la cantidad que el gobierno puede aportar a la economía para la financiación de bienes públicos y salarios del sector público. No al déficit bajo en el gasto tiende a reducir las inversiones sociales ya que los gobiernos no suelen calcular el beneficio a largo plazo de trabajar con un déficit pequeño para invertir en educación y salud. Los objetivos del déficit bajo están reforzados en ocasiones por los techos de la ley salarial, que imponen limitaciones específicamente sobre las destinaciones para salarios de los funcionarios, pero los objetivos del déficit bajo por sí solos tienen el más amplio efecto de reducir el sobre ... entero presupuesto público.
- **Las políticas de la inflación y del déficit combinadas** resultan en menos o peor financiación de los servicios públicos y de la mano de obra del sector público. Puesto que los docentes constituyen el mayor porcentaje de mano de obra del sector público, los techos de la ley salarial y los objetivos del déficit bajo golpean a los docentes y al sector educativo con especial dureza.
- **El requisito de la alta reserva de divisa extranjera** fuerza a los gobiernos a almacenar divisas extranjeras en el Banco Central a fin de acreditar a los acreedores — incluyendo al FMI — de que el estado dispone del dinero para devolver los créditos. Ello reduce la cantidad disponible para la inversión en todos los sistemas, entre ellos la educación. La Oficina de Evaluación Interna del FMI descubrió que los países que no consiguen llegar al objetivo del 5% de inflación del FMI eran obligados a índices de reserva más altos y hasta el 85% de cada dólar de los fondos de ODA destinados al gasto social acababan en las arcas del Banco Central (FMI 2007).

Para valorar el impacto de las políticas macroeconómicas recomendadas por el FMI sobre la educación de niñas, se revisaron los programas de créditos y/o los documentos de vigilancia Artículo IV para países realizadores altos, medios

y bajos (de la Tabla de Adquiribilidad) en 11 países. Al revisar los documentos del FMI se identificaron dos aspectos de peso que afectan al éxito de un país en educación de las niñas:

1. Si los países **se centran** en la reducción de la deuda o en el incremento del gasto del sector público: los países que se centran en la reducción de la deuda tienden a detener el gasto, recortar la ley salarial y aumentar sus reservas. Los países que se centran en el GDP trabajan en políticas productoras de beneficios y expanden el gasto a áreas de desarrollo clave.
2. El grado de flexibilidad que ejercen los países con respecto a su deuda en la ratio del GDP:<sup>4</sup> cuando el FMI insiste en una deuda baja en la ratio del GDP, el FMI añade una restricción adicional al gasto gubernamental para el desarrollo, incluyendo los presupuestos del sector educativo.<sup>5</sup> Estableciendo un límite en la cantidad de deuda permitida, el FMI limita la libertad de los países para aumentar el gasto por encima del techo de la deuda. Los países con mayor **flexibilidad** tienen más espacio para incrementar su gasto en educación, desarrollo y salarios del sector público y por lo tanto deberían estar correspondidos con una mejor realización. Aunque todos los países de la muestra (excepto Bangladesh) operan con el objetivo específico deuda a ratio del GDP, su flexibilidad (elección y alcance de la destinación) y enfoque (reducir la deuda o aumentar el GDP) informan sobre las distintas políticas que persiguen y la flexibilidad que tienen para hacerlo.

**Surge un modelo claro que muestra que los países centrados en el GDP y en aumentar la inversión necesaria en educación están entre los que están mejorando más la educación de las niñas mientras que los que se centran en la deuda tienden a estancarse.**

Del análisis realizado se pueden extraer conclusiones claras:

- **La retórica y el marco de un acuerdo dejan impacto en sus efectos.** Tanzania, un realizador alto, despidió el acuerdo tradicional de tres años con el FMI e insistió en un plan para cinco años, que proporcionó más tiempo para implementar y medir programas sociales que tienen un índice de devolución más largo. Los países también pueden ampliar su definición de pobreza y reconocer que el crecimiento económico no es sinónimo de reducción de la pobreza. Por ejemplo Bangladesh reconoce que la pobreza económica puede no incluir la pobreza en salud, social o psicológica. El FMI debería extender el horizonte de tiempo usado en planificación macroeconómica y desarrollar indicadores más matizados que el GDP que responden por el valor a la estabilidad de la economía como un todo en las inversiones en salud y en servicios sociales y psicológicos.
- **Una mayor flexibilidad** es esencial para el desarrollo nacional. La flexibilidad en el gasto permite que un país objete sus prioridades nacionales. En el presente estudio, los países realizadores medios y altos tenían una flexibilidad media del 28,2% en su Deuda con

relación al GDP. Por el otro lado, cinco de seis países bajos o fracasos no tenían flexibilidad. La habilidad del gobierno para maniobrar en el espacio político también es importante para la estabilidad económica. Por ejemplo, los países precisan ser capaces de protegerse a sí mismos de un descalabro económico ajustando su tasa de cambio e implementando controles de capital. El FMI debería adaptar políticas y asesoría económica consecuentemente, poniendo énfasis en las variaciones específicas de la situación, políticas sensibles a la realidad y evitando un enfoque estereotipo.

- **Deberían evitarse los techos estrictos a la ley salarial.** Los techos de la ley salarial reducen desproporcionadamente las oportunidades laborales disponibles para las mujeres y aumentan el coste de oportunidad de la educación. Todas las leyes salariales obligatorias en los países realizadores altos y medios aumentaron mientras que tres de los cuatro observados en países bajos o fracasos fueron, bien mantenidas o reducidas. En 2007, el FMI se comprometió a cesar la aplicación extendida de los techos salariales en sus acuerdos y hasta el día de hoy, atribuye su implementación a la elección de los gobiernos clientes. En el caso que un gobierno cliente pida la reducción de una ley salarial, el FMI debería asegurarse que el impacto actual y futuro en la población femenina está bien entendido por el tal gobierno cuando dispense asesoría política macroeconómica, especialmente por medio del uso de prácticas presupuestarias sensibles al género.
- **Las innovaciones políticas creativas aumentan las oportunidades de crédito para las mujeres.** Los tres países altos realizadores implementaron políticas que aumentaban el acceso al crédito por parte de las mujeres. Ecuador eliminó las comisiones de los créditos y redujo su depósito de difusión spread. Bangladesh implementó créditos sin avales y Tanzania alentó al crédito a los prestadores 'de alto riesgo' en sectores prioritarios por medio de la Garantía de Financiación al Desarrollo que garantizaba el repago hasta el 50% del crédito. El FMI debería asegurarse que los países son conscientes de estos beneficios y proporcionar modelos macroeconómicos para adaptarlos cuando consulten a los gobiernos.
- **El contexto social, medioambiental y político es un determinante importante para la realización.** Es importante reconocer que la economía no opera en solitario. La eficacia política está en gran modo influenciada por el contexto donde se implementa. Las situaciones de inestabilidad nacional reducen la correlación que puede darse entre la política y el resultado. El contexto de numerosos países en la muestra aportada nos recuerda que la economía puede no ser el único factor responsable de los resultados. El tsunami de 2005 en Sri Lanka, el terremoto de 2005 en Pakistán, las elecciones de 2006 en Nicaragua y la inestabilidad

<sup>4</sup> La flexibilidad (cantidad de gasto permitido antes de tocar el techo de la deuda) se calculó restando la deuda anterior al acuerdo con el FMI a la ratio del GDP del techo impuesto y calculando su porcentaje.

<sup>5</sup> La ratio deuda-exportación se usó cuando la Deuda al GDP no estaba disponible.

política en Haití y en Afganistán tienen un profundo impacto en las economías nacionales. El FMI debería desarrollar modelos dinámicos que posibilitaran una rápida recuperación en los casos en que, bien la provisión agregada, bien la demanda, es repentinamente

devastada por eventos políticos o naturales, y debería formar a los gobiernos para que entendieran y se prepararan para implementar estos modelos de manera preventiva, p. ej. antes de que ocurra el desastre.

## RECOMENDACIONES DEL FMI

Este análisis muestra que los países con las mayores mejoras en educación de niñas han implementado una serie de reformas similares. Con base en ello, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los Ministerios de Finanzas deberían implementar las siguientes reformas macroeconómicas:

- El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían ofrecer mayor flexibilidad en la planificación macroeconómica permitiendo el uso de horizontes de tiempo extendidos y medidas fiscales y monetarias más flexibles. Los países deberían poder implementar escenarios alternativos que capacitaran a los gobiernos a hacer inversiones a largo plazo en los sectores sociales, y reconocer que el aumento de la inversión en salud, educación y servicios sociales y psicológicos contribuyen a la ‘estabilidad’ económica.
- El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían adoptar políticas y asesoramiento macroeconómico que permitieran el máximo de flexibilidad a los países (‘espacio fiscal’) para el gasto, por medio incluso de el ajuste del índice de cambio y del control de capital para apoyar los servicios de protección social en caso de desastre externo, enfatizando la variación de situación específica, las políticas sensibles a la realidad y evitando un enfoque estereotipado.
- El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían evitar la colocación de techos arbitrarios a las leyes salariales y garantizar que su valoración de necesidad de docentes y del gasto general en educación tome en consideración los niveles actuales de la educación femenina y las medidas necesarias para garantizar que las niñas asistan a la escuela y tengan éxito escolar.
- El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían generar e implementar modelos macroeconómicos que aumenten las oportunidades de crédito para las mujeres.
- El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían desarrollar, como medida preventiva, modelos macroeconómicos dinámicos que permitieran una rápida recuperación en los casos en que las economías nacionales se ven devastadas repentinamente por eventos políticos o naturales.
- El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían garantizar que los costes de oportunidad que afectan la educación de las niñas — costes directos e indirectos de la escolarización, la economía no remunerada sobrecargada (especialmente en tiempos de inestabilidad), las oportunidades de vida actuales y futuras para mujeres y la disponibilidad de crédito para las mujeres — estuvieran incluidos en los modelos macroeconómicos, en la asesoría y en la toma de decisiones.

## Política y práctica del Banco Mundial: hacer de la equidad lo principal

Dada la influencia del Banco Mundial en las políticas nacionales para estimular el desarrollo y el efecto de esas políticas en las mujeres en los países clientes, los defensores de la cuestión de género llevan mucho tiempo instigando al Banco para que mejore su enfoque de la igualdad de género. A causa, en gran parte, de los esfuerzos de un grupo dedicado de defensores de la cuestión de género, se ha hecho un progreso sustancial en la mejora de su consideración de las mujeres en el desarrollo. Aun así — a pesar de los estudios de género, estrategias múltiples de género y políticas operativas, y de mucha retórica sobre la igualdad de género — el Banco Mundial ha sido criticado desde muchos sectores por no conseguir traducir sus declaraciones, estrategias y políticas a reformas tangibles en sus inversiones y condiciones políticas (Weaber 2008, Banco Mundial 2010a, Zuckerman 2009, Banco Mundial 2005a). Una causa adicional de preocupación nace de la falta de medidas consistentes para dar lugar al desarrollo educativo del Banco, que sigue confiando en estrategias parecidas a las de mercado para expandir la provisión de educación (Lincove 2006) y que actualmente ya se está alejando decididamente de la agenda Educación Para Todos (Banco Mundial 2011c). Las continuas deficiencias en las políticas actuales del Banco sobre género y operativa educativa pueden no traducirse en beneficios tangibles para las mujeres y niñas más pobres del mundo a menos que el Banco dé los pasos necesarios para garantizar sistemáticamente la protección de sus derechos en educación.

En 2001, El Banco lanzó su **Estrategia de Género por la Acción** para hacer operativa la integración de género en todos los procedimientos del Banco, donde se estipulaba que el Banco daría apoyo a una auditoría de género usando una Valoración de Género por País (CGA) para cada país cliente. También aspiraba a garantizar que el plan de negocio de tres años del Banco (Estrategia de Asistencia por País o CAS) integrara las cuestiones de género en sus estrategias de desarrollo — por medio de la identificación de sectores prioritarios donde la integración de género fuera débil.

Sin embargo, según una revisión de 2010 del Grupo Evaluador Independiente del Banco Mundial sobre la Estrategia de Desarrollo y Género del Banco, su efecto sobre el diseño operativo de proyectos educativos parece limitarse a cuatro factores:

- El requerimiento de realizar una auditoría de género no se aplicó uniformemente a todos los países clientes ya que las políticas operativas del Banco no aplican a sus créditos con base política. Actualmente, más de la mitad de los préstamos del banco no están sujetos a las directivas de la política de género.
- La auditoría de género no se realizó en todos los países clientes (sólo en 49 de 93), especialmente en las regiones con los peores índices de desigualdad de género y cuando se realizó no concordaba de manera consistente o en gran medida con la CAS.
- El Banco no consiguió implementar un marco de resultados para la estrategia de género y por lo tanto no pudo determinar el efecto del BM sobre igualdad de género.

- La presunción de que las normas de género ya tenían éxito en sectores ‘suaves’ como salud y educación llevaron a la decisión de enfocar la auditoría de género en áreas económicas ‘centrales’ del Banco (economía, infraestructuras, agricultura) (Banco Mundial 2010a).

Intentos adicionales para promover la integración de género en las operaciones del Banco, por medio de la estrategia ‘Plan de Acción de Género: Igualdad de Género como Economía Inteligente’ y un nuevo ‘Mapa de Género’ fallaron de manera similar en el abordaje de relaciones de poder más generales en las cuales el género está integrado y se centraron de manera general en la instrumentalización económica de las mujeres (Banco Mundial 2007, Banco Mundial 2010a). La pobre aplicación por parte del Banco de los guardianes del género en sus operaciones educativas, particularmente dado que las políticas de género del Banco no aplican a las operaciones de política de desarrollo ni al nuevo Programa para Resultados (Alexander, 2011) significa que las distancias de género pueden seguir siendo obviadas a pesar de las nuevas políticas y planes de acción.

Aunque se hallaron deficiencias en la implementación de la política de género del Banco, el sector educativo ha sido considerado por mucho tiempo, junto con la nutrición humana y los sectores de población, como poseedor de un alto nivel de integración de género en sus programas y por lo tanto ha aparecido muy poco en la estrategia de género del Banco y políticas relacionadas. Según la website del Banco, entre 1990 y 2009, 100 operaciones incluyeron intervenciones específicamente dirigidas a la mejora de los resultados en la educación de las niñas, con inversiones del Banco por valor de 185 millones de dólares en diversos proyectos diseñados para ampliar el acceso de las niñas a la secundaria entre 1993 y 2009 (Banco Mundial 2011a). Si se compara con operaciones bancarias de otro tipo, los proyectos educativos han tenido más en consideración los temas de género, y proyectos del tipo Segunda Asistencia a la Secundaria para Mujeres en Bangladesh (2002-2008) dio pasos de gigante en la mejora del acceso a la secundaria de las niñas por medio de la formación de docentes, premios incentivos por rendimiento y mejora escolar, proporcionando estipendios y formación para las niñas y dando apoyo a la dirección escolar (Banco Mundial 2008). Donde el Banco tenga objetivos de equidad, probablemente los alcanzará y son varios los programas en educación de niñas que han tenido resultados tangibles y positivos (Banco Mundial 2011b).

Sin embargo, el sector educativo sigue enfrentando desafíos para mejorar la igualdad de género en y durante la educación. Primero, el Banco confía en los enfoques de mercado para mejorar la eficacia educativa y estos no siempre están diseñados para garantizar que los grupos vulnerables, como el de las niñas, se beneficien de la inversión educativa. Promoviendo la privatización y la descentralización como estrategias centrales para expandir la educación, el Banco se arriesga a exacerbar las iniquidades de género en el acceso a la educación en las situaciones en que la demanda expresa de educación de las niñas es baja. Segundo, la aplicación incoherente de guardianes de género, reduciendo el número

de proyectos con objetivos de equidad de género y el uso insuficiente de apoyo a la demanda de educación para las niñas en países donde las disparidades de género siguen siendo graves. Finalmente, la nueva estrategia educativa del Banco supone nuevos retos a la integración de género en los proyectos apoyados por el Banco y complicará aún más la tarea de garantizar que las niñas de los entornos más desfavorecidos no queden atrás entre 2010 y 2020.

### La reforma educativa neoliberal: Privatización y Descentralización

Mientras que el Banco se ha centrado en la *adquiribilidad* de la educación por medio de sus esfuerzos por aumentar los índices de inscripción en la primaria, el tratamiento que ha dado a los temas que rodean la *accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad* de la educación ha estado seriamente influenciado por las políticas de intercambio inherentes en los cálculos del impacto de la educación en el crecimiento económico y en el índice de rendimiento en términos de capital humano. Como institución financiera, el Banco ha definido históricamente la educación no como un derecho humano, sino como una inversión instrumental del capital humano, necesaria para el desarrollo económico. Como tal, “los estudios sobre la tasa de beneficio tratan a las personas educadas como valiosas sólo por sus salarios más elevados y los mayores impuestos que la sociedad les exige.” (Heyneman 2003). En los 90, el Banco empezó a fomentar la educación para la ‘economía del conocimiento’, recurriendo a la privatización y a la descentralización como estrategias para incrementar la eficacia de las inversiones en el sector de la educación y mejorar la calidad por medio de reformas parecidas a las de mercado (Godolphin 2010). Esto ignora la evidencia de que confiar en los mercados para distribuir educación puede reforzar las desigualdades preexistentes en los recursos y las competencias (Lincove 2009). De hecho, los críticos de las políticas educativas neoliberales han discutido a menudo que los costes de la movilidad social y la equidad superan los beneficios de la eficacia: cuando las escuelas son recompensadas por impartir educación con el coste más bajo, hay incentivos más débiles para proveer educación de calidad a los estudiantes que cuesta más educar. Por ello, es imperativo que las estrategias de reforma educativa que se apoyan en la privatización y en la descentralización se combinen con incentivos para fomentar la equidad (Lincove 2009).

La **privatización** denota una transferencia de financiación, de dirección, de provisión de servicios y de propiedad de las instalaciones educativas y otros activos, de manos públicas a privadas o no gubernamentales. Puede tomar la forma de operación privada de escuelas públicas, de provisión del sector privado de aportaciones, de becas y vales educativos y de provisión de educación por parte de los proveedores del sector privado (Banco Mundial IFC, 2011). La era de los ajustes estructurales vio el apoyo explícito del Banco para la privatización y el reparto de costes educativos (Alexander 2001). El apoyo a la expansión del sector privado, citado como

una medida necesaria a causa de la limitada capacidad de los gobiernos de ampliar la provisión de educación, ha seguido en la forma de pilar fundamental de los programas educativos del Banco como evidencian las grandes inversiones en proyectos educativos privados por la Corporación Financiera Internacional<sup>6</sup> y la referencia reciente del Banco al sector privado como una parte integral de un sistema educativo completo en su *Learning for All Strategy* (Banco Mundial, 2011c). El Banco ha discutido por el apoyo de los socios públicos y privados (PPPs) de los cuales se dice que aportan formas educativas más competitivas y flexibles, beneficiando en última instancia a los padres y a las familias. En teoría, el ahorro en los costes permite la expansión de los sistemas escolares. Sin embargo, los defensores han criticado este punto de vista señalando la evidencia de que el sector privado está mal equipado para garantizar la responsabilidad, la equidad y la escala educativa (Alexander 2001, Oxfam 2006).

Por ejemplo, una operación de post-primaria en Burkina Faso tuvo éxito en el aumento del paso de las niñas a secundaria, de 35% a 40,2% entre 1997 y 2003 a causa de la reducción de tarifas escolares y de la construcción de escuelas de secundaria adicionales. Sin embargo, uno de los objetivos del proyecto de escuelas secundarias del Banco era incrementar el número de niños inscritos en escuelas privadas, cosa que logró dando subsidios a los operadores privados que a su vez aplican gastos de 7 a 12 veces más altos que las escuelas del gobierno (Banco Mundial 2005c). Con solo una limitación parcial de estas tarifas por medio de becas, las inversiones del Banco Mundial en la expansión de la escuela privada pueden haber beneficiado desproporcionadamente a las familias que pueden pagar más por la educación, y al mismo tiempo haber exacerbado potencialmente la desigualdad por medio de un sistema educativo a dos bandas. Sin guardianes que garanticen que las inversiones en educación benefician a las niñas del quintil más bajo de las áreas rurales más marginadas o de los grupos más vulnerables, las consecuencias no pretendidas de las estrategias de privatización pueden ser la desigualdad aumentada. Aún más problemático en una muestra de todos los proyectos educativos del Banco de 2002 a 2004 los países con problemas de equidad de género serios, tales como Chad y Eritrea, realizaron operaciones educativas ciegas al género. Es imperativo que los diseños operacionales del Banco contengan incentivos para la inclusión de las niñas en la educación, especialmente cuando se confía en el sector privado para expandir la aportación de educación (Lincove 2009).

La **descentralización** entraña la devolución de la responsabilidad del sistema educativo del gobierno federal a los niveles subsidiarios de gobierno como estados, municipalidades, o autoridades locales. Aunque hay evidencia de que la descentralización puede aumentar la participación local, aumentar la sensibilidad de las escuelas y mejorar la eficacia, permanece un riesgo real de que pueda aumentar la desigualdad, como ocurrió en Ghana, México y Argentina (UNESCO 2008). Los gobiernos locales ya tienen que ser

<sup>6</sup> Entre los clientes de la Compañía Educativa IFC figuran: SocketWorks, Nigeria; Ghana Schools (The Trust Bank); Kenya Schools (K-Rep Bank); SABIS® International School, Lebanon; Instituto de Dirección de Empresas, Pakistán; YUCE School, Turquía; DuocUC, Chile; Universidad Diego Portales, Chile; Universidad de San Martín de Porres (USMP), Perú; Banco Real, Brasil; Fondo de Educación para Brasil (FEBR), Brasil; Finem, Méjico (Financiera Educativa de Méjico); UNITEC, Méjico (Universidad Tecnológica de Méjico); Sampoerna Fundación, Indonesia; RMIT Internacional Universidad, Vietnam; China Medicina y Educación International Holding Co., China.

## El pasado: Políticas de ajustes estructurales (SAPs) y mujeres

Las políticas de ajustes estructurales del FMI y el Banco Mundial impuestas en los 80 tuvieron un efecto negativo en la educación de las niñas. Los programas de ajustes estructurales se implementaron como financiación condicionada en las reformas económicas para reducir los desajustes fiscales en los países tomadores de crédito.

La evidencia de las SAPs muestra que las políticas macroeconómicas neoliberales resultaron en inversiones menores en la educación de las niñas y en recortes en servicios sociales que tuvieron un efecto desproporcionado en las oportunidades educativas de las niñas (Lincove 2009). Como las mujeres son los 'amortiguadores' en las situaciones de inestabilidad económica y de reducción del gasto público, la economía no remunerada compensa los ingresos variables.

Las SAPs redujeron el tamaño y el papel del gobierno, los subsidios a la agricultura, el valor de la divisa, e incrementaron la privatización de muchos sectores sociales y económicos, causando un efecto desproporcionado en las niñas. Las grandes reducciones en el gasto educativo, reducciones en los ingresos domésticos, y aumento de la dependencia del trabajo infantil se asociaron con las SAPs, que

al mismo tiempo se correlacionaron con los índices más altos de abandono, especialmente para las niñas. La subsistencia creciente y la carga doméstica recayendo en las niñas — incluyendo cambios en los ingresos, precios, servicios públicos, condiciones laborales — se tradujeron en un efecto desproporcionado en las oportunidades educativas para las niñas (Stromquist 1999).

Las SAPs también tuvieron consecuencias importantes para los funcionarios, que se vieron amenazados con el despido de acuerdo con el esfuerzo de favorecer el dominio del sector privado. Al ser los docentes el segmento que ocupa mayor espacio en el sector público, las políticas instigadas por el modelo neoliberal son particularmente nefastas para el mercado laboral docente, que se ha visto diezclado en todos los países en vías de desarrollo donde se implementaron esas políticas (CME 2009). Es indispensable entender cómo tienen lugar los esfuerzos actuales para la provisión de educación de calidad — que precisa de una fuerza docente bien formada, bien remunerada y suficiente — en este contexto de carencia de docentes que empezó en los 80.

igualitarios, poseer recursos suficientes financieros y humanos, y operar de manera transparente con el fin de que la descentralización aumente el acceso y la calidad educativa para los grupos marginados (Alexander 2001). Si el estado no redistribuye los recursos proactivamente para compensar a las comunidades con menos medios o capacidad para invertir en sus sistemas escolares, los pueblos más pobres sufrirán con servicios educativos de peor calidad. Más aún, "si las élites locales controlan la dirección de las escuelas descentralizadas y no reciben incentivos para aumentar la educación de las niñas, no habrá beneficios para ellas" (Lincove 2006, p.354)

Una revisión de 48 proyectos del Banco entre 2002 y 2004 descubrió que mientras muchas operaciones educativas incluyen estrategias efectivas para la educación de las niñas, las reformas de gestión como la descentralización no son coherentemente sensibles al género. Por ejemplo en Afganistán, el Programa de mejora de la calidad educativa de 2004 valorado en 35 millones de dólares solo contemplo los problemas de provisión, mientras que descentralizaba la autoridad para la provisión a nivel local donde las comunidades pueden no apoyar la educación de las niñas. De manera similar en Tanzania, donde la inscripción de niñas a secundaria es solo de 5%, el Programa de Desarrollo educativo de Secundaria del Banco, valorado en 150 millones de dólares, implicó la privatización y la descentralización sin equidad o inclusión femenina (Lincove 2009). Dado que desde 2001-2010 más de la mitad de los proyectos del Sector Educativo apoyaron la descentralización, es imperativo que el Banco garantice la implementación de sus políticas sensibles al género para delegar la autoridad (Banco Mundial 2011b).

### El portafolio del sector educativo 2001-2010 del Banco

El Grupo de Evaluación Independiente del Banco presentó hace poco una revisión de los proyectos educativos del Banco durante la última década. La revisión encontró varios temas que tienen implicaciones para la continuidad de las inversiones del Banco en el sector educativo, y particularmente áreas que precisan de refuerzo para garantizar un enfoque sensible al género por el desarrollo educativo.

**Falta de medidas equitativas:** a pesar del relativamente serio análisis de temas de distribución que incluyen la desigualdad en los ingresos, desigualdades de género y en áreas rurales y urbanas en las valoraciones del proyecto del Banco (educación por sector/departamento), los descubrimientos extraídos de la revisión del reciente portafolio por parte del grupo de evaluación independiente del banco revelan una falta grave de objetivos equitativos explícitamente incluidos en el diseño del proyecto. La revisión del portafolio de educación muestra que mientras los documentos del sector educativo reciben un tratamiento relativamente frecuente de los temas de equidad, el diseño del proyecto, el monitoreo y la responsabilidad de las operaciones educativas no abordan coherentemente los temas específicos de distribución para el género, por no hablar de la discapacidad, religión u otras formas etnolingüísticas de discriminación. Una media del 15% de los proyectos educativos se comprometían a mejorar los resultados educativos o los servicios para los pobres, mientras que el 8% de los proyectos del Banco durante los últimos 10 años han incluido objetivos explícitos de equidad de género, y en África, solo uno entre 49 proyectos incluyó explícitamente un objetivo de equidad de género a pesar de las severas desigualdades de género en

muchos países de África (Banco Mundial 2011b). Dado que las intervenciones generales para mejorar el nivel de inscripción agregado no garantizan necesariamente que los grupos más marginados accederán a la educación, es imperativo que se monitoreen los objetivos explícitos, las intervenciones y los indicadores para garantizar la responsabilidad de la mejora de la distribución de equidad, especialmente en los países con tasas altas de disparidad entre grupos. Sin una gran responsabilidad en los objetivos relativos al género, los proyectos educativos pueden incluir una gran retórica y consideración sobre la equidad pero esto no se traducirá en inclusión consistente de objetivos e indicadores de equidad en el diseño de proyectos.

**Falta de integración de género:** Elevando la urgencia para que el Sector Educativo del Banco integre explícitamente los problemas de género el IEG descubrió que la integración de género del Sector Educativo ha declinado desde 2001. Mientras que la reducción podría conectarse con el aumento de los créditos programáticos, el logro de la paridad de género en algunos países y el enfoque en temas de género de segunda generación como la calidad, los bajos niveles de integración de género en la formación de docentes y en la formación vocacional confirman que deben hacerse más esfuerzos para garantizar que todas las operaciones educativas sean sensibles al género (Banco Mundial 2010 a).

**Falta de inversiones en los subsectores afines a las mujeres:** El banco ha gastado menos del 1% de sus créditos educativos para los países con ingresos bajos entre 2000 y 2010 en alfabetización de adultos — donde las mujeres se enfrentan a niveles mucho más altos de analfabetismo que los hombres — lo cual revela un descuido sorprendente de las dimensiones sociales de género a nivel doméstico (Banco Mundial 2010c, Stromquist 2011). De manera similar, mientras que la ECCE puede mejorar enormemente la preparación escolar e igualar las oportunidades escolares de niños y niñas, el banco ha invertido solo 174 millones de dólares de los 12.65 mil millones de dólares en el nivel de escolarización PRE primaria desde 2000, o solo más del 1% de sus créditos educativos para los países con ingresos bajos (Banco Mundial 2010c). Por otra parte el apoyo del Banco a la educación terciaria, donde los beneficiarios tienen más posibilidades de ser hombres que en cualquier otro subsector educativo, ha superado los 2 mil millones de dólares en la última década, con 739 millones de dólares comprometidos solo en 2010 (Banco Mundial 2010c).

**Falta de incentivos sobre la demanda para salvaguardar la educación de las niñas:** en muchas operaciones del Banco fuera del sector educativo, las intervenciones sobre la demanda se han incluido con gran éxito, incluyendo el apoyo del Banco a los programas de transferencias condicionadas en 13 países, por valor de 2.4 mil millones de dólares (Banco Mundial 2010b). Reduciendo el coste compartido entre padres y comunidades, basando los créditos escolares en objetivos de equidad de género, aportando estipendios, becas, eliminando las tarifas escolares, y otros incentivos sobre la demanda ayudará a reforzar la accesibilidad de la educación para los grupos que históricamente han denotado una baja demanda educativa. Con todo, esas estrategias han sido infrutilizadas por el Banco en el sector educativo: durante la última década en África, el

uso de estipendios, becas, y otras formas de financiación sobre demanda para apoyar a las poblaciones marginadas se utilizó solo en 9 entre 35 proyectos educativos (Mundy 2010). Si bien el banco utiliza CCTs en protección social, desarrollo comunitario y otros sectores de desarrollo humano, el impacto intra-sectorial de estos subsidios debe realizarse en la finalización de las niñas de la primaria y en su paso a la escuela secundaria. Además, las transferencias condicionadas deben utilizarse más a menudo en las propias operaciones educativas como una estrategia para mejorar la equidad; y como una medida interina durante la reducción y la eliminación progresivas de las tarifas en las escuelas públicas para proteger los ingresos en éstas al tiempo que reducir la recuperación por los costes en las familias pobres.

## **Estrategia del Sector Educativo 2020: Aprendizaje para Todos.**

La nueva estrategia del sector educativo del Banco llamada “Aprendizaje para Todos”, (a diferencia del tema de la Estrategia 2000 “Educación Para Todos”), se centra en reforzar la capacidad de los sistemas educativos para lograr los objetivos de lectoescritura y matemáticas. La estrategia *Aprendizaje Para Todos: Invertir en Conocimiento y Competencias de las Personas para Promocionar el Desarrollo*, está expandiendo el enfoque del Banco de la educación básica al enfoque en dos objetivos: finalización de la primaria y de la post-primaria universal “educación para la economía del conocimiento” (Banco Mundial 2011c). El sector educativo del Banco conseguirá eso por medio de: (1) apoyo a las reformas para reforzar la capacidad de los sistemas educativos para lograr objetivos de aprendizaje; (2) afianzar una base de conocimiento de gran calidad; (3) incrementar la efectividad de los recursos gubernamentales y de la ayuda a la educación (Banco Mundial 2011d).

La Estrategia del Sector Educativo afirma que “Aprendizaje para Todos” mejorará la equidad educativa por medio de la identificación de la escala y la causa de las mayores disparidades (dirigiendo las valoraciones del sistema educativo para incluir objetivos específicos en igualdad) y ampliar más tarde las intervenciones con más probabilidades de ser efectivas. En una nota a pie de página de la Estrategia el Banco declara:

*“Empezando en 2010, el Banco comprometerá 750 millones de dólares para aquellos países más alejados de los objetivos de desarrollo del milenio en educación poniendo énfasis en los países de África subsahariana. El Banco Mundial trabajará codo a codo con los socios del desarrollo, especialmente por medio de la iniciativa de Seguimiento Rápido, para ampliar la financiación sobre resultados y para apoyar intervenciones innovadoras en esos países... intervenciones sobre demanda como becas para niñas, programas de transferencias condicionadas y créditos a las escuelas pueden abordar con éxito los obstáculos de inscripción y asistencia a la escuela para las poblaciones en desventaja, así como en áreas rezagadas.”*

Es un signo positivo que el sector educativo del Banco tomará en serio el llamamiento a la acción para resolver la desigualdad de género en la educación. La revisión del portafolio del IEG avisa que el enfoque sobre aprendizaje de la nueva estrategia educativa del Banco “no garantiza que los pobres se beneficien de ella o que sean los primeros en hacerlo” (Banco Mundial



“Está claro que la atención a la equidad de género no es un requisito previo a la financiación para el Banco Mundial.”

— Lincove (Lincove 2009, p.28)

2011c). Con el fin de que los beneficios de “Aprendizaje para Todos” mejoren la educación de calidad para las niñas, la expansión de la inscripción en los países con disparidades de género altas, especialmente a nivel regional, deberá mantenerse como enfoque junto con los imperativos para mantener los estándares de calidad y lograr los resultados del aprendizaje (Banco mundial 2011b).

No obstante, hay unos cuantos elementos en la nueva estrategia que llaman la atención: la focalización en matemáticas y lectoescritura, sus referencias a y confianza en proveedores privados como una parte de los “sistemas educativos”, y el contexto institucional del Banco que carece de una aplicación coherente de guardianes de género y de mecanismos para aplicar la política de género.

La focalización en los resultados en lectoescritura y matemáticas de la *Estrategia Aprendizaje para Todos* del Banco ofrece una definición limitada de competencias fundacionales e ignora aquellos tópicos educativos que conducen a una transformación más significativa de las normas de género y de las prácticas sociales. Adoptando una agenda ‘sobre resultados’ definida por una definición tan limitada de ‘aprendizaje’ que ignora que las escuelas son el caldo de cultivo de la producción y la reproducción de los roles y prejuicios de género, el Banco puede perder la oportunidad de invertir en procesos educativos de transformación social con resultados sociales menos fáciles de medir.

Además, la redefinición de los sistemas educativos para abarcar todas las oportunidades de aprendizaje en la sociedad, con inclusión de los proveedores privados de educación y un giro hacia ‘el reforzamiento del sistema’ que es una premisa en el uso de las herramientas de diagnóstico del Banco para los gobiernos, las medidas de calidad y el asesoramiento político pueden acelerar el índice de privatización en educación y con él los

riesgos asociados a la equidad de género. Las implicaciones de la expansión del sector privado en la educación requerirá poner más énfasis en la coordinación y regulación gubernamental de las escuelas privadas para beneficiar al quintil más bajo, incluyendo la garantía de la educación sin cuotas, entornos seguros, y respeto a los derechos de los trabajadores. Será decisivo que las operaciones educativas tengan en cuenta a los pobres por medio del monitoreo de los indicadores no agregados de sexo e ingresos, y de las intervenciones ampliadas para considerar a las niñas de los entornos más desaventajados. La ‘base de conocimiento de alta calidad’ del Banco para informar de su enfoque de refuerzo del sistema estará en gran medida en el *Sistema de Valoración y Referencias de Educación por Resultados* del Banco (SABER). Por lo menos, SABER debería diseñarse a partir del objetivo del seguimiento y la codificación de las medidas de igualdad de género (tanto en escala como en tamaño) como un conjunto de indicadores transversales en todas las funciones del programa.

Un enfoque sobre ‘reforzamiento de los sistemas’ también debería incluir actividades para promocionar la igualdad de género como la formación a docentes sensible al género la reforma del currículo la contratación de maestras y su formación, la participación de mujeres en la gestión educativa local, el aumento de inversiones en ECCE, la educación secundaria y de adultos y estar conectada con resultados explícitos para las niñas que van más allá de las medidas de paridad para incluir el aprendizaje y la calidad. Particularmente ya que el Banco incide en puntos de presión en los sistemas educativos, debería abordar urgentemente los retrasos en la educación secundaria e identificar los medios sensibles al género que estimulen la finalización de la primaria y la transición a la secundaria para las niñas.

## RECOMENDACIONES DEL BANCO MUNDIAL

El Banco Mundial y su directiva, directores de país, consejo del sector educativo y directores de trabajos deberían implementar las siguientes prácticas a fin de mejorar sus efectos en la igualdad de las niñas en educación:

- **Hacer seguimiento de la política de género:** El Banco Mundial debería ampliar el monitoreo y los informes sobre el cumplimiento en general del Banco en las políticas operativas de género, hasta qué punto los departamentos están realizando análisis de género y participando en formación de género y hasta qué grado los departamentos del Banco han integrado los temas de género en su política principal e instrumentos de crédito.
- **Abordar las distancias de género:** El Banco Mundial debería ordenar ocuparse de las distancias de género en todas las actividades del banco, requiriendo a los Directores de País que destinaran recursos para abordar las distancias de género identificadas en CGAs y que colocaran a expertos fuertes en género en las oficinas del país para tener en cuenta el género en todas las operaciones del Banco (incluyendo la identificación, el diseño y la implementación de operaciones educativas sensibles al género).
- **Invertir acertadamente para conseguir la igualdad de género:** El Banco Mundial debería garantizar que los escenarios de planificación de los países tuvieran en cuenta los costes reales del logro de los objetivos de género en la cobertura educativa, incluyendo la provisión de apoyos multisectoriales para la consecución educativa como nutrición, salud, etc., los costes de eliminar las cuotas escolares, especialmente en la secundaria y garantizar que se utilicen prácticas presupuestarias sensibles al género.
- **Dar género a las operaciones educativas:** El Sector Educativo debe garantizar que todas las operaciones educativas sean sensibles al género por medio de: la valoración de los datos de base no agregados de género y minorías, que incluyen objetivos de equidad para grupos que todavía enfrentan grandes disparidades en el diseño de proyectos educativos, la inversión en intervenciones sobre demanda y otras para llegar a los grupos marginados, y mejorar las conexiones de la educación a los resultados vocacionales y de vida sin datos sobre sexo.
- **Hacer que la descentralización funcione para las niñas y las mujeres:** El apoyo del Banco a la descentralización debe incluir medidas específicas para reforzar la capacidad y la conciencia de los cuerpos sub-nacionales de toma de decisiones, por medio de inversiones que sensibilicen al género todas las actividades de formación y talleres para la descentralización, mejor formación de directores escolares y maestros en prácticas sensibles al género y apoyo a la implementación de estrategias escolares para aumentar la participación de las niñas.
- **Invertir en educación para niñas:** La Estrategia Aprendizaje Para Todos del Banco Mundial debe dar prioridad a las necesidades de aprendizaje de las niñas, incrementando las inversiones en pre-primaria, secundaria y en la alfabetización de adultos; garantizando asimismo que todos los proyectos contengan medidas equitativas para garantizar que los grupos más pobres sean capaces de beneficiarse de la política de asesoría y financiación a la educación del Banco.

# 10

## INFLUIR EN LA COMUNIDAD MUNDIAL PARA AVANZAR EN LA IGUALDAD DE GÉNERO: LA INICIATIVA SEGUIMIENTO RÁPIDO EDUCACIÓN PARA TODOS

La Iniciativa Seguimiento Rápido Educación Para Todos se ha convertido en un mecanismo influyente para el desarrollo del sector educativo. Como sociedad constituida por gobiernos de países en vías de desarrollo, donantes y la sociedad civil, está distintamente instaurado para sinergizar esfuerzos en torno del género a nivel de país. Sus finanzas, la configuración del estándar educativo mundial, y la coordinación de los interesados en educación a nivel mundial y nacional han informado de modo creciente a las estrategias empleadas por los gobiernos y agencias de desarrollo abordando los retos educativos que enfrentan las niñas. La sociedad Iniciativa Seguimiento Rápido — Educación Para Todos, de la cual el banco es un miembro influyente, se ha convertido en el vehículo preeminente para el diálogo político en educación básica a nivel de país y mundial, inyectando además fondos significativos en los países que enfrentan grandes obstáculos en el logro de la educación primaria universal para asistirlos en la implementación de sus estrategias nacionales.

Por medio de la aportación de apoyo técnico para el desarrollo de planes del sector educativo nacional de calidad (ESP), financiando la implementación de los servicios educativos públicos de primaria y de secundaria inferior y coordinando las agencias donantes a nivel nacional y mundial, la sociedad FTI ha buscado posicionarse como mecanismo central para mejorar la efectividad de las ayudas en la educación básica. Los ESP de 43 países han sido avalados por la sociedad FTI y los datos disponibles de educación indican que esos países han actuado mucho mejor que otros países no respaldados por la FTI. Aunque la FTI no ha conseguido movilizar los recursos necesarios para lograr la finalización de la primaria universal (UPC), cuenta con la credibilidad que le han otorgado un número de donantes incrementando sus donaciones a la educación básica por medio de su Fondo Trust de Multi-Donantes, que ha sido usado a nivel de país para avanzar la UPC, con inclusión de la finalización de la escuela primaria de las niñas. Esta financiación adicional ha constituido el mayor incentivo para que los países desarrollen los ESP y soliciten el aval de la FTI y los grupos locales educativos de la FTI (o LEGs, funcionarios nacionales y socios de cooperación internacional) han colaborado en la coordinación y el alineamiento de la política donante en apoyo de aquellos ESP (Cambridge 2009).

### La EFA-FTI y la Educación de las niñas

La evidencia de 30 países avalados por la FTI entre 2003 y 2008 demuestra que la combinación de la voluntad política para crear e implementar ESP fuertes, recursos externos adicionales y esfuerzos proactivos para incrementar el acceso a la educación ha conducido a mejoras reales en paridad de género y en UPC. El informe recientemente presentado *seguimiento rápido de educación de niñas* descubrió que las niñas de países avalados por la FTI habían visto un incremento en las tasas de inscripción bruta de 82% a 100%, demostrando los peligros de confiar en las tasas de inscripción bruta agregadas. Se obtiene una imagen más precisa cuando se observa la finalización de la escuela primaria de niñas en los países FTI, que también se elevó — pero del 56% en 2002 al 68% en 2008, lo cual indica que las inscripciones brutas de niñas — aunque más alta — esconde altos índices de abandono. Sin embargo los datos de los países FTI contrastan acusadamente con los de los países con ingresos bajos no avalados por la FTI, los cuales tienen mayores disparidades de género en la inscripción, la finalización y el aprendizaje. Es más, en más de la mitad de los países avalados por la FTI, niños y niñas han conseguido o están cerca de conseguir la finalización de la escuela primaria por igual (Clarke y Wilson, 2011).

A pesar de este progreso, muchos países avalados por la FTI se caracterizan por una inscripción en general baja en la escuela primaria, algunos siguen lejos de alcanzar la paridad de género en la escuela primaria y muchos más tienen grandes distancias de género en inscripción y finalización en la secundaria. Si bien la última década ha sido testigo de mejoras significativas con respecto al acceso de las niñas y a la finalización de la escuela primaria, la igualdad de género sigue siendo un sueño particularmente en la secundaria, para la mayoría de países avalados por la FTI. A medida que la sociedad se expande para incluir países con altas demografías y estados frágiles, el abanico de problemas que enfrentan las niñas en el acceso a la educación básica será más complejo y requerirá soluciones más proactivas. Es más, incluso en los países avalados por la FTI donde la paridad de género en el acceso se ha conseguido, la mala calidad educativa impacta desproporcionadamente en la asistencia, repetición, retención y realización de las niñas. En todos los países con ingresos altos, las niñas en la primaria superan significativamente a sus contrapartes varones en la lectura. En los países avalados por la FTI, no hay ni un

país donde las niñas superen a los niños (Clark y Wilson). El enfoque de la FTI sobre el acceso y finalización de la primaria ha conducido a beneficios numéricos en la educación de niñas pero es imperativo que la sociedad trabaje para reforzar su acercamiento a la igualdad de género en el aprendizaje temprano, la finalización de la primaria, y la transición a la escuela secundaria.

Hay un número de ideas dentro de los procesos de la FTI para la preparación de planes educativos, apreciación, aval, financiación, acumulación de experiencias y monitoreo para incentivar las estrategias educativas sensibles al género y apoyar sus efectos en igualdad de género en educación. Reuniendo a los socios del desarrollo a nivel de país para desarrollar e implementar los ESP, la FTI puede atraer la atención de los gobiernos a los objetivos de equidad de género,

analizar los resultados de género, métodos de tormentas de ideas para llegar a las niñas remarcar la necesidad de un compromiso mayor del gobierno y mayores recursos y monitorear el progreso por medio de las Revisiones Conjuntas del Sector. A pesar de los múltiples puntos de entrada para la integración de género, desde la presentación de la FTI en 2002 el género no ha sido sistemáticamente abordado en los procesos de la FTI, y en muchos de los casos su inclusión ha sido débil.

La FTI se ha centrado históricamente en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación priorizando la paridad de género en la inscripción y la finalización (medido por la aceptación en el primer grado y el índice de finalización de primaria no agregado por sexo) (EFA FTI Secretariado, 2009). A nivel mundial, el **Marco Indicativo** (IF) de la FTI ha influido en las políticas de educación básica

## Más allá de la financiación: el trabajo mundial para apoyar la educación de las niñas

La FTI es el mecanismo más importante de financiación para la educación básica en los países con ingresos básicos, pero otras agencias e iniciativas tienen papeles importantes en coordinación, defensa y asesoría técnica en el campo del género y de la educación. No ha estado en el horizonte de este informe evaluar su trabajo, pero al considerar el potencial para la renovación mundial del trabajo sobre igualdad de género y educación es importante reconocer las plataformas y socios existentes como la base a partir de la cual construir

UNESCO es la agencia coordinadora para la Educación para Todos y sus centros de apoyo en defensa, garantizando que las perspectivas de género informan a las políticas y prácticas educativas así como apoyando la aportación de servicios tales como formación de docentes y desarrollando materiales de aprendizaje que están infirmados por la perspectiva de género. Bajo el liderazgo del Director General Irina Bokova, UNESCO ha hecho un convenio recientemente con el sector privado y la participación del gobierno, **Asociación Mundial para la Educación de Niñas y Mujeres**. Con ello se aportará liderazgo y defensa especialmente a la alfabetización de mujeres y a la educación de niñas en la secundaria. UNESCO también es parte de la Fuerza de Trabajo de Niñas Adolescentes de Naciones Unidas, un marco de programación interagencias que atiende específicamente a las niñas adolescentes más marginadas y más desaventajadas, que también incluye a UNFPA, UNICEF, UNIFEM, ILO y WHO.

La **Iniciativa Educativa para las niñas de Naciones Unidas (UNGEI)** es una sociedad de organizaciones comprometidas a reducir la distancia de género en la educación primaria y secundaria. Los miembros provienen del sistema de ONU, agencias donantes, instituciones financieras internacionales, la sociedad civil y el sector privado, con la aspiración de llevar más niñas a la escuela. La iniciativa trabaja a nivel mundial, regional y de país para garantizar que las niñas reciban una educación de calidad que las prepare para ser participantes plenas y activas en sus sociedades. UNGEI da apoyo al trabajo de desarrollo con liderazgo en el país y busca influir en la toma de decisiones y en las inversiones con fórmulas que garanticen la equidad de género y la igualdad en las políticas, planes y programas educativos nacionales.

Además de acoger a UNGEI, **UNICEF** apoya directamente la educación de las niñas por medio de las campañas Regreso a la Escuela, abolición de tarifas escolares, escuelas afines a los niños, y educación infantil temprana. UNICEF también participa en defensa especialmente por los derechos de las niñas y niños más marginados y desaventajados. Otras estrellas de defensa para niñas dentro del sistema de ONU incluyen de manera más amplia El Efecto Niña y Arriba Niña, ambas apoyadas por la Fundación de Naciones Unidas, mientras que el Comité sobre los Derechos de la Infancia (CRC) y el Comité para la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), también tienen un papel importante en la monitorización de las realizaciones de país, atendiendo a quejas e interpretando las provisiones de derechos humanos en educación entre otros asuntos temáticos. A nivel regional, instituciones y provisiones como la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Carta de la Unión de África sobre los Derechos y el Bienestar de la Infancia, han tenido papeles importantes en el establecimiento de los estándares de derechos humanos en educación.

Las organizaciones de la sociedad civil, coaliciones y plataformas son socios esenciales en el movimiento para garantizar el derecho a la educación para mujeres y niñas, hombres y niños. Un ejemplo de ello es REPEN (Red de Educación Popular entre Mujeres) una organización de la sociedad civil sin ánimo de lucro fundada en 1981 que tiene su cuartel general en Montevideo, Uruguay. Conecta cerca de 100 ONGs y expertos de 18 países en América Latina y el Caribe. Los miembros unen fuerzas para exigir el acceso sensible al género en Educación Para Todas las mujeres y niñas. FAWE (Foro de Mujeres Educadoras de África) cuenta con una membresía que incluye ministros de educación, rectores universitarios, responsables de decisiones en educación, investigadores, especialistas en género y activistas por los derechos humanos. Sus actividades incluyen la defensa regional y mundial, la promoción de las buenas prácticas y la investigación. Foros del tipo FISC, el Foro Internacional de la Sociedad Civil como plataforma para preparar puestos de persuasión y promover el diálogo con vistas a CONFINTEA VI también han aportado momentos importantes para el diálogo dentro de la sociedad civil en temas que conciernen a los derechos y la igualdad.



nacional aportando referencias a nivel de país en política, entrega de servicios, y financiación, aunque iteraciones previas del IF han sido duramente criticadas por la sociedad civil y académica por imponer estándares mal concebidos (Klees, Winthrop y Adams 2010). Las **Orientaciones Apreciativas (AG)** se esbozaron para complementar al IF y aportar orientación a los equipos de país, a menudo el Grupo Donante Local (LDG), al apreciar a los ESP para determinar si cumplen los estándares para el aval de la FTI. Mientras que la IF y la AG han acogido históricamente el dialogo político sobre temas transversales como el género en algunos países, en la mayoría de países el proceso de apreciación en sí mismo perdió la oportunidad de reforzar la inclusión de políticas que habrían avanzado la equidad de género en los ESP (Cambridge 2009). El enfoque 'ligero' de la FTI al desarrollo educativo, que depende de los países en vías de desarrollo y de la disposición y habilidad de los donantes para entrar a nivel de país y aportar liderazgo poderoso para integrar el género en los ESP, ha conducido a la débil influencia del IF en términos de integración de género en los ESP.

Esta incoherente inclusión de género en la planificación educativa a nivel de país ha implicado que en la práctica, ningún plan educativo nacional haya sido rechazado por no conseguir integrar el género ni ha habido muestras coherentes de planes para los objetivos, medidas e intervenciones relacionados con el género. Lo que será crítico en la próxima fase del trabajo de la sociedad FTI será abordar eficazmente los

motivos por los que los países han fallado sistemáticamente a las niñas por descuidar seriamente la atención a la equidad de género. Mientras 28 de los países de la FTI incluyeron más de una intervención sensible al género (currículo/libro de texto, formación de docentes, monitoreo de resultados, alimentación escolar, capacidad administrativa, dirección, salud y VIH/SIDA, becas e incentivos, entorno escolar, defensa y leyes y políticas), los países bajos realizadores como Níger, Togo, Liberia, y la Republica Central de África, todos ellos bajos realizadores en la Tabla de Adquiribilidad, han prestado muy poca atención a las desventajas enormes que enfrentan las niñas en sus sistemas educativos a pesar de la aprobación y financiación de la FTI para sus ESP (Clark y Wilson 2011).

La sociedad FTI también ha tenido un papel en la coordinación de gobiernos y donantes para costear los ESP; sin embargo, las herramientas de planificación para estimar el vacío financiero para el logro de la educación básica universal han sido infravaloradas típicamente (Cambridge 2009). En la práctica la confianza en esas herramientas no estimula el cálculo adecuado de medidas para eliminar el género y otras iniquidades. Si bien los donantes son reacios a aceptar los costes reales para el logro de la equidad de género y los gobiernos de manera similar no están dispuestos a pedir sumas ingentes de financiación externa, la consistente infravaloración de costes y el intercambio político del si yo gano tu pierdes no hará más que obstaculizar el progreso hacia la escalada inmediata de intervenciones dirigidas a aumentar la igualdad de género.

## La reforma de la FTI: ¿Una revolución para la educación de las niñas?

En 2009, la asociación FTI realizó una evaluación a medio plazo para determinar la calidad y el impacto de sus operaciones, que ha levantado mucho debate y deliberación sobre el camino a seguir de la asociación. El proceso de reforma actual proporciona una oportunidad única a los socios de FTI para integrar los temas de género en sus actividades, políticas, marcos y orientaciones, y re instrumentar los incentivos para sus asociados para establecer y lograr objetivos claros en la educación de las niñas. La FTI está en un proceso de rediseño y de relanzamiento para 2011, que debe culminar en una campaña de reposición que aspira a conseguir 2.5 mil millones de dólares y puede posicionar a EFA FTI como el mecanismo que inspire la revolución en la educación de las niñas. De hecho, La FTI ha mostrado su intención de asumir un papel de liderazgo en el área de la educación de las niñas adoptando la educación de las niñas como 1 de los 3 temas que se compromete a priorizar en los 4 años venideros. Si bien el borrador inicial ha expresado su serio compromiso en la expansión y la mejora del apoyo a la educación de las niñas, hace falta refinar la elaboración para establecer la posición de la FTI como fuerza creíble e influyente para avanzar en este ámbito.

Para conseguir una revolución en la educación de niñas, es imperativo que los objetivos de equidad de género se integren a todos los componentes del proceso y que todos los miembros de la asociación FTI junten su apoyo, con inclusión de financiación, como condición para conseguirlos. Hay un buen número de nuevas formas de trabajo que podrían, si se hiciera correctamente, incentivar un enfoque completo y holístico sobre la igualdad de género que capacitaría a los socios de FTI para concretar el derecho a la Educación Para Todos. Puesto que la FTI comienza definiendo sus prioridades políticas e identificando su implementación más eficaz, hay un horizonte considerable para un conjunto de estrategias claras y ambiciosas para alinear las políticas y la financiación de la FTI asociado al principio de equidad de género.

Para que la FTI pueda propiciar realmente una revolución en la educación de las niñas, aumentando la finalización de la primaria y la transición a la secundaria, la nueva estrategia debería:

### **1. Ampliar el alcance de la financiación y la estrategia de apoyo para la transición de las niñas a la escuela secundaria inferior, e incluir un enfoque más ambicioso para abolir las cuotas en la educación secundaria.**

Dado el papel de incentivador importante de la financiación de la FTI, es imperativo que sus donantes amplíen los propósitos de financiación y de apoyo para incluir no sólo la educación primaria sino también la transición a la secundaria inferior. Los países con grandes disparidades de género en primaria y secundaria deberían poder optar a financiación adicional para desarrollar e implementar estrategias en la educación de las niñas. La Entidad Supervisora de los fondos de la FTI, más comúnmente el Banco Mundial, debería garantizar que los fondos de la FTI se invirtieran en programas sensibles al género, que utilizaran marcos de resultados con objetivos y datos no agregados de género y que aportara financiación top-up e incentivos sobre demanda

de modo adecuadamente estructurado y objetivado. La FTI debería ofrecer financiación adicional para apoyar la eliminación de todas las cuotas escolares en primaria y en secundaria, y la provisión de incentivos sobre demanda para fomentar la finalización de la primaria y la transición a la secundaria inferior.

Por ello el cálculo de costes de esos planes educativos debe ser riguroso y estar a disposición del público, y estar basado en presupuestos sensibles al género más que en la preocupación de reducir los cálculos del vacío financiero. El FMI, el Banco Mundial y los socios de la FTI deberían garantizar que los países con grandes distancias de género adopten programas macroeconómicos sensibles al género, que tengan auditorías de género y que se aseguren de que las políticas y las prácticas sobre la oferta y la demanda sean sensibles a las necesidades de las niñas.

La FTI también precisa reforzar y aumentar su apoyo a la asistencia técnica en el nivel de implementación del plan con un enfoque más centrado en la acumulación de experiencia de país para avanzar en la equidad de género en educación incluyendo presupuestos sensibles al género. Aumentando la financiación para los países que demuestren voluntad política para conseguir la paridad de género en todo el ciclo escolar y aportando financiación top-up a los países sobre la base de necesidades y realización en el logro de resultados medibles en equidad de género, la FTI puede capacitar a los países para hacer realidad el sueño de la Educación Para Todos gratuita.

### **2. Mejorar la forma de abordar los países con un gran número de población sin escolarizar, estados frágiles y post-conflicto, que representan a la mayoría de las niñas sin escolarización en el mundo entero.**

La FTI ha empezado a actuar en Afganistán, Bangladesh, la República Democrática de Congo, Etiopía, Nigeria y Pakistán. La complejidad de esos países requiere un enfoque distinto y a medida. Las niñas se enfrentan a grandes problemas para acceder y finalizar su escolarización en enclaves frágiles, y las barreras a la equidad de género que salen a su paso son bastante diferentes a las que encuentran las niñas en otros países con ingresos bajos. Para que el esfuerzo tenga éxito, es imperativo que el Secretariado de la FTI, desde el punto de inicio de esas asociaciones, integre un análisis de género que se adapte al contexto del país en su aspiración por superar esas barreras a la UPC y a la equidad de género. Las organizaciones bilaterales y multilaterales y los Grupos Educativos que trabajan en esos países deben garantizar que se coordinen los recursos de apoyo a programas para incrementar la protección social de las niñas.

### **3. Integrar el género en el Nuevo Marco de Resultados (RF).**

La FTI está desarrollando un nuevo *Marco de Resultados* con la pretensión de configurar los objetivos que conseguirá la asociación y de reforzar la conexión entre todos los pasos del proceso de la FTI. La combinación de las revisadas *Orientaciones de Apreciación del Marco Indicativo* para el aval del plan, *ESPs*, *Informes Estatutarios de País* y *Revisiones del Sector Conjunto*, permitirá a los miembros del Grupo Educativo Local la inclusión de socios de gobierno para monitorear de modo coherente sus esfuerzos colectivos para el logro de los objetivos en *ESPs*.

El nuevo RF puede servir para unificar un marco político sólido para la sociedad completa de la FTI por medio de la articulación de la cadena de resultados para lograr eficazmente los resultados educativos, pero debe afrontar los obstáculos para la implementación del derecho a la educación, que incluyen los identificados en el marco 4A, si quiere superar los estrechos referentes instrumentales para la educación en los que ha confiado en el pasado.

El RF debe ser directo con destinatarios e indicadores sólidos que estén disgregados por sexo, con el objetivo global de la finalización universal de la secundaria de calidad. La escuela debe ser relevante, apropiada y con la suficiente alta calidad para que las niñas marginadas se gradúen en la escuela secundaria con las competencias necesarias para protegerse a sí mismas y participar plenamente en la sociedad. Los indicadores en el RF deberían escogerse para medir el progreso cuantitativo y cualitativo en pos de ese resultado, que incluiría la disgregación sexual de todos los datos, y el proceso de apreciación debe garantizar que se incluyan objetivos sólidos para avanzar en la equidad de género en los ESP.

Para incentivar a los países a integrar el género en sus ESPs, la FTI debe aportar financiación adicional suficiente a la política de realización para desarrollar las estrategias educativas de las niñas en los ESPs. Los JSRs deben informar de la realización del plan con respecto a los resultados de género y facilitar correcciones al curso de los hechos sensibles en los países como una necesidad para garantizar que las estrategias avancen eficazmente hacia los ambiciosos objetivos en equidad de género. Deberían ser sistematizados y anuales y contar con la participación de interesados múltiples, y que incluyeran la participación de la sociedad civil y, especialmente, grupos de mujeres locales y nacionales.

#### 4. Dar género a la coordinación a nivel de país.

El modelo de la FTI depende exageradamente de los procesos a nivel de país y por ello la FTI en cada país tiende a ser tan fuerte o tan débil como sea el proceso en él. Garantizar que todos los interesados afectados por la FTI son capaces de participar eficazmente en este proceso reforzará el proceso del país y conducirá a políticas más fuertes y más integrales.

- **El Grupo Educativo Local (LEG)** debería ampliarse para asegurar que todos los interesados, con inclusión de las organizaciones de mujeres, Asociaciones de Madres y defensores de los derechos de la infancia estuvieran incluidos en la planificación de los ESP y en el proceso de avales, así como monitoreando la implementación del plan.
- **UNICEF** debería superar sus contribuciones al sector educativo y obligar a todos los socios de UNICEF a nivel de país a garantizar las políticas educativas y la planificación sensibles al género en los LEGS, por medio del apoyo a los presupuestos sensibles al género de los costes educativos y a los objetivos basados en derecho en la primaria y en la secundaria.

- **Organizaciones de la Sociedad Civil (CSOs)** deben tener más papel en la sociedad de la FTI a nivel de país, por medio de la participación y la influencia en las actividades de las LEG como el desarrollo de los ESP, la apreciación, avales y el monitoreo descentralizado del gasto presupuestario y la aportación de servicios educativos. El electorado de las CSO de la FTI debería obtener la participación proactiva de grupos de mujeres, incluyendo a los que trabajan en temas de género en otros sectores como ILO para participar en los procesos de la FTI.
- **Donantes bilaterales:** La FTI depende de las contribuciones colectivas de sus socios, por medio del fondo EPT como incentivo principal para los países en vías de desarrollo para buscar avales y por medio de programas bilaterales. Es esencial que los donantes refuercen su programación sobre género y actúen como Entidad Supervisora para los fondos de la FTI, para garantizar mayor propiedad y participación de los socios donantes en la implementación del apoyo de las sociedades para la educación de las niñas.

#### 5. Los socios de la FTI deben implementar el derecho a la educación.

Esta revolución no será posible a menos que los donantes de la FTI acepten seriamente el reto de la igualdad de género, acepten sus obligaciones legales internacionales y nacionales y aporten recursos suficientes para dar un vuelco al curso del desarrollo mundial a favor de mujeres y niñas. Garantizando que los recursos existen para capacitar a los países en la implementación de planes ambiciosos para objetivar y mejorar la equidad de género en educación es el primer paso y el más importante. Mientras algunos argumentan que se pueden usar los recursos más eficientemente, ningún volumen de eficiencia llenará los vacíos de recursos que deprimen a los países con mucho recorrido por delante antes de conseguir cobertura escolar universal. Otros argumentan que la crisis económica ha hecho sucumbir a los donantes, aún así los gobiernos de todo el mundo invierten tranquilamente en el bien estar del quintil más rico y de las grandes corporaciones. La ley internacional ha aportado un marco para que los gobiernos de todo el mundo cumplan con su obligación de garantizar el disfrute de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación — Mientras que el monitoreo mundial del progreso describe la creciente adquiribilidad de escolarización para las niñas, la comunidad internacional debe garantizar la *accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad* por medio de marcos legales internacionales y nacionales, modelos macroeconómicos y destinaciones presupuestarias nacionales, así como teoría y práctica educativa. Es el momento de que los gobiernos de todo el mundo se unan para financiar una revolución en la educación de las niñas: el futuro de la infancia está en sus manos y, con ellos, el futuro del mundo.

## Espacio para la mejora en la cooperación al desarrollo

Este informe Hagámoslo Bien, ha analizado la teoría y la práctica de la educación nacional y el papel de las instituciones financieras internacionales. La cooperación al desarrollo, aunque no sea el enfoque central de este informe, tiene un papel significativo financiando e influyendo en la política sobre género y educación. Muchas de las iniciativas políticas citadas en este informe precisarán de fondos externos sustanciales para que se realicen a escala, y por lo tanto los países ricos deben aumentar sus contribuciones bilaterales y multilaterales para alentar planificaciones ambiciosas por parte de los gobiernos nacionales. Es importante que las dichas contribuciones sean a largo plazo, predecibles y alineadas con los planes de gobierno por medio de apoyo presupuestario general o sectorial, para capacitar la contratación de docentes profesionales, la inversión en infraestructura para con ello construir sistemas educativos efectivos.

Todos los países de Comité de Ayuda al Desarrollo de la OECD suscriben los objetivos MDG y un buen número participa activamente en las sociedades e iniciativas ya mencionadas. Unos cuantos países, como UK, Noruega, Suecia, Canadá, Dinamarca y los Estados Unidos también han sido vocales para la defensa de la educación de las niñas en los foros internacionales.

El análisis de los modelos financieros, sin embargo, muestra que la ayuda al desarrollo no está centrada en los países con mayores disparidades de género (CME 2010). Solo 6 entre 22 países destinan más de una quinta parte de su ayuda a países donde significativamente hay más niñas que niños sin escuela, y solo uno — Dinamarca — aporta más del 50%. Mientras que la inscripción de niñas es un indicador limitado de igualdad de género en educación, esta tendencia sugiere una falta decepcionante de compromiso real para resolver la injusticia de género. Más aun, pocos donantes aportan proporciones significativas de su ayuda en forma de apoyo presupuestario: 19 de los 22 aportan menos del 5% de su ayuda por medio de esa modalidad.

**Los socios de la cooperación al desarrollo tienen que pensar en el enfoque y las modalidades de su financiación, así como garantizar que incentive y apoye a los países a promulgar políticas que favorezcan la igualdad de género.** Las iniciativas actuales en desarrollo incluyen una iniciativa educativa para niñas en el Reino Unido, y en Alemania “10 Objetivos para la Educación”; las dos deben abordar las barreras financieras y políticas para conseguir la igualdad de género en educación.

# 11

## CONCLUSIÓN: RENOVAR EL COMPROMISO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS

El derecho a la educación gratuita, de calidad y emancipadora no puede ser cuestionado ni permite regateos. Debería iluminar el camino para una trayectoria de desarrollo más sostenible, exponencial y equitativa para mujeres y niñas, y para el planeta. Así a fin de corregir su curso, la comunidad internacional debe enfrentar las serias deficiencias del pasado y la actual transgresión de los derechos de las mujeres perpetuada bajo la mirada atenta de los gobiernos en todo el mundo. Estableciendo un objetivo colectivo para enderezar ese entuerto histórico, los gobiernos del mundo pueden dar pasos concretos para garantizar que la discriminación el abuso y el temor persistente que enfrentan las niñas dentro y fuera de la escuela se terminen.

Este informe no ha hecho más que mostrar lo lejos que está el mundo de realizar verdaderamente el derecho a la Educación Para Todos, niños y niñas. La Tabla de Adquiribilidad ilumina crudamente la realidad de la experiencia de la educación de las niñas: en demasiados países muy pobres, las niñas tiene más probabilidades que los niños de abandonar pronto la escuela primaria y tienen muchas menos oportunidades de progresar a niveles educativos más altos. Cuando se toman en consideración los múltiples factores de desventaja, está claro que las niñas más pobres de las comunidades marginadas están en el fondo del pozo en lo que concierne a la oportunidad educativa. En los estados en conflicto, las niñas tienen más barreras que romper, se enfrentan al grave riesgo del terror o de la subyugación sexual de camino a la escuela o incluso dentro de ella. Éstas son violaciones de los derechos que ningún gobierno o institución internacional debería tolerar.

El análisis de las causas subyacentes de esa disparidad, por medio de “lentes” de accesibilidad, adquiribilidad y adaptabilidad, deja al descubierto la desapareja adopción de política y prácticas necesarias para mejorar la adquiribilidad en todos los niveles educativos. En consecuencia la niñas están sujetas a una variedad de prácticas discriminatorias que disminuyen la calidad y la duración de su experiencia de aprendizaje. Al mismo tiempo, el uso del marco 4A identifica prioridades claras de acción por parte de los gobiernos y destaca ejemplos de prácticas que han funcionado en algunos países. El logro del progreso de manera generalizada para capacitar a las niñas a tener una educación completa, segura, enriquecedora y fortalecedora no es imposible, pero hará falta una dosis masiva de voluntad política respaldada por recursos, para realizar ese sueño.

Si bien el punto neurálgico del cambio se encuentra y siempre se encontrará a nivel de país, el examen del informe de los IFI

es instructivo. Revela como la ceguera al género de los puntos de vista prevalecientes del FMI interactúa con las políticas y las prácticas inconsistentes o contradictorias del Banco Mundial con respecto al género y a la educación. Su efecto conjunto cercena el espacio que los países tienen para seguir las vías del progreso hacia la igualdad de género en educación, proporcionando a los gobiernos herramientas limitadas para abordar desigualdades de género profundamente integradas en la sociedad en general y en la educación en particular. Actualmente, las políticas de los IFI no apoyan el espíritu y el contenido del marco 4A. Es necesario un giro de gran envergadura en los enfoques fundamentales de ambas instituciones para garantizar que alienten la planificación sectorial y macroeconómica que combata la injusticia de género en educación y en otros ámbitos.

Como mecanismo único de financiación multilateral para la educación, la EFA FTI tiene un papel muy claro. Si bien algunos resultados — especialmente en la inscripción de niñas — han sido impresionantes, la FTI todavía no ha cumplido su promesa de aportar la motivación y el marco a los países para dar prioridad a la igualdad de género en educación. 2011 podría ser el año decisivo para que la FTI se atreviera a demostrar que puede influir el cambio en esta área de interés considerable para la comunidad internacional. Debe agarrar al toro por los cuernos y salir de las sombras. Todos los socios de la FTI — países en vías de desarrollo, donantes y sociedad civil — deberán aumentar sus esfuerzos por medio de una sociedad renovada para la educación de niñas y niños por igual.

El liderazgo político de alto nivel también será esencial para crear las condiciones de una mayor voluntad política y de macro políticas propicias. La reciente experiencia de desarrollo de la Secretaría General de la ONU de un Plan de Acción Conjunta para acelerar el progreso en la salud materna y de los recién nacidos es saludable. Por medio de la participación sostenida durante 2009 y 2010, el SG reunió a socios clave — gobiernos, fundaciones, sector corporativo, sociedad civil y las agencias de Naciones Unidas — en un esfuerzo objetivo para mejorar la salud de mujeres y niños. El resultado de ello fue un aluvión de compromisos de todos los socios reunidos y se exhibió en una reunión de alto nivel de la ONU en los MDG en setiembre 2010. Aunque algunos de los compromisos fueron impugnados, no por ello la iniciativa dejó de crear un ímpetu valioso para el cambio en el periodo hasta 2015. 2011 debería crear el escenario para un esfuerzo similar en género y educación y colocar este tema de vital importancia para la comunidad mundial en el lugar que le corresponde, la cúspide de la agenda internacional.

## AGENDA PARA EL CAMBIO: RECOMENDACIONES DEL INFORME

La intención de este informe es hacer un llamamiento sonoro a los gobiernos, donantes y simpatizantes de que el mundo sigue sin conseguir el objetivo EFA de la igualdad de género. El informe se ha basado en ejemplos de violaciones de derechos, buenas prácticas y lecciones para sacar conclusiones y hacer recomendaciones. La comunidad mundial deberá reformular el objetivo de la igualdad de género para ir más allá del tercer Objetivo Inicial de Desarrollo del Milenio redefiniendo los indicadores de igualdad de género, centrándose no solo en el acceso a la primaria sino también en la transición y la finalización de la escuela secundaria.

Estos deberían incluir indicadores cualitativos para garantizar que la experiencia educativa esté guiada hacia la superación de los estereotipos y las desigualdades entre niños y niñas dentro y fuera de la escuela. Destacando la necesidad de intervenciones más sensibles al género dentro del marco 4 A (mejorar la accesibilidad, adquiribilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de la educación para todos), el informe busca fundamentar la defensa de la escolarización de las niñas, garantizar que permanezcan y que experimenten una educación abocada a la superación de la discriminación dentro y fuera de la escuela.

### El camino propuesto para 2011: acción ahora para mujeres y niñas

2011 debe ser el año de la acción concreta a nivel nacional, regional y mundial para conseguir no solo la paridad de género en la inscripción primaria, sino también la realización plena del derecho a la educación para niños y niñas por igual. Debería desarrollarse una agenda política común que garantizara que la primaria y la secundaria fueran completamente adquiribles y accesibles para las niñas y que la práctica educativa escolar se orientara hacia la no discriminación y la superación de las desigualdades entre niños y niñas dentro y fuera del sistema educativo.

*Los gobiernos pueden y deben actuar para hacer la educación no solo adquirible, sino también accesible, aceptable y adaptable. Las escuelas deberían ser gratuitas y seguras para las niñas. Con ello se garantizará que las niñas tengan la oportunidad de permanecer y aprender en la escuela hasta la finalización de la primaria y progresar a los niveles secundario y terciario.*

#### A nivel nacional:

1. Los planes de gobierno fuertes, respaldados por recursos, deben ser el eje de los esfuerzos para conseguir la igualdad de género en educación. Todos los gobiernos deberían realizar una auditoría de género de estrategias educativas nacionales. Ello debería complementarse con presupuestos sensibles al género para garantizar que los planes y las políticas para promover y acoger el derecho a la educación de las niñas estén financiados por completo. Todos los planes de gobierno deberían abordar lo siguiente:
  - Eliminación progresiva de los costes que impiden a las niñas la finalización de la escuela primaria y la transición a la secundaria y la terciaria. Ello debería incluir la abolición de cuotas y otras cargas y medidas sobre demanda como estipendios, programas de alimentación escolar y transporte subvencionado o gratuito a la escuela.
  - Mejoras en la infraestructura escolar, como aseos privados y garantizar la seguridad en las instalaciones escolares.
  - Políticas de contratación que garantizaran la representación equilibrada de hombres y de mujeres en la profesión docente.
  - Medidas para eliminar el prejuicio de género y los estereotipos en la docencia y el aprendizaje, como garantizar la representación positiva de las mujeres en los libros de texto y formación en prácticas de aula sobre equidad de género.
  - Leyes y prácticas para eliminar y abordar adecuadamente todas las formas de violencia de género en las escuelas.
  - Seguimiento del progreso confrontándolo a los objetivos de equidad para la inscripción, la progresión y el aprendizaje de un modo que separe los datos por género, edad, grado, riqueza y localización entre otros.
2. Los gobiernos deberían ser abiertos y transparentes en sus procesos de planificación y de presupuestos y especialmente contar con grupos de mujeres como parte de su compromiso de participación de la sociedad civil de base amplia en el sector educativo de planificación y supervisión de presupuestos.
3. Los gobiernos también deben poner sobre la mesa y promulgar leyes que prohíban las prácticas discriminatorias en la administración escolar, como la exclusión por motivos de embarazo o de matrimonio precoz.

Si bien el punto neurálgico del cambio en la cruzada por conseguir igualdad de género en educación es el Estado, el papel de las instituciones internacionales sigue siendo vital. **La comunidad mundial debe participar activamente en el esfuerzo para garantizar la igualdad de derechos en y durante la educación para niñas y niños.**

1. El Secretario General de Naciones Unidas debería convocar un evento de alto nivel en la UNGASS en setiembre 2011 para concienciar políticamente del penoso reto en igualdad de género en educación, y configurar una estrategia mundial para garantizar que se realizan acciones concretas para ampliar las intervenciones a fin de conseguir la igualdad de género en educación a todos los niveles.
2. El evento de alto nivel debería establecer un proceso para captar nuevos compromisos a fin de conseguir la igualdad de género en educación que se revisaría en 2012.
3. El FMI y los Ministerios de Finanzas deberían garantizar que los modelos macroeconómicos, la asesoría y la toma de decisiones sean sensibles al género y rindan cuentas por la carga desproporcionada que recae sobre las mujeres de las restricciones del gasto del sector público.
4. El Banco Mundial debería garantizar que todos los acuerdos y las operaciones en países clientes sean sensibles al género, y que la nueva estrategia Aprendizaje para Todos priorice la paridad de género en el acceso y el aprendizaje en todos los niveles educativos.
5. Todos los donantes para educación deberían comprometerse seriamente por 3 años para la reposición de la FTI, al tiempo que ampliarían su apoyo bilateral en concordancia con los objetivos de género acordados en primaria y secundaria y la eliminación progresiva de todos los costes educativos. El apoyo bilateral debe ser predecible y debe destinarse a regiones y países donde las niñas sufren desventajas con relación a los niños.
6. La búsqueda del objetivo de la paridad de género en la inscripción ha oscurecido la necesidad de una atención equilibrada a, e inversión en, políticas que garanticen que las niñas pueden permanecer en la escuela y adquirir el aprendizaje que precisan para fortalecerlas en su trayecto vital. El marco posterior al MDG debería incluir objetivos globales que abordaran los temas de gestión e implementación, así como retención, finalización y aprendizaje para niños y niñas.

## ANEXO A

La Tabla de Adquiribilidad no es una clasificación precisa de países sino más bien un sistema que demuestra la posición general y el progreso de la educación de las niñas. Hay un total de 8 indicadores en la tabla de puntos, que dan una puntuación máxima de 80. Los datos se han tomado del UIS, bien directamente o en forma de indicadores compuestos, entre 2005-2010. Cuando los datos no estaban disponibles se dio una puntuación de '0' al indicador. El criterio para la inclusión en la tabla fue que el GDP per cápita de los países fuera de menos de 3000 dólares. Dentro de estos, se eliminaron los países que cuentan con una población de menos de 1 millón. Son Cabo Verde, Kiribati, Comoros, Micronesia, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu, Vanatu, Islas Marshall, Maldivas, Santo Tomás y Príncipe, Guyana, Bután, Belice y Djibouti.

Para cada indicador, las cifras corresponden a una puntuación entre 0 y 10. Hay que tener en cuenta que los límites de la clasificación se diseñaron para que reflejaran la variación entre países para cada indicador. Cada uno de los ocho indicadores recibió igual ponderación en el sistema de clasificación.

El primer indicador de NER ajustado a primaria para niñas se puede usar como ejemplo. Para este indicador, los países que puntuaron 100-98% recibieron 10 puntos, los que puntuaron 97-96% recibieron 9 puntos, los que puntuaron 95-94% recibieron 8 puntos, los que puntuaron 93-92% recibieron 7 puntos, los que puntuaron 91-90% recibieron 6 puntos, los que puntuaron 89-87% recibieron 5 puntos, los que puntuaron 86-82% recibieron 4 puntos, los que puntuaron 81-77% recibieron 3 puntos, los que puntuaron 76-70% recibieron 2 puntos, los que puntuaron 69-60% recibieron 1 punto, y los que puntuaron 59% o menos recibieron 0 puntos.



**La comunidad mundial debe participar activamente en el esfuerzo para garantizar la igualdad de derechos en y durante la educación para niñas y niños.**

GLOBAL CAMPAIGN FOR  
**EDUCATION**  
[www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

**RESULTS**  
the power to end poverty