

Todo niño  
y niña  
necesita  
un maestro

Maestros Preparados Para Todos

# ACABAR CON EL DÉFICIT DE MAESTROS PREPARADOS

## AGRADECIMIENTOS



Damos las gracias a

**Shaharazad Abuel-Ealeh, Solange Akpo, Illiass Alhousseini, David Archer, Zehra Arshad, Tony Baker, Undraa Batsukh, Aoife Black, Alassane Boubacrine, Daniel Cara, Jennifer Chiwela, Carole Coupez, Mireille Dekoning, Sandra Dworack, David Edwards, Boyode Essotina, Rana Amaar Faaruq, Amélie Gagnon, Liana Gertsch, Titik Hartini, Emily Laurie, Bernie Lovegrove, Albert Motivans, Braham Moumouni, Muleya Mwananyanda, Irascema Nascimento, Yona Nestel, Jeanne Roefs, Dennis Sinyolo, Ramakant Rai, Purna Shrestha, Karlina Sutaprawira, Anjela Taneja, Yao Marcel Toï**

## ACRÓNIMOS



ASO-EPT	Coalición de Asociaciones de Sindicatos y ONGs por la Educación Para Todos, Níger
ASPBAE	Asociación Asia Pacífico Sur por la Educación Básica y de Adultos
BREDA	Oficina Regional de UNESCO por la Educación en África
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer
CNT/EPT	Coalición Nacional Togolesa por la Educación Para Todos
CRC	Convención sobre los Derechos de la Infancia
CSO	Organización de la Sociedad Civil
CSOiEFA	Iniciativa de las Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación Para Todos
DAC	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OECD)
ECCE	Educación y Cuidados en la Primera Infancia
EFA	Educación Para Todos (EPT)
EI	Educación Internacional
GCE	Campaña Mundial por la Educación (CME)
GDP	Producto Interior Bruto
GPE	Asociación Mundial por la Educación
GMR	Educación Para Todos Informe de Monitoreo Mundial
ICESCR	Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales
IDA	Asociación para el Desarrollo Internacional, brazo financiero del Banco Mundial para los países con ingresos bajos
IMF	Fondo Monetario Internacional
LEG	Grupo Educativo Local
MDG	Objetivo de Desarrollo del Milenio
NGO	Organización No Gubernamental (ONG)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
SAQE	Sociedad por el Progreso de la Educación de Calidad, Paquistán
UIS	UNESCO Instituto de Estadística
UN	Naciones Unidas
UNDP	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UPE	Educación Primaria Universal
VSO	Servicio de Voluntariado en el Extranjero



La Campaña Mundial por la Educación y Educación Internacional han redactado este informe conjuntamente. La Campaña Mundial por la Educación (CME) es responsable de su publicación.

La CME es una coalición de la sociedad civil que exhorta a los gobiernos a hacer realidad el derecho de todos a una educación gratuita, pública, de calidad. Está presente en 96 países y entre sus miembros figuran organizaciones de base, sindicatos de docentes, grupos por los derechos de la infancia y ONGs internacionales; su misión es asegurar que los Estados actúen sin demora en la realización del derecho de todos a una educación gratuita, pública y de calidad. [www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

Educación Internacional representa a organizaciones de docentes y otros empleados del sector de la enseñanza en todo el mundo. Es la mayor federación de sindicatos mundial y representa a treinta millones de empleados del sector educativo en cerca de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios. [www.ei-ie.org](http://www.ei-ie.org)

# ÍNDICE

## Resumen ejecutivo

2

## Introducción

1. Valorar la educación, valorar a los docentes

8

2. La dimensión del déficit

12

3. El marco político

24

4. Financiación

34

5. Conclusiones y recomendaciones

44

Referencias

46

## Gráficos

Gráfico 1: Número de niños por maestro de preprimaria en los países con ingresos bajos y medios

13

Gráfico 2: 15 países con ingresos bajos y medios que aumentan el número de maestros de primaria al ritmo necesario, o superior, para conseguir la UPE en 2015

15

Gráfico 3: Por lo menos 32 países con ingresos bajos y medios no han aumentado la plantilla de educadores de primaria al ritmo necesario para conseguir la UPE en 2015

16

Gráfico 4: Número de niños por maestro de primer ciclo de secundaria, en países con ingresos bajos y medios

18

Gráfico 5: Muestra del gasto público actual en educación por alumno por año, US\$

37

Gráfico 6: La contribución de los 23 donantes bilaterales OECD DAC a la educación básica podría haber sido mucho más alta si hubieran cumplido el objetivo de destinar el (o el 15) por ciento de la ayuda a la educación básica (US\$, millones)

40

## Cuadros

Cuadro 1: Indonesia – la distancia entre la teoría y la práctica

9

Cuadro 2: Valorar el aprendizaje, valorar a los maestros

10

Cuadro 3: Togo – déficit de formación

20

Cuadro 4: Níger – déficit en apoyo externo

21

Cuadro 5: Docentes que marcan un antes y un después en la educación de las niñas

26

Cuadro 6: Formación y competencias de los docentes

28

Cuadro 7: Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la Educación Para Todos

32

Cuadro 8: Brasil – movilización pública en pro de mayores inversiones en docentes y en educación

35

Cuadro 9: Paquistán – un déficit financiero

36

Cuadro 10: Maestros e impuestos: una alianza estratégica

38

Cuadro 11: Financiación de la Educación y Desarrollo de los Docentes del Banco Mundial

42-43

# RESUMEN EJECUTIVO

Es innegable el progreso en la realización del derecho a la educación en todo el mundo desde 2000, pero sigue siendo un asunto inacabado. El número total de niños que no reciben escolarización primaria y primer ciclo de secundaria ha pasado de más de 200 millones en 2000 a 132 millones en 2010, pero las cifras continúan siendo muy altas y se han estancado desde 2008.

Incluso para aquellos niños que asisten a la escuela, el derecho a la educación sólo es real si la escuela les proporciona una educación de calidad, una educación que, como se describió en el Fórum Mundial sobre Educación en 2000 “incluye aprender a saber, a hacer, a convivir y a ser”. Ciertamente esto no es la realidad en la mayor parte del planeta: al contrario, hasta tres cuartos de los niños de los países con más bajos ingresos no han aprendido a leer y a escribir después de dos o tres años de escuela, por no hablar de haber empezado a desarrollar habilidades y conocimientos más complejos. El déficit en educación de calidad es enorme, y superarlo es esencial para cumplir con el derecho universal a la educación.

La Campaña Mundial por la Educación (CME) y Educación Internacional (EI) creen que la razón fundamental de este déficit en la educación de calidad es la seria falta de maestros bien formados y bien respaldados. Es la presencia de maestros de calidad lo que determina si los niños aprenden y cuánto aprenden. Hay pruebas suficientes de que si se cuenta con bastantes maestros para evitar clases superpobladas es determinante en el aprendizaje de los estudiantes; un meta estudio de investigación publicado desde 1990 hasta 2010 demostró que la presencia y los conocimientos del maestro obtuvieron con diferencia los mejores y más claros resultados en los exámenes de los estudiantes<sup>1</sup>; las evaluaciones rigurosas de los sistemas educativos de gran calidad llevadas a cabo por el Informe de Monitoreo Mundial Educación Para Todos mostró que “en los sistemas educativos de mayor rendimiento... no se hacen concesiones con respecto a la calidad del docente”<sup>2</sup>; y el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OECD informa que “los sistemas escolares de éxito... dan prioridad a la calidad docente”<sup>3</sup>. Estos resultados no son sorprendentes: estudiantes y padres saben que los maestros determinan la calidad de la educación.

Invertir en los docentes es importante para el aprendizaje de todos los alumnos y para su bienestar: los maestros bien preparados pueden manejar mejor la diversidad en el aula, pueden hacer frente, por ejemplo, a la multiplicidad de edades distintas, tan común en las escuelas en países que salen de una situación de conflicto; pueden minimizar la violencia y aplicar disciplina de un modo positivo y, por medio de la formación en temas de género; pueden dar respaldo a la participación de las niñas en el aula para que sus posibilidades de éxito aumenten considerablemente.

La magnitud del déficit mundial en maestros preparados es, por ello, más sorprendente aun. A nivel de preprimaria, la falta de maestros va a menudo acompañada de la falta de inscripciones: mientras que la proporción de maestros por niños inscritos en las escuelas de preprimaria no siempre es alta, la proporción de niños de este grupo de edad por maestros va de uno a miles en muchos países africanos. La educación y cuidados en la primera infancia son un derecho, y producen un efecto grande y duradero, pero no es posible materializarlo sin un gran aumento de docentes. A nivel primario, el Instituto de Estadística de UNESCO calcula que hacen falta 1.7 millones más de maestros para hacer realidad la Educación Primaria Universal en 2015. En total, 114 países tienen déficit de maestros en primaria, y en África solamente, este déficit llega casi al millón de maestros. Las deficientes tasas de transición de primaria al primer ciclo de secundaria indican una vez más el bajo número de estudiantes y también de maestros. Hay una gran disparidad en el número de maestros necesarios para que cada niño finalice el primer ciclo de secundaria: siete países africanos cuentan con sólo un maestro de primer ciclo de secundaria para más de 100 niños en edad de primer ciclo de secundaria.

Si tomamos en consideración la formación, la impresión no es tan clara, pero resulta más preocupante. Los informes de los niveles de formación a UIS son extraordinariamente desiguales y se basan en definiciones nacionales muy variadas. Algunos países consideran que los que han completado la escuela primaria y un curso de formación están preparados, mientras que otros exigen una licenciatura en educación de tres años.

Incluso con estos niveles de exigencia flexibles y a menudo bajos, un tercio de países informan que no más de la mitad de sus maestros de preprimaria están preparados; a nivel de primaria, las tasas son un poco más altas, pero treinta y un países informan que menos de tres cuartos de los maestros están capacitados (desde cualquier nivel de exigencia nacional) y unos cuantos admiten peores niveles en la formación. En Mali, donde la mitad de los maestros de primaria están capacitados, sólo un cuarto han recibido formación por seis meses o más. Casi la mitad de los países que informan de niveles de formación a nivel de primer ciclo de secundaria declaran que menos de tres cuartos de los maestros están capacitados. Níger contaba con 1.059 maestros del primer ciclo de secundaria capacitados en 2010, cuando los niños en edad de primer ciclo de secundaria sumaban 1.4 millones.

Más aún, las cifras totales de maestros a menudo enmascaran disparidades extremas entre regiones – siendo las áreas más pobres, rurales, las que peor lo tienen – y no revelan las características de los docentes en términos de identidad lingüística, étnica o regional o la discapacidad. Está demostrado que las mujeres docentes tienen un efecto positivo en las niñas; con todo, en los países con ingresos bajos, las mujeres constituyen por lo general sólo el 39 por ciento de los maestros a nivel de primaria y el 25 por ciento a nivel del primer ciclo de secundaria.

Las políticas que se aborden deben subsanar el enorme déficit de maestros preparados, y más abajo figuran recomendaciones específicas. La

apabullante lección es que la educación de calidad exige la contratación suficiente de maestros capacitados, apoyados, remunerados y tratados como profesionales. La contratación de maestros incompetentes, sin formación, en las últimas décadas, ha demostrado ser desastrosa para la educación de calidad y un gran volumen de la oferta formativa actual debe mejorar. Los maestros reciben salarios de miseria, por ejemplo en Níger solo \$125 al mes; muchos de ellos deben recorrer largas distancias para cobrar una paga que a menudo llega con días, semanas e incluso meses de retraso. Un personal docente motivado, con un alto nivel de formación, imparte la mejor educación; en cambio, con demasiada frecuencia, se trata a los maestros como empleados de segunda que distribuyen servicios, de los que se espera que den clase y pongan exámenes de acuerdo con un guión, y a los que se premia o se castiga por los resultados obtenidos en los dichos exámenes. El poco valor que se da a su profesionalidad priva a los estudiantes de la posibilidad de una buena docencia.

Las políticas correctas necesitan financiación suficiente. Los países con ingresos bajos destinan, por lo general, el 17 por ciento de sus presupuestos a la educación, y el 12 por ciento a la educación básica (preprimaria, primaria y de primer ciclo de secundaria); las asignaciones son un poco menores pero similares para los países con ingresos medios; pero los países más pobres con los presupuestos más pequeños, pueden hacer muy poco. Todos los países deben aumentar sus ingresos por medio de la imposición progresiva de impuestos, y muchos

1. P. Glewwe y ot. (2011) Recursos Escolares y Resultados Educativos en Países en Desarrollo: revisión literaria desde 1990 a 2010
2. C. Colclough y ot. (2004) Educación Para Todos Informe Monitoreo Mundial 2005: la calidad como imperativo, UNESCO: París
3. OECD (2012) '¿El Dinero Compra el Rendimiento en PISA?' PISA en el Punto de Mira 13, febrero 2012

de ellos precisan del apoyo adicional de los donantes.

La financiación de los donantes dista muchísimo de satisfacer las necesidades ni las prioridades que los gobiernos receptores de la ayuda asignan a la educación. Los 23 donantes bilaterales más poderosos destinaron menos del tres por ciento de su ayuda a la educación básica entre 2005 y 2010 (ni con la inclusión de un porcentaje del apoyo presupuestario). El modo en que aportan la ayuda también es importante: el apoyo presupuestario a largo plazo, previsible, tiene más capacidad para apoyar costos recurrentes como formación de docentes y salarios. Los marcos macroeconómicos respaldados por los donantes no deben restringir la contratación de docentes.

Si nos planteamos seriamente la realización del derecho a la educación para todos, la responsabilidad de garantizar que cada niño, cada joven o cada alumno adulto desarrolle las habilidades que aporta una buena educación – desde la lectoescritura y la aritmética al pensamiento creativo y crítico – entonces la única solución es garantizar que cada estudiante tenga un maestro debidamente cualificado. Ello significa adoptar políticas y asignar financiación para obtener un personal docente profesional, suficiente, cualificado, respaldado y equitativamente distribuido. Si valoramos la educación, ésta es la alternat

## RECOMENDACIONES

### Los gobiernos nacionales deberían:

- Elaborar planes para una plantilla de educadores con costos calculados, acordados con los parlamentos y la sociedad civil, para subsanar por completo el déficit de maestros preparados y distribuirlos equitativamente. (En situaciones de emergencia o tras un conflicto, poner en práctica planes de transición para avanzar hacia estos objetivos, de acuerdo con las partes interesadas nacionales.)
- En 2014, estimar y publicar la ratio Alumno por Maestro, en general y en el sector público, (según los niveles de formación que se indican más arriba), con inclusión de la variaciones regionales. Los resultados deberían incluirse en los informes para el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR).
- Llevar a cabo una revisión sobre género en los

Planes nacionales del Sector Educativo, y desarrollar estrategias a largo plazo para contratar, capacitar, apoyar y compensar a las mujeres docentes.

- Elaborar y aplicar altos niveles nacionales de capacitación, desarrollados conjuntamente con los profesionales de la docencia y con referencia a las normas internacionales.
- Garantizar formación inicial con anterioridad al servicio para todos los nuevos contratados para la docencia que abarque conocimiento de la materia, pedagogía y formación para el diagnóstico de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, con tiempo suficiente para desarrollar estas habilidades; aumentar el nivel ISCED de capacitación de docentes por lo menos en un nivel durante los tres próximos años.
- Aportar formación continuada y desarrollo profesional para todos los maestros, sacando partido de las comunidades de prácticas y del seguimiento de la formación impartida.
- Garantizar que todos los docentes sean remunerados con un salario digno, profesional; negociar y acordar escalas salariales con los sindicatos de docentes; no utilizar la paga como sistema de castigo y premio individualizado basado en exámenes de alto grado u otro pago “por méritos”.
- Reforzar el liderazgo escolar y promover la creación de comités de gestión escolar que incluyan a los estudiantes, a los docentes, a los padres y a los miembros de las comunidades locales.
- Impulsar los programas de alfabetización de adultos que al mismo tiempo capaciten a los padres alfabetizados recientemente a tomar parte en la gestión escolar y a apoyar a los maestros.
- Apoyar la creación de Consejos de Docentes para desarrollar y aplicar los estándares profesionales y la ética.
- Asignar un mínimo del 20 por ciento de los presupuestos nacionales, o el 6 por ciento del GDP, a la educación y garantizar que por lo menos el 50 por ciento del mismo se dedica a la educación básica, incrementando el porcentaje cuando sea necesario.
- Destinar un porcentaje considerable de la financiación a la educación superior al desarrollo de programas de alta calidad para el profesorado.

- Aumentar progresivamente la base imponible nacional, por ejemplo fijando una tasa razonable para el impuesto de sociedades y no ofreciendo exenciones fiscales innecesarias.
- Adoptar políticas macroeconómicas de expansión que faciliten mayores inversiones en servicios públicos de calidad, oponiendo resistencia a la imposición de políticas de austeridad dictadas por el IMF y otros asesores.
- Abrir procesos de planificación y de elaboración de presupuestos a las organizaciones de la sociedad civil y también a los sindicatos de docentes, por ejemplo por medio de la participación en grupos oficiales del gobierno y asociados en el sector educativo (p. ej. Grupos Educativos Locales).
- Informar con regularidad y transparencia sobre los presupuestos y el gasto en educación, estableciendo claramente las asignaciones a nivel de distrito/provincia y local, de modo que comunidades y organizaciones de la sociedad civil puedan hacer un seguimiento del gasto.

#### Los donantes bilaterales deberían:

- Cumplir con su compromiso de gastar un mínimo del 0,7 por ciento de su renta nacional bruta en ayuda.
- Reajustar la ODA para comprometer por lo menos 10% a la educación básica, incluyendo contribuciones a la GPE y un porcentaje de apoyo presupuestario.
- Aportar un porcentaje mayor de ODA como apoyo presupuestario general o sectorial.
- Garantizar que toda la ayuda a la educación se ajusta a los planes educativos nacionales aportando financiación por medio de un fondo común que respalde el plan educativo nacional.
- Elaborar y publicar un plan que detalle cómo afrontar la crisis de docentes y reducir las ratios Alumno por Maestro Preparado, e informar anualmente del progreso contrastándolo con el dicho plan.
- Implicarse con el Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la EPT y darle apoyo.

#### La GPE debería:

- Aportar financiación coordinada y otros tipos de apoyo para la expansión de una plantilla docente capacitada y profesional, reconociendo explícitamente la importancia que tiene para los resultados del aprendizaje y la educación de calidad.

#### El Banco Mundial debería:

- Cumplir la promesa hecha en 2010 de aportar financiación adicional a la educación básica, por un mínimo de \$6.8 billones para la educación básica en los países IDA entre 2011 y 2015, y un aumento de la financiación en África Subsahariana.
- Abstenerse de dar consejos o de poner condiciones que limiten el estatus profesional, la formación, el pago o la unificación de maestros, o que alienen los exámenes de alto grado.
- Publicar su prevista contribución para afrontar la crisis de docentes y reducir la tasa Alumno por Maestro Preparado, e informar anualmente del progreso contrastándolo con el dicho plan.

#### El IMF debería:

- Trabajar con los gobiernos y otras partes interesadas clave del sector de la educación tales como organizaciones de docentes y otros grupos de la sociedad civil para desarrollar marcos macroeconómicos que apoyen la importante expansión de la inversión en la docencia.
- Ampliar su labor con relación al gasto social para incluir el apoyo a los gobiernos en el seguimiento de la inversión en la docencia.

#### Los donantes privados deberían:

- Respalda las estrategias nacionales para desarrollar la plantilla de docentes profesionales para la educación pública contribuyendo, por ejemplo, a fondos comunes que dan apoyo a los planes nacionales del sector educativo.

# INTRODUCCIÓN



En el mundo hay 132 millones de niños en edad de primaria y de primer ciclo de secundaria que no asisten a la escuela y cientos de millones más no reciben educación preprimaria. En el año 2000, eran cerca de 200 millones los que no recibieron educación primaria y de primer ciclo de secundaria. En el mundo hay más de 127 millones de jóvenes entre los 15 y los 24 años que no saben leer ni escribir (más de la mitad son mujeres); a principios de la década de los 90 eran 170 millones.

Estas cifras dan motivos tanto para la esperanza como para el enojo. Esperanza porque el número de niños que no reciben educación se ha reducido significativamente, incluso con el crecimiento de la población. El interés mundial sin precedentes por llevar a los niños a la escuela – particularmente a las niñas – y por afrontar obstáculos como las tarifas escolares, ha significado que una gran mayoría de niños, tanto varones como mujeres, asisten ahora a la escuela primaria y que son más los que avanzan al primer ciclo de secundaria.

Pero también debemos sentir enojo, en especial cuando observamos las últimas tendencias. Las cifras demuestran que no ha variado el número de niños que no asisten a la escuela primaria desde 2008, y que creció en África Subsahariana. La transición a la escuela secundaria sigue siendo escasa y, a nivel mundial, hubo más niños que no recibieron el primer ciclo de secundaria en 2010 que en 2008, debido especialmente a África Subsahariana y a Asia Occidental. Las inscripciones a preprimaria siguen aumentando aunque desde una base muy reducida y muy lentamente. Y las desigualdades en el acceso a la educación son persistentes: es más frecuente que las niñas no asistan a la escuela que los niños; los niños de áreas rurales tienen el doble de posibilidades de no asistir a la escuela que los de áreas urbanas; y los niños de las familias del quinto más pobre tienen cuatro veces más posibilidades de no recibir educación que los del quinto más rico<sup>1</sup>.

Más aun, incluso si los niños empiezan a ir a la escuela, no hay ninguna certeza de que terminen su formación, ni de que reciban una buena educación; muy a menudo los niños se encuentran en aulas superpobladas, con maestros deficientes, muy pocos materiales didácticos, escasas instalaciones, donde el resultado es que se aprende muy poco. El aumento de las inscripciones sin prestar atención a la creación de las condiciones adecuadas para la educación ha contribuido a la existencia de estos problemas, en especial en las áreas más pobres. El derecho a la educación no se realiza con la simple presencia en el aula, sino más bien – tanto en una escuela como en un programa de educación no reglada – recibiendo una educación que, como se describió en el Fórum

Mundial sobre Educación en 2000 “incluye aprender a saber, a hacer, a convivir y a ser”. El derecho a la educación – reconocido en múltiples tratados y acuerdos internacionales – no es un derecho a la escolarización, no es un derecho de unos pocos; es el derecho de todos a participar en un proceso que proporciona las habilidades, las aptitudes y los conocimientos que nos permiten desarrollarnos intelectualmente, creativamente y emocionalmente, que nos ayuda a transformar nuestras vidas así como las de nuestras comunidades y sociedades. Este derecho no está realizado cuando los alumnos ni tan siquiera aprenden a leer y a escribir, o a resolver problemas sencillos.

¿Qué ha ido mal, pues? ¿Por qué el enorme aumento de niños escolarizados no ha resultado en un avance educativo en la misma proporción? A partir de las experiencias de nuestras coaliciones miembro, sindicatos, organizaciones y redes sociales en 170 países, la Campaña Mundial por la Educación (CME) y Educación Internacional (EI) creen que el lapsus crucial es no haber centrado la atención en proporcionar y retener a docentes bien preparados y adecuadamente respaldados, del mismo modo que en escolarizar a los niños. Si los gobiernos y todas las partes interesadas no elaboran, implementan y financian adecuadamente las políticas correctas para valorar y apoyar a los docentes y a la docencia, nunca conseguiremos la Educación Para Todos.

La vital importancia de los maestros es bien reconocida por padres, estudiantes, especialistas en educación y también por los gobiernos; y con todo el enorme déficit en la plantilla de educadores preparados sigue existiendo. A pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos, del sur y del norte, y de la existencia de importantes iniciativas como el Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la EPT- creado en 2009 como respuesta a la crisis de la docencia y del impacto que tenía en la educación de calidad – todavía nos faltan millones de maestros para garantizar que hay maestros preparados para todos los niños. El Instituto de Estadística de UNESCO estima que para que todos los niños puedan acceder a la educación primaria en 2015 – un objetivo al que se han comprometido los gobiernos del mundo en dos ocasiones, en el Marco de Dakar por la Educación Para Todos, y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio – hacen falta más de 1.7 millones más de maestros de primaria.

Además, esta cifra no incluye la necesidad de reemplazar a los maestros que se jubilan, el déficit en preprimaria y en el primer ciclo de secundaria ni la necesidad de formar y desarrollar a la enorme cantidad de maestros deficientes y sin formación que ahora ocupan sus puestos. La falta de políticas



y financiación, que demoran la contratación, el desarrollo y la retención de los maestros y los enfoques de gestión y las inspecciones a los maestros que son tratados como peones incompetentes más que como educadores profesionales, perpetúa y agrava el déficit de maestros preparados. El resultado es un gran déficit de maestros preparados y un gran déficit en educación de calidad.

Estas fallas son importantes. En los países con más bajos ingresos actualmente, entre un cuarto y tres cuartos de los niños, no sólo no desarrollan habilidades complejas y conocimientos, sino que ni tan siquiera pueden leer después de dos o tres años en la escuela<sup>2</sup>; también hay países donde la contratación, la formación, el desarrollo y el respaldo a los maestros son los puntos más débiles. En Mali, por ejemplo, donde una evaluación reciente sugiere que cerca del 90 por ciento de niños en segundo grado no pueden leer ni una palabra<sup>3</sup>, sólo el siete por ciento de los maestros de las escuelas públicas han completado la educación secundaria, casi la mitad de los maestros no han recibido ningún tipo de formación, y un cuarto escaso ha recibido formación por un periodo de seis meses<sup>4</sup>. El déficit de calidad en educación no se superará si no se invierte en los docentes.

No es un problema insoluble. De hecho, muchos países han progresado considerablemente en el enfoque del déficit de maestros preparados, y otros están en vías de hacerlo. Indonesia, por ejemplo, ha ampliado su plantilla de educadores en los últimos años y ha subido el nivel de formación (si bien los bajos salarios amenazan la efectividad de algunas reformas: ver página x). Con la financiación correcta, estableciendo marcos y políticas, con estructuras que permitan que los ciudadanos pidan cuentas a sus gobiernos de sus responsabilidades y compromisos en educación, podemos garantizar que cada niño tenga un maestro preparado y respaldado.

Tiene que quedar bien claro que no hay contradicción entre escolarizar a todos los niños y garantizar que esos niños reciben buena educación; no hay contradicción entre garantizar educación gratuita, pública y universal y garantizar educación de calidad. Las únicas contradicciones están en el dinero y en la atención política. Hay una contradicción entre la responsabilidad de los gobiernos por sus promesas sobre Educación Para Todos empleando el número suficiente de maestros preparados y cualificados, o restringiendo el gasto para cumplir con los bajísimos objetivos de déficit. Hay una contradicción entre el apoyo de los donantes a la inversión de los gobiernos para la educación básica a largo plazo, o financiando sus propios proyectos personales. Hay una contradicción entre los gobiernos y los donantes atendiendo a los puntos de vista y la experiencia de padres, estudiantes, maestros y otros miembros de la sociedad civil, o vivir en una burbuja.

Hay una contradicción entre desarrollar y apoyar a los docentes como educadores profesionales, o tratarlos como empleados de segunda, mal pagados, culpables de su poca competencia sin haberles dado las herramientas que aseguraran su alto rendimiento. Si los gobiernos y sus socios son sinceros al hablar de conseguir educación de calidad para todos, una educación que garantice el aprendizaje y el bienestar, las opciones son claras.

Con ello no decimos que no haya obstáculos difíciles que superar: los gobiernos deben ser capaces de contratar el número necesario de maestros además de formarlos, desarrollarlos, pagarlos, dirigirlos y valorarlos de un modo que atraiga los mejores candidatos posibles, que les aporte las aptitudes y conocimientos correctos, que les permita centrarse en la docencia, y que mantenga vivos su motivación y compromiso. Para ello hace falta financiación y políticas adecuadas. Las necesidades de recursos son enormes y la comunidad internacional no se ha comprometido hasta el momento a satisfacerlas ni con una cantidad parecida a la necesaria. Pero el camino a seguir no es ningún secreto.

Este informe aborda el tema en cuatro partes: examinar, en primer lugar, por qué es tan importante disponer de maestros preparados y cualificados; en segundo lugar, la dimensión del déficit de maestros preparados; en tercer lugar, el marco político necesario para poner remedio a esta situación; y finalmente, la financiación requerida para hacer realidad las políticas adecuadas. Incluimos todos los niveles de la educación básica (preprimaria, primaria y primer ciclo de secundaria) centrándonos en el sector reglado de la educación, para los cuales se dispone de la mayoría de datos. De todos modos, se hallan los mismos problemas en la educación no reglada de jóvenes y adultos, que es una fuente de aprendizaje y de educación de vital importancia para aquellos que no han gozado de escolarización formal, y donde el déficit de maestros formados y profesionales es aún mayor. Nos basamos en la experiencia y el conocimiento de los miembros de la CME y de EI en más de 170 países en todo el mundo, así como en la de asociados y aliados, y en los datos del Instituto de Estadística de UNESCO (UIS). Concluimos con recomendaciones a los gobiernos, a los donantes bilaterales y a los financiadores multilaterales.

El derecho a la educación implica necesariamente equidad y calidad: todo el mundo tiene derecho a la educación, y esta educación debe ser sustancial. La única forma de garantizar que esto sea así es garantizando que hay suficientes maestros preparados y respaldados para cada uno de los niños y de los adultos estudiantes: si el derecho a la educación tiene algún sentido, tiene que ser éste por lo menos.

# 1. VALORAR LA EDUCACIÓN, VALORAR A LOS MAESTROS

La educación de calidad no es posible sin maestros de calidad. Podemos definir – y medir – la calidad de la educación de distintas maneras<sup>5</sup>, y continúa el debate sobre qué diferentes enfoques para la medición captan genuinamente lo que están intentando determinar y qué impacto tienen estos enfoques sobre la calidad que están intentado evaluar<sup>6</sup>. Pero lo que no admite debate es que los maestros son absolutamente necesarios para una educación de gran calidad, y da igual cómo lo midamos y lo definamos.

Que los maestros son decisivos es cierto tanto si hablamos de desarrollar habilidades para leer, escribir y hacer aritmética simple, como si se trata de adquirir aptitudes analíticas, sociales y emocionales complejas. Si un sistema educativo pretende garantizar, por ejemplo, que los niños puedan leer y escribir en los primeros años de su escolarización, que los jóvenes desarrollen habilidad para resolver problemas, que niños y niñas entiendan la salud sexual y reproductiva, y que los estudiantes adultos puedan conseguir la autonomía que proporciona la alfabetización, entonces este sistema debe – sin excusas – contar con el número suficiente de maestros de calidad.

## VALORAR EL APRENDIZAJE, VALORAR A LOS MAESTROS

Es crucial contar con el número suficiente de maestros – en los niveles de preprimaria, de primaria y de primer ciclo de secundaria – para que todos los niños puedan ir a la escuela, en un aula que no sea demasiado grande para que aprendan. Hay estudios importantes que demuestran<sup>7</sup> que las aulas muy grandes son perjudiciales para los estudiantes y un sistema educativo que encomienda 40, 50, 60 e incluso 100 estudiantes a un maestro no puede garantizar que esos estudiantes aprendan en la medida de su capacidad. Las clases con muchos alumnos son habituales en áreas marginales como barrios y suburbios urbanos, o en ocasiones en áreas rurales que hallan dificultades para la contratación de maestros: este hecho puede perpetuar la situación de desventaja para los que viven en la pobreza.

Y no hablamos únicamente de cifras. Hay pruebas evidentes del efecto de los maestros y de sus características en la calidad de la educación, tanto si la definición se limita a las calificaciones en los exámenes de los estudiantes como si es más amplia. Por ejemplo, un ‘meta estudio’ reciente sobre educación elaborado por economistas eminentes (que evaluó la evidencia de los estudios que juzgaron como de la mejor calidad, de un total de 9000 publicados entre 1990 y 2010) concluía que los dos factores – entre 19 – que denotaban provocar el efecto más fuerte y más claro en las calificaciones de los estudiantes eran el nivel de conocimiento de los docentes de las materias que impartían y la presencia de los docentes en las aulas<sup>8</sup>. (Los conocimientos de los maestros resultaron ser de extrema importancia, más que su nivel de educación: ello refleja la importancia de la calidad de la formación del docente, y el hecho que puede variar considerablemente, por lo que el efecto en los conocimientos del docente no es constante.) El efecto de los maestros y de sus conocimientos era mucho mayor y más duradero que el de la infraestructura, los libros, las comidas escolares u otros aspectos.

## CUADRO 1: INDONESIA – LA DISTANCIA ENTRE LA TEORÍA Y LA PRÁCTICA

En Indonesia, la ‘Ley de Maestros y Conferenciantes’ (Undang-Undang Guru Dan, o UUGD), aprobada en 2005, aspira a mejorar la docencia y el aprendizaje estableciendo normas mucho más estrictas para la educación y la certificación de docentes, reconociendo las competencias y la profesionalidad del maestro, y aportando incentivos para que los maestros mejoren sus cualificaciones y su labor en áreas remotas. Establece que todos los docentes deben tener un título equivalente a una licenciatura en 2015, y deben demostrar competencias pedagógicas, sociales, personales y profesionales. Con todo, a pesar de algunas mejoras, la situación actual está muy lejos aún del ideal contemplado en esta ley: mala implementación de políticas, formación de educadores insuficiente, y los bajísimos salarios que siguen recibiendo los maestros continúan haciendo de la labor educadora un oficio poco cualificado a pesar de la ley.

Según las cifras del UIS, Indonesia tiene suficientes educadores para garantizar la educación primaria a todos los niños en 2015. En 2010, tenía casi 1.9 millones de maestros en primaria y más de 900.000 en el primer ciclo de secundaria, dando una ratio alumno-maestro de 16:1 y 12:1 respectivamente. Es preocupante, sin embargo, la clase y el nivel de la formación: en 2006, sólo 60 por ciento de maestros de primer ciclo de secundaria y sólo 16 por ciento de docentes de primaria contaban con el nivel educativo estipulado por la ley de 2005. Se advierte el efecto en la calidad, así como en los exámenes internacionales: aunque el rendimiento de los estudiantes indonesios en matemáticas y lengua ha mejorado en los últimos años, sigue siendo bajo en general y está por debajo de los niveles esperados dados ingresos y otros indicadores de desarrollo. Los últimos datos refieren que menos de la mitad de los indonesios consiguen la lectoescritura funcional en el grado 9. El Banco Mundial ha señalado como causa de ello los deficientes métodos docentes y “una gran proporción de maestros no cualificados”.

De todos los países que aportan datos a los Indicadores Mundiales de Educación de UNESCO, Indonesia informa de los salarios más bajos a docentes: en términos de paridad de poder adquisitivo, los docentes que figuran en el primer puesto de la escala salarial ganan menos de \$200 al mes en las escuelas de primaria, y sólo un poco más en las escuelas de secundaria. UNESCO informa que los salarios de los educadores son un 20 por ciento más bajos que los de otras profesiones que requieren las mismas cualificaciones, y que muchos maestros están haciendo otros trabajos, o contemplan la docencia como un trampolín a otras actividades que tengan salarios dignos. La Iniciativa de la Organización de la Sociedad Civil por la Educación Para Todos (CSOiEPT) en Indonesia señala que muchos maestros no pueden vivir de sus salarios, y que esto hace que la docencia sea poco profesional y mantiene la calidad de la educación a un nivel bajo. Recomiendan mejoras de los salarios, mucha más inversión en educación de docentes (por medio de distintas formas de formación) y mayor equidad en la distribución de docentes, evitando la actual concentración de docentes voluntarios (y de docentes varones) en las áreas rurales.

**Fuentes:** UNESCO Instituto de Estadística (UIS), Iniciativa de la Sociedad Civil por la Educación Para Todos (CSOiEPT), UNESCO Indicadores Mundiales de Educación (WEI), UNESCO/IBE Datos Mundiales sobre Educación 2010/11 – Indonesia

El efecto esencial de los maestros es aún más claro cuando observamos las pruebas de estudios que tratan de evaluar los sistemas educativos de éxito en profundidad y en contexto (al contrario que las correlaciones estadísticas que a menudo no captan lo que ocurre en las escuelas). El Informe de Monitoreo Mundial EPT (GMR) 2005, que se centraba en la calidad de la educación, analizaba numerosas pruebas que incluían estudios de caso donde se examinaba a los sistemas educativos con altos y menos altos rendimientos. Constató que los maestros y sus características eran cruciales y concluía que “en los sistemas educativos de mayor rendimiento... no se hacen concesiones con respecto a la calidad del docente, incluso cuando hay déficit de docentes.”<sup>9</sup>

Este descubrimiento sobre la crucial importancia de la calidad de los maestros es verdadero en un número de países. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) dice que “los que rinden más entre los países con ingresos altos y economías sólidas son los que suelen invertir más en docentes” y que “los sistemas escolares de éxito... dan prioridad a la calidad de la docencia”<sup>10</sup>. El GMR expone que el impacto de tener docentes de gran calidad es incluso más importante fuera de los países más ricos, diciendo que factores como clases más pequeñas, niveles de formación de los maestros y métodos educativos son especialmente significativos en los países más pobres, también para los estudiantes menos capacitados<sup>11</sup>.

## CUADRO 2: VALORAR EL APRENDIZAJE, VALORAR A LOS MAESTROS

La Comisión Especial sobre Métricas del Aprendizaje ha sido convocada por UNESCO y el Centro para la Educación Universal en el Instituto Brookings en un intento de desarrollar enfoques sistemáticos a la medición de resultados del aprendizaje, en sentido amplio. El razonamiento es que la atención política suele centrarse en aquello que es medido, por lo que la promoción de la medición de resultados del aprendizaje llevará a la mejora de los resultados del aprendizaje.

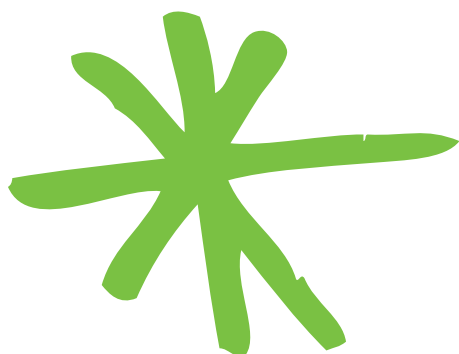
Naturalmente, medir los logros del aprendizaje en la práctica es un gran desafío, en especial si hay intención de hacer justicia a la totalidad del conjunto de aptitudes y conocimientos que se adquieren por medio de la educación de calidad. El proyecto inicial de listado de competencias de la Comisión Especial, redactado a mediados de 2012, era ampliamente inclusivo y cubría una serie de resultados cognitivos y no cognitivos, entre los cuales el desarrollo social y emocional e incluso planteamientos de aprendizaje. Es realmente importante mantener esta amplitud y evitar la tentación de una jerarquía de competencias, o un enfoque sólo para los que son fácilmente medibles. Con anterioridad a la creación de la Comisión Especial, algunas de las últimas discusiones de los resultados del aprendizaje, propiciadas por los donantes, se habían centrado de manera muy limitada en las habilidades de lectura en los primeros grados, haciendo temer un enfoque que, aunque sin intención, podía incentivar que las escuelas se convirtieran en talleres mecánicos para fabricar no más que una o dos habilidades, en lugar de ser el medio para hacer realidad el derecho a la educación. La Comisión Especial parece ser consciente de este riesgo y hay que aplaudirla por evitar caer en la trampa de la medición fácil.

Naturalmente, esto no simplifica el trabajo. Para mantener la necesaria amplitud de la definición de aprendizaje será preciso que la Comisión Especial incluya, por ejemplo, los resultados sociales y emocionales y aptitudes como aprender a aprender, demostrar iniciativa, y ser cooperativo, a lo largo del ciclo educativo.

La tarea de sugerir un marco internacional para medir el aprendizaje también se complica por las grandes diferencias en el contexto. Por ejemplo, los resultados esperados a una cierta edad están afectados por la edad en que se empieza la escolarización; el progreso esperado en alfabetización está muy afectado por los desafíos que presentan las distintas lenguas y alfabetos que varían enormemente en complejidad, y también por la enseñanza en lengua no materna; y los resultados en las escuelas están muy afectados por factores externos al control de las dichas escuelas, como la nutrición, la alfabetización de los padres, y el trabajo infantil dentro y fuera de la casa familiar. Más aún, mucho de lo que redundaría en beneficio del aprendizaje de los niños puede estar muy influenciado por el entorno, la cultura y la economía local y nacional.

Es vital que no separemos nuestras expectativas de aprendizaje de las de enseñanza. Exponiendo lo que valoramos en términos de resultados de aprendizaje debe facilitar políticas sobre competencias y capacitación de docentes; y, a la inversa, es sólo desarrollando las competencias del docente que podremos garantizar que el niño aprende. Desglosando la complejidad del aprendizaje aún está más claro que necesitamos enseñantes preparados, profesionales para orientar este aprendizaje. Las competencias docentes que EI y CME consideran vitales para el aprendizaje – para desarrollar las habilidades y los conocimientos que debe aportar una educación de calidad – están especificadas en el cuadro sobre formación de los docentes en la página x. Las conversaciones acerca de los resultados del aprendizaje y de las competencias del enseñante – y de ahí acerca de la formación y desarrollo del docente – deben hacerse al mismo tiempo y darse fuerza la una a la otra.

**Ver también:** <http://www.globalcompactonlearning.org/global-learning-metrics/>



## VALORAR A LOS ESTUDIANTES, VALORAR A LOS MAESTROS

Éste es un alegato de los maestros y de la enseñanza. Hay amplia evidencia de que el modo de enseñar – los métodos que usan, cómo administran el tiempo en el aula – tiene un gran efecto en los estudiantes<sup>12</sup>. Estas habilidades y competencias se adquieren por medio de una formación de gran calidad (ver Capítulo 3), y este efecto se hace patente en la adquisición de conocimientos y el aprendizaje de nuevas aptitudes de los estudiantes, el pensamiento crítico y creativo, y también en su bienestar, su desarrollo personal y su compromiso con la sociedad.

Una de las habilidades docentes de importancia que desarrollan los maestros por medio de la formación de calidad es la gestión de la diversidad en términos de idioma y etnia, en términos de la inclusión de alumnos con discapacidad, y en términos de edad. La formación sobre género de los maestros, junto con la formación sobre derechos de la infancia y disciplina positiva, ha demostrado tener un efecto crucial en los resultados educativos de las niñas, así como en la prevención del acoso y la violencia sexual dentro y fuera de la escuela (ver página 26)<sup>13</sup>. En los países donde un gran número de niños y jóvenes no han recibido educación, los alumnos de edad superior a la normal son un fenómeno corriente, y se agudiza en los países en situación de conflicto o que han estado en esta situación. Durante la guerra civil en Liberia, por ejemplo, una generación completa de niños no asistió a la escuela; cuando, tras la guerra, reabrieron las escuelas, entre 40 y 50 por ciento de los niños en la escuela primaria superaban en cinco años o más la edad normal, por lo que los maestros tenían que vérselas con aulas de alumnos cuyas edades iban de los 6 a los 15 años o más<sup>14</sup>; la formación para estos casos era de vital importancia. Si queremos garantizar que todos los niños en el aula aprendan, necesitamos maestros bien preparados.

Esta defensa de la importancia de maestros bien preparados no debe verse como un alegato para dar más valor a un aspecto de la educación que a la necesidad de transformar los sistemas educativos. Al contrario, garantizar el número suficiente de maestros cualificados – por medio de la contratación, la formación, la retención, el desarrollo y la continuidad de su compromiso

- es una cuestión sistémica. De hecho, nuestro argumento es que es la cuestión sistémica la más importante si queremos garantizar que cada niño y cada joven y cada adulto pueda hacer realidad su derecho a aprender, como parte de una educación de calidad.

En algunos casos esto parece obvio. La idea que los maestros de un niño pueden transformar su capacidad y disposición para aprender no admite controversia ni para los padres ni para el mismo alumno. Con todo, alguna de las estrategias propuestas e implementadas para expandir la educación en el mundo en los últimos años, bien han sido ignoradas, bien han socavado la necesidad crucial de garantizar la presencia de maestros cualificados – restando importancia a la formación, a los niveles y al estatus de la profesión – con un efecto catastrófico en el aprendizaje y en la educación. La contratación de maestros no formados o mal formados o de para-maestros o auxiliares de la educación en muchas partes de África, por ejemplo, ha fracasado categóricamente en la disminución de la falta de educación. Si los niños tienen el derecho a la educación, y al aprendizaje, también tienen derecho a un educador capacitado que cuenta con las habilidades profesionales y los conocimientos para facilitar este aprendizaje. Los capítulos siguientes revisarán, en primer lugar, cuánto nos falta para tener una plantilla de educadores suficiente y, en segundo lugar, las políticas necesarias en términos de contratación, de formación de salario y de gestión, a fin de superar el déficit.

La educación está en crisis. Hay más de 132 millones de niños sin escolarizar en los niveles de primaria y de primer ciclo de secundaria, varios millones más no reciben una educación de calidad a la que tienen derecho, y los índices de alfabetización de la juventud – mayoritariamente – sólo han empezado a subir en los últimos 30 años<sup>15</sup>. Si el objetivo es superar la crisis, nuestro punto de mira tiene que ser la asombrosa carencia de un elemento que sabemos, sin controversias, tiene un efecto desastroso en la garantía del acceso a la educación de calidad: es decir, el enorme déficit de maestros especializados. Si valoramos la educación, tenemos que valorar a los maestros.

## 2. EVALUAR EL DÉFICIT

Lograr la Educación Para Todos - con inclusión de la Educación Primaria Universal en 2015, un objetivo al que se ha comprometido la comunidad internacional en dos ocasiones, en el Marco de Dakar por la Educación Para Todos, y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio – es algo más que tener a los niños en las aulas. También es contar con maestros preparados y respaldados para esos niños. Ha pasado más de una década desde que se pactaron los objetivos y los marcos y, se mire como se mire, seguimos estando a años luz de alcanzar el objetivo. El déficit de maestros preparados no se mide en miles, ni en cientos de miles, se mide en millones.

En este capítulo, haremos tres preguntas que nos ayudarán a comprender el déficit de docentes en términos de disponibilidad, de equidad y de calidad, todos ellos cruciales para evaluar el déficit real:

- ¿País por país, hay suficientes maestros para impartir educación básica universal a nivel de preprimaria, de primaria y de primer ciclo de secundaria?
- ¿Están formados esos maestros, y a qué nivel o estándar?
- ¿Hay suficientes maestros para cada niño, si se tienen en cuenta las disparidades en ingresos y ubicación?

### Note:

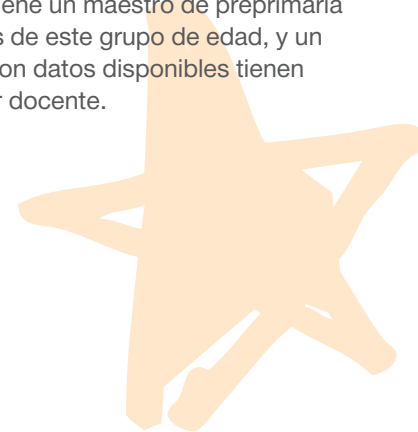
En esta sección utilizamos datos del Instituto de Estadística de UNESCO (UIS). Las cifras de maestros incluyen a todas las escuelas públicas y privadas, también escuelas comunales, siempre que el gobierno, en cada caso, hace seguimiento de las cifras.

## EL DÉFICIT GLOBAL DE MAESTROS

### NIVEL DE PREPRIMARIA

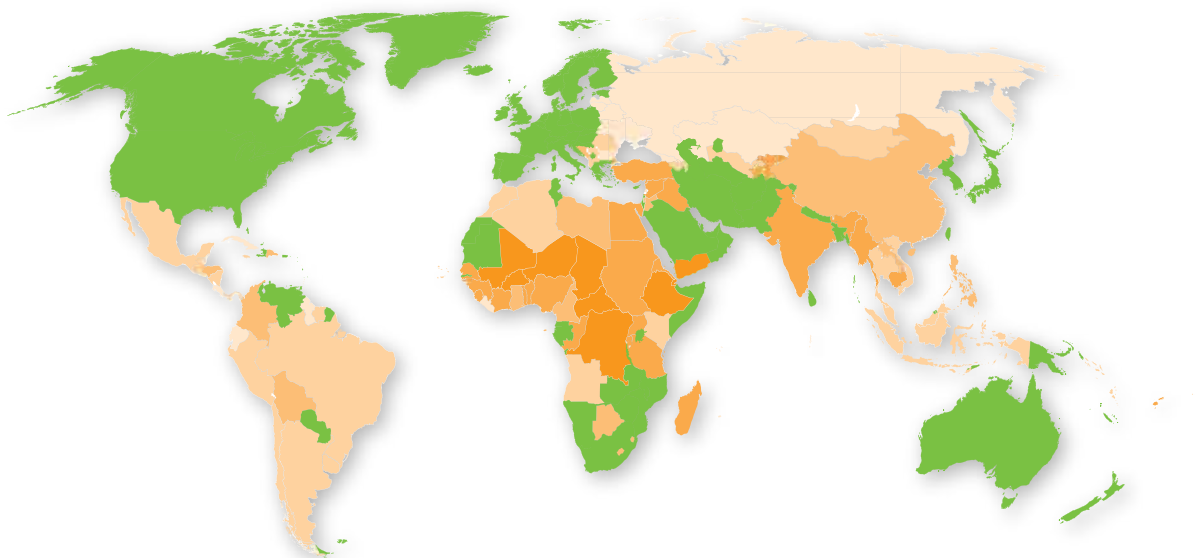
Las Ratios Alumno-Maestro (PTR) en preprimaria oscilan entre un maestro para cada 6 niños en Belarus hasta un maestro para cada 57 niños en Tanzania. Todos menos 11 de los 111 países con ingresos bajos y medios que aportan datos sobre maestros de preprimaria tienen una ratio de un maestro para no más de 30 niños, y la media está es 19 más o menos. Sin embargo, este éxito aparente, si se compara con el nivel de primaria, está estrechamente relacionado con el hecho que, tal como se analizaba en el último informe de la CME Derechos Desde el Principio, los índices de inscripción en el nivel de preprimaria a menudo son extraordinariamente bajos. De los 101 países no OECD y de la Europa no occidental que dan las cifras netas de inscripción en el nivel de preprimaria, casi la mitad muestran índices de inscripción del 40 por ciento o más bajos<sup>16</sup>.

Para mejor ilustrar el déficit de docentes, por lo tanto, podemos calcular el número de maestros por niño en edad de escuela preprimaria, más que por niño en educación preprimaria. Tomando esto como base, el país con mayor éxito, Belarus, cuenta con un maestro por cada seis niños (consiguiendo muy buenos resultados en inscripción así como aportando suficientes maestros); pero en el otro extremo, Chad sólo tiene un maestro de preprimaria para cada 1.815 niños de este grupo de edad, y un tercio de los países con datos disponibles tienen más de 100 niños por docente.



## GRÁFICO 1: NÚMERO DE NIÑOS POR MAESTRO DE PREPRIMARIA EN LOS PAÍSES CON INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

Éste es el número de niños - no de estudiantes inscritos - por maestro, en los países donde hay suficientes datos disponibles.



PAÍSES CON UN MAESTRO PARA UN MÁXIMO DE 20 NIÑOS	PAÍSES CON UN MAESTRO PARA GRUPOS DE 21 A 40 NIÑOS	PAÍSES CON UN MAESTRO PARA GRUPOS DE 41 A 100 NIÑOS	PAÍSES CON UN MAESTRO PARA GRUPOS DE 101 A 500 NIÑOS	PAÍSES CON UN MAESTRO PARA MÁS DE 500 NIÑOS
<b>23 países</b>	<b>33 países</b>	<b>18 países</b>	<b>27 países</b>	<b>9 países</b>
Antigua & Barbuda	Albania	Bolivia	Benín	Burkina Faso
Belarus	Argelia	Bosnia & Herzegovina	Bután	República Central de África
Bulgaria	Angola	Botswana	Burundi	Chad
Costa Rica	Argentina	Camerún	Camboya	Djibouti
Cuba	Armenia	China	Congo	RD Congo
Dominica	Azerbaijan	Colombia	Costa de Marfil	Etiopía
Ecuador	Belice	República Dominicana	Egipto	Mali
Georgia	Brasil	Ghana	Eritrea	Níger
Grenada	Cabo Verde	Honduras	Fiji	Yemen
Guyana	Chile	Jordania	Guinea	
Kazakhstan	El Salvador	Laos RDP	Guinea-Bissau	
Latvia	Guatemala	Lesoto	India	
Líbano	Indonesia	Libia	Irak	
Liberia	Jamaica	Montenegro	Kyrgyzstan	
Lithuania	Kenia	Palestina	Madagascar	
Maldivas	Macedonia ARY	Filipinas	Myanmar	
Mauricio	Malasia	Santo Tomás & Príncipe	Nigeria	
República de Moldavia	México	Swazilandia	Ruanda	
Federación Rusa	Mongolia		Senegal	
Santa Lucía	Marruecos		Sierra Leone	
San Vicente & las Granadinas	Nicaragua		Sudán (pre-secesión)	
Seychelles	Panamá		República Árabe de Siria	
Ucrania	Perú		Tajikistan	
	Rumania		Tanzania	
	Samoa		Togo	
	Serbia		Turquía	
	Islas Salomón		Uganda	
	Suriname			
	Tailandia			
	Uruguay			
	Uzbekistan			
	Vanuatu			

CME y EI hacen un llamamiento a los gobiernos para que reconozcan no sólo los inmensos y duraderos beneficios de proporcionar educación y cuidados en la primera infancia – para los individuos, para las comunidades y para las naciones – sino también que acepten que los niños pequeños tienen derecho a la educación y a los cuidados en sus primeros años. La realización de este derecho y el acceso al poder transformador de la educación y los cuidados en la primera infancia no se podrá lograr sin el número suficiente de maestros y otros profesionales de la primera infancia.

### NIVEL DE PRIMARIA

El meollo del debate internacional sobre el déficit de maestros es a menudo a nivel de primaria, en gran parte a causa de los compromisos internacionales hechos en 2000. Los últimos datos y cálculos del UIS muestran que, a nivel global, se necesitan 1.7 millones más de maestros para conseguir la Educación Primaria Universal (UPE) en 2015<sup>17</sup>. A esto hay que añadir la contratación de 5.1 millones de docentes que el UIS calcula que son necesarios para reemplazar a los docentes existentes. El déficit en África Subsahariana es especialmente chocante, con casi 1 millón adicional de maestros necesarios en 36 países. Algunos países – como Guatemala – han realizado últimamente esfuerzos titánicos para alcanzar el número de docentes que necesitan, y otros lo están haciendo. Pero a muchos otros les queda un largo camino que recorrer: en total, 114 países deben aumentar el número total de maestros en 2015 si quieren garantizar por lo menos un maestro de primaria para un máximo de 40 alumnos, con escolarización completa<sup>18</sup>. Ésta es la expansión global necesaria antes de tomar en cuenta los niveles de formación y la distribución de maestros (ver más abajo).

El déficit varía considerablemente entre países: desde cifras relativamente bajas en algunos países a más de 75.000 en la República Democrática del Congo, Tanzania y Etiopía, y más de 200.000 en Nigeria. Proporcionalmente, Chad y Eritrea precisan más del doble de maestros de primaria desde 2010

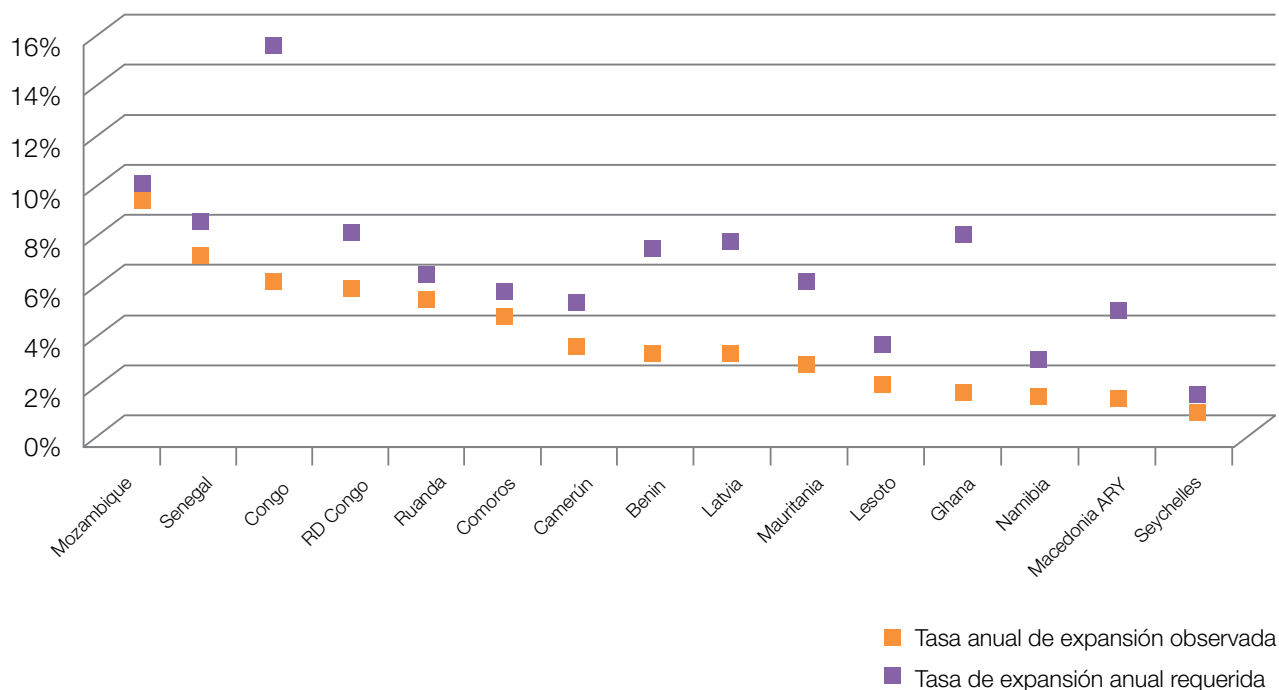
y 2011 (respectivamente) a 2015, a fin de disponer por lo menos de un maestro para cada 40 niños. Eritrea debe triplicar la cifra de maestros de primaria en el mismo período.

Los últimos datos disponibles indican que, de los países que deben aumentar el número de maestros, son menos los que van a cumplir sus objetivos que los que no lo van a hacer. De los 114 países que la UIS dice que deben aumentar su plantilla de educadores para garantizar que cada niño cuente con un maestro de primaria en 2015, 51 han aportado datos suficientes para que podamos comparar la magnitud del reto que afrontan con el progreso que han demostrado durante los últimos cinco años, y de estos, 47 son países con ingresos<sup>19</sup> bajos y medios<sup>20</sup>. Entre los países de los que se tienen estos datos detallados, cerca de un tercio (16 países) han aumentado el número de docentes durante los últimos cinco años por lo menos al mismo ritmo que deben hacerlo durante los próximos cinco (ver gráfico 2 más abajo), mientras que los restantes 31 (ver gráfico 3 más abajo) no van a conseguirlo. [De los restantes 95 países LIC y MIC que figuran en la base de datos del UIS, 51 cuentan con el número de maestros suficiente, 39 – entre ellos India – no aportan suficientes datos para establecer un objetivo nacional, y cinco deben aumentar las cifras de docentes, pero no han aportado suficientes datos para compararlos con los últimos progresos.]

Algunos de los países que van por buen camino han realizado un gran aumento en sus plantillas de educadores en los últimos cinco años, en algunos casos un promedio de más del 10 por ciento al año (Congo) o cercano a éste (Mozambique, Senegal). Sin embargo, tal como plantearíamos en la próxima sección, estas expansiones rápidas actúan a menudo en detrimento de la formación necesaria para la enseñanza y el aprendizaje de calidad: los países deben ser capaces de aumentar sus plantillas de educadores garantizando al mismo tiempo que los docentes reciben formación de calidad y suficiente.



**FIGURE 2: 15 PAÍSES CON INGRESOS BAJOS Y MEDIOS QUE AUMENTAN EL NÚMERO DE MAESTROS DE PRIMARIA AL RITMO NECESARIO, O SUPERIOR, PARA CONSEGUIR LA UPE EN 2015**



**Fuente:**

Calculado según los datos del Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) <http://stats.uis.unesco.org>  
 'La tasa de expansión observada' es la tasa anualizada basada en el período de 5 años más reciente disponible.  
 'La tasa de expansión anual requerida' es la tasa anualizada necesaria para cumplir el objetivo del UIS relativo a los docentes necesarios para UPE en 2015<sup>21</sup>

Otros países, sin embargo, deben aumentar la tasa de expansión de su plantilla de educadores para primaria. En algunos casos, es así a pesar del rápido progreso durante los últimos cinco años. Níger, la República Central de África y Burkina Faso, por ejemplo, expandieron sus plantillas de educadores en una tasa anual del 12 por ciento, del 10 por ciento y del 9 por ciento respectivamente entre 2006 y 2011. Con todo, deben conseguir un crecimiento anual mayor, del 15 por ciento, del 25 por ciento y del 16 por ciento respectivamente entre 2012 y 2015. Estos países están haciendo grandes

esfuerzos y deberían recibir apoyo para usarlos como referencia. Es importante garantizar que esta expansión también contemple la formación de docentes y su desarrollo. Nigeria, por otra parte, debe aumentar sus cifras de docentes de primaria aproximadamente en el 6 por ciento anual, pero su plantilla de educadores se redujo entre 2005 y 2010. Argelia es un ejemplo de país que precisa menor expansión, más cercano al equilibrio, pero que también debe realizar esfuerzos.

**GRÁFICO 3: POR LO MENOS 32 PAÍSES CON INGRESOS BAJOS Y MEDIOS NO HAN AUMENTADO LA PLANTILLA DE EDUCADORES DE PRIMARIA AL RITMO NECESARIO PARA CONSEGUIR LA UPE EN 2015.**



**Fuente:**

Calculado según los datos del Instituto de Estadística de UNESCO (UIS) <http://stats.uis.unesco.org>

\*Los datos de Sudán son anteriores a la secesión de Sudán del Sur, por lo que incluyen a los países.

‘La tasa de expansión observada’ es la tasa anualizada conseguida entre 2005-2010, o en el período de 5 años más reciente disponible<sup>22</sup>.

‘La tasa de expansión anual requerida’ es la tasa anualizada necesaria para cumplir el objetivo del UIS relativo a los docentes necesarios para UPE en 2015<sup>23</sup>.

Incluso los países que deben aumentar ligeramente sus plantillas de educadores (o nada en absoluto) deben procurar mantenerlas, por medio de una cuidadosa planificación para sustituir a los maestros que se retiran de la profesión. Es preocupante que algunos países que deben expandirlas refirieran que tuvieron menos maestros en 2010 que en 2005<sup>24</sup>. Tayikistán y Camboya son ejemplos de países que en la actualidad cuentan con suficientes maestros, pero que al mismo tiempo están perdiendo más maestros de los que contratan, y deben tener cuidado para garantizar que la contratación sea suficiente para cubrir las necesidades de todos los niños en primaria<sup>25</sup>.

### NIVEL DE PRIMER CICLO DE SECUNDARIA

Las ratios alumno-maestro en el primer ciclo de secundaria tienden a ser más bajas que en primaria – en gran parte a causa de los muchos estudiantes que no pasan de primaria a primer ciclo de secundaria – pero ello no significa necesariamente que tengan menos problemas. Los maestros de primer ciclo de secundaria a menudo también enseñan en secundaria superior, y la necesidad de contar con docentes especializados en materias

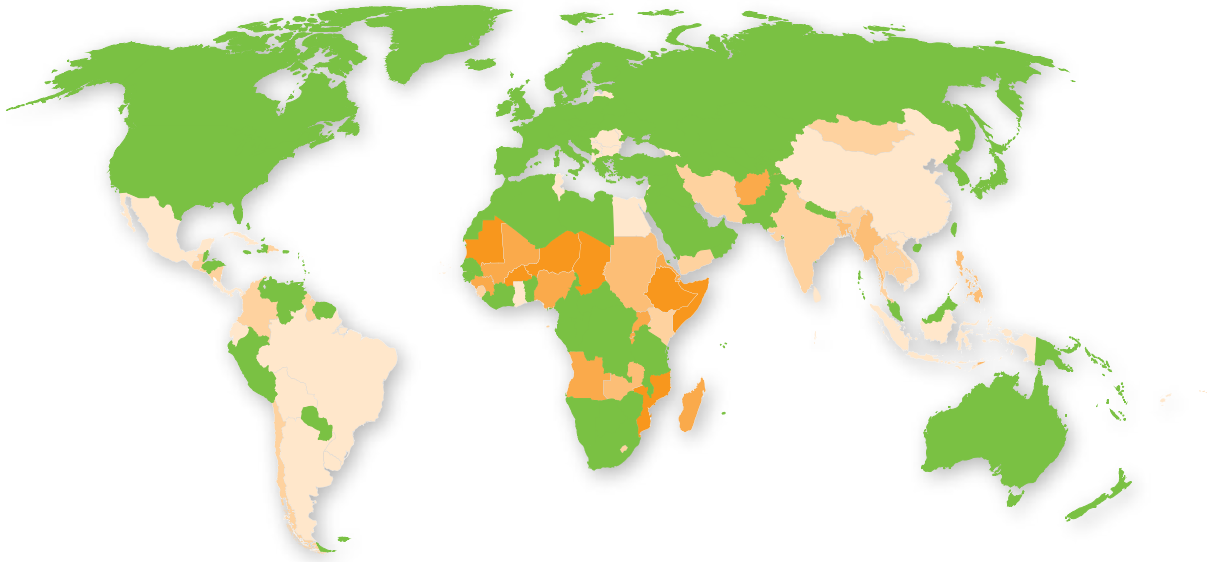
implica que puede haber una escasez considerable que las ratios globales no han captado.

Más aún, el número de maestros disponibles por niños actualmente inscritos en la escuela) la Ratio Alumno-Maestro) no refleja la dimensión de la escasez que muchos países afrontan cuando intentan garantizar que cada niño pueda seguir escolarizado hasta los 15 o 16 años de edad por lo menos; es decir, el número total de niños de este grupo de edad por maestro. De los países con ingresos bajos y medios, 82 aportan suficientes datos al UIS para que podamos considerar esta ratio. De ellos, un cuarto informa tener más de 40 niños de primer ciclo de secundaria por maestro. Quince países tienen más de 70 niños por maestro, y siete países africanos - Burkina Faso, Chad, Etiopía, Mauritania, Mozambique, Níger y Somalia – tienen más de 100. Cuando tenemos en cuenta el mayor despliegue de maestros especializados necesarios en la educación secundaria, y que la finalización del primer ciclo de secundaria de todos los niños y todos los jóvenes implicaría la inscripción de muchos estudiantes de edad mayor a la normal, está claro que la magnitud del problema es aún mayor.



## GRÁFICO 4: NÚMERO DE NIÑOS POR MAESTRO DE PRIMER CICLO DE SECUNDARIA, EN PAÍSES CON INGRESOS BAJOS Y MEDIOS

Éste es el número de niños - no de estudiantes inscritos - por maestro, en los países donde hay suficientes datos disponibles.



LOW AND MIDDLE INCOME COUNTRIES				
20 O MENOS	21 A 40	41 A 60	61 A 100	101 Y MÁS
Maldivas	Yemen	Timor-Leste	Madagascar	Etiopía
Georgia	Guyana	Zambia	Ruanda	Burkina Faso
Islas Vírgenes Británicas	Iran	Gambia	Nigeria	Mozambique
Latvia	Mongolia	Filipinas	Afghanistan	Chad
Serbia	Chile	Bangladesh	Djibouti	Mauritania
Uruguay	Samoa	Sudán (pre-secesión)	Mali	Somalia
Cuba	Tailandia	Myanmar	Uganda	Niger
Rumanía	Sao Tome & Principe		Guinea	
República de Moldavia	Palestina		Burundi	
Macedonia ARY	Bután		Eritrea	
Líbano	Guatemala		Angola	
Montserrat	Colombia			
Antigua & Barbuda	El Salvador			
Argentina	Lesoto			
Costa Rica	Sierra Leone			
Dominica	República Dominicana			
Túnez	Kenia			
Indonesia	Nicaragua			
Albania	India			
Bulgaria	Laos RDP			
San Vicente & las Granadinas	Camboya			
Saint Lucia				
Sri Lanka				
China				
México				
Kiribati				
Suriname				
Cabo Verde				
Brasil				
Bolivia				
Panamá				
Ecuador				
Vietnam				
Fiji				
Ghana				
Egypt				

## FORMACIÓN

Las estadísticas globales sobre cifras de docentes – ya sorprendentes por sí mismas – sólo revelan una parte del asunto acerca de lo que hace falta con relación a los maestros para la Educación Para Todos. Como explicábamos en el capítulo primero, si queremos garantizar que cada niño realice su derecho a la enseñanza, debemos garantizar no sólo que haya maestros, sino que esos maestros estén adecuadamente formados y respaldados, que tengan las habilidades y conocimientos para garantizar el desarrollo y el aprendizaje de los niños. En el próximo capítulo hablaremos del enfoque político a la formación: nuestra primera pregunta ahora es ¿qué situación intentamos solucionar?, es decir, ¿cuál es el déficit actual en docentes capacitados, a nivel mundial y por países?

Desafortunadamente, aunque el UIS pide a los países que informen sobre la proporción de maestros formados de que disponen, en cada nivel educativo, los datos disponibles no nos permiten hacer una imagen completa. El primer problema es que muchos países no dan información sobre este indicador: de los 209 países en la base de datos del UIS, menos de la mitad (93 en total) han proporcionado datos de su plantilla de educadores formados en primaria en uno de los últimos tres años por lo menos (menos aún en los niveles de preprimaria o de secundaria), y sólo ocho países – Andorra, Cuba, Marruecos, Mozambique, Nepal, Níger, Ruanda y Uzbekistán – lo han hecho en los tres últimos años. Muchos países tienen restricciones para la recopilación de datos, pero es sin lugar a dudas una indicación preocupante de la falta de enfoque político con respecto a los educadores formados que tan pocos países sean capaces de informar del progreso en este aspecto.

Más aún, incluso cuando los países aportan datos, la falta de consenso mundial sobre los niveles de formación significa que cada uno puede establecer su propia definición. Los niveles, por ello, varían mucho entre países, e incluso dentro de los mismos países con el tiempo, resultando que los datos no son comparables, y en muchos casos ni tan siquiera muy representativa. Un país puede considerar que sus educadores están “formados” si han conseguido un nivel mínimo de educación básica (por ejemplo, primer ciclo de secundaria o primaria) con un solo día de capacitación. Habrá otros que considerarán “formados” a los maestros que se hayan licenciado con estudios superiores de tres años de duración, y que se están beneficiando de formación continua. En el próximo capítulo, resumimos lo que creemos deberían ser los

requisitos mínimos de la formación, tanto inicial como en el ejercicio de la profesión. Mientras, el

uso variable del término “formado”, combinado con la escasa información, hace imposible calcular la dimensión real del déficit mundial. No obstante, los datos disponibles y la información de países específicos ponen de relieve algunas acentuadas tendencias.

### NIVEL DE PREPRIMARIA

Según datos aportados, las tasas de formación para maestros de preprimaria varían enormemente entre países. Pocos requisitos para la formación de maestros de preprimaria – que en algunos casos consisten simplemente en unos pocos días de capacitación, o en un proceso de ‘certificación’ más que en formación sustantiva del desarrollo de las habilidades cognitivas, emocionales y sociales de los niños – implican que los datos no reflejan el déficit. Aún así, de los 63 países con ingresos bajos y medios que han informado al UIS de los niveles de formación de sus maestros de preprimaria, un tercio (20 países en total) aportan tasas de formación del 50 por ciento o inferiores. Cuatro países – Antigua y Barbuda, Belice, Senegal y Tanzania – informan que menos de uno entre cinco de sus docentes de preprimaria está capacitado<sup>26</sup>. Unos cuantos países de África Subsahariana dan unas cifras de maestros de preprimaria formados que resultarían en un solo maestro capacitado para cientos o – en el caso de Burkina Faso, Chad o Mali – miles de niños en edad de preprimariae<sup>27</sup>.

Gran parte de la provisión de educación y cuidados a la primera infancia es no reglada, a menudo es iniciativa privada. En los estados árabes, el 79 por ciento de los niños inscritos en educación preprimaria lo están en instituciones privadas y en el Caribe es el 90 por ciento. Mundialmente, la cifra es el 31 por ciento<sup>28</sup>. Ello significa que una gran proporción de maestros de preprimaria – y posiblemente la mayoría de los proveedores de atención en la primera infancia – están empleados en entornos privados o no reglados. Ello conduce a una base de competencias muy variada, con tasas de cualificación insignificantes o acceso a desarrollo profesional. Algunos países no cuentan con un marco de cualificación para maestros de preprimaria (por no hablar de otros proveedores de atención), y la mayoría de centros de capacitación de docentes no cuentan con un plan de estudios específico para la primera infancia. Otros países, no obstante, como Sudáfrica y Jamaica, tienen programas para mejorar y formalizar su existente plantilla de educadores para la educación y los cuidados a la primera infancia y, de forma gradual, cualificar dentro de un nuevo marco que reconozca el aprendizaje y la experiencia anteriores<sup>29</sup>.

Dado el profundo impacto de la educación y los cuidados durante los primeros años determinando

el futuro bienestar de los pequeños, así como el hecho que el derecho a la educación no aparece de repente a los seis o siete años, los gobiernos deben conscientemente cargar con la responsabilidad de procurar educación preprimaria y garantizar que los docentes y los cuidadores para los más pequeños tengan formación profesional y acreditación, sea cual sea el entorno donde trabajan.

### NIVEL DE PRIMARIA

Una vez más, la escasa información y las grandes variaciones en los niveles hacen imposible valorar las dimensiones del déficit de maestros preparados. Entre los países con ingresos bajos y medios que han facilitado sus datos al UIS en los últimos años relativos a la proporción de docentes de primaria en sus plantillas, que tienen formación, la variación es significativa. Guinea Bissau, Etiopía, Liberia y São Tomé y Príncipe informan que 40 por ciento o menos de sus maestros están formados; en el otro extremo, un grupo de países entre los cuales Cuba, Colombia, Costa de Marfil, Palestina y Vanuatu informan que cada uno de sus maestros de primaria ha recibido formación.

Con todo no debemos asumir que los países que facilitan tasas más altas de formación estén necesariamente haciéndolo mejor: algunos países que dan tasas bajas puede que lo hagan precisamente

porque aspiran a un nivel más alto de lo que significa estar preparado, mientras que las tasas altas pueden enmascarar un problema serio de niveles muy bajos de cualificación. Níger, por ejemplo, dice que el 96 por ciento de sus maestros de primaria tiene formación, pero esto se refiere a la proporción de maestros que están 'cualificados' formalmente: al 82 por ciento de maestros se les hicieron contratos a tiempo limitado, a menudo sin ningún tipo de formación inicial<sup>30</sup>.

Si la tasa de formación alta no es una garantía de una plantilla de educadores bien preparados, una tasa de formación baja es siempre causa de preocupación. Treintaiún países informan que menos de tres cuartos de sus maestros de primaria están preparados. De estos, la mayoría están en África Subsahariana, pero el grupo también incluye Belice, Bangladesh, Guyana, Kirgizistán y Nicaragua. En otros países, como Benín, Ghana, Lesoto y Suazilandia, la proporción de maestros de primaria capacitados ha caído en más de 10 puntos del porcentaje – o en más de 20 puntos del porcentaje en el caso de Benín – desde 2000 a 2010 o 2011. En otros países, ello puede indicar un giro a niveles más rigurosos, pero muy a menudo esas tendencias apuntan a una erosión gradual de los requisitos de formación y a un movimiento hacia la contratación de maestros carentes de formación y de cualificación.

### CUADRO 3: TOGO – DÉFICIT DE FORMACIÓN

Togo ha progresado claramente con relación al gasto en educación y a la contratación de docentes, pero con respecto a la mejora de los niveles de formación de maestros, todavía queda mucho por hacer. Los últimos datos financieros muestran que la educación ha crecido hasta el 17.6 por ciento del presupuesto total o más del 20 por ciento del presupuesto ordinario. Dos tercios de éste van a la educación preprimaria, primaria y de primer ciclo de secundaria, un enfoque de la educación básica muy bien recibido.

Las cifras de maestros en general se podrían mejorar, pero no son malas: el número de docentes en las escuelas de primaria de Togo llegaron a 31.712 en 2010, con una Ratio Alumno-Maestro de 40:1. (No hay datos disponibles para el primer ciclo de secundaria.) El programa de formación de docentes fue casi eliminado durante el programa de 'ajustes estructurales' impuesto entre 1983 y 1994 por el Banco Mundial y el IMF y apoyado por otros donantes, que llevó al cierre o suspensión de los centros de formación de docentes. Las instituciones de formación reabrieron en 1995, pero la retirada de un gran volumen de ayuda de los donantes entre 1994 y 2007 implicó que los presupuestos fueran muy limitados. De 1983 a 2010, se contrataba a los docentes sin ninguna capacitación previa, y muy a menudo con antecedentes académicos muy limitados. Al mismo tiempo, los docentes cualificados abandonaron masivamente a causa de los malos salarios y condiciones. El efecto de esas medidas en las características de los docentes fue enorme: en 1990, más de tres cuartos de los docentes de Togo habían recibido formación previa a la docencia o contaban con un diploma profesional; en 2007, Togo informó que menos del 15 por ciento de sus maestros de primaria estaban capacitados. (Esta proporción ha aumentado considerablemente desde entonces; probablemente sea el reflejo del número de maestros que han recibido formación durante el ejercicio de su profesión, a menudo no más de un par de semanas o un mes a lo sumo.)

Últimamente, han reabierto algunos centros de formación docente y se están construyendo algunos más. En 2010, se formó y se desplegó a 510 maestros, y 1750 más finalizaron su formación en agosto 2012. Todos los nuevos docentes que ocupan un puesto en Togo deben haber recibido formación previa de calidad y hace falta más apoyo para aquellos maestros que están ejerciendo y que no se beneficiaron de esta medida.

En la actualidad, la distribución de maestros en el país es desigual – en áreas rurales y urbanas y en pobres y ricas – y hay una falta de incentivos para los maestros que viven y trabajan en áreas rurales remotas. La escasez de docentes de ciencias es especialmente aguda en esas áreas. Hay más maestros varones que mujeres (excepto en preprimaria), y una vez más, las disparidades son mayores en ciencias y en áreas remotas. El efecto colectivo de esta escasez y de la falta de formación, es evidente en los pobres resultados de aprendizaje, el alto nivel de repetición y el alto nivel de abandono escolar, especialmente entre las niñas. El gobierno ha hecho un gran esfuerzo de financiación y recibe algún apoyo de donantes externos. Hay que centrarse mucho más en el refuerzo de competencias, formación y estatus profesional de los maestros. La Coalición Nacional Togolesa por la Educación Para Todos hace un llamamiento por un enfoque en la calidad de los maestros y de la formación docente, que también debe estar mejor remunerada y contar con seguridad laboral, y por un enfoque en la equidad en la formación y la distribución de los docentes.

**Fuentes:** CNT-EPT, IEB-UNESCO Datos mundiales sobre educación 2010/11, Programa Sectorial de la Educación

## NIVEL DE PRIMER CICLO DE SECUNDARIA

Son muy pocos los países que facilitan datos al UIS sobre el nivel de formación de los maestros para el primer ciclo de secundaria, incluso menos que los que informan sobre el de primaria, y lo mismo ocurre con las normas. De todos modos, incluso con los datos disponibles son evidentes algunos problemas serios.

Níger, por ejemplo, dijo tener sólo 1.059 docentes de primer ciclo de secundaria formados en todo el país en 2010 – 13 por ciento de los maestros – a pesar de contar con 267.975 alumnos inscritos en el primer ciclo de secundaria y un total de 1.4 millones de niños en edad de primer ciclo de secundaria. Esto significa que contaron solamente con un docente preparado para cada 253 alumnos de primer ciclo de secundaria o con uno para cada 1.318 niños. Níger es uno de los países que cayó en la trampa: con tan pocos docentes

preparados, la calidad educativa es pobre y con este tipo de educación es difícil atraer y preparar al número suficiente de candidatos a la docencia. Esto no debería ser un motivo para tolerar el círculo vicioso de los bajos niveles, de todos modos. Es preciso que haya una acción centrada en la necesidad de más docentes preparados y que esto sea el motor de la mejora del sistema educativo.

De los 47 países con ingresos bajos y medios que han facilitado datos al UIS, resulta que un poco menos de la mitad (21 países) tienen menos de tres cuartos de sus maestros de primer ciclo de secundaria preparados. Pero como decíamos antes, incluso aquellos que dicen tener tasas más altas puede que no cumplan con las normas de formación que – lo veremos en el próximo capítulo – creemos condición necesaria de la enseñanza y el aprendizaje de calidad.

## CUADRO 4: NÍGER – DÉFICIT EN APOYO EXTERNO

Níger es uno de los países más pobres del planeta, uno que ha hecho inversiones considerables en educación, pero el sistema sigue afrontando grandes obstáculos en cuestión de acceso, calidad y equidad.

Níger empezó a implementar su Plan de Desarrollo Educativo (PDDE) de 10 años, centrado en el acceso, la calidad y la gestión, en 2003. Ha invertido bastante en educación: en 2010, por ejemplo, el gobierno asignó el 17 por ciento del presupuesto total a la educación, del cual 80 por ciento (o 13,4 por ciento del presupuesto total) se destinó a la educación básica. Ha aumentado enormemente el número de docentes en primaria, de menos de 16.000 en 2001 a casi 49.000 en 2011, lo que representa una tasa anual de expansión impresionante, del 12 por ciento en los últimos cinco años. También ha aumentado la proporción de mujeres docentes, hasta el 45 por ciento en primaria en 2011.

A pesar del gran esfuerzo realizado Níger no está donde debería: problemas con la magnitud del desafío, la calidad de los docentes y la falta comparativa de incidencia en secundaria significan que las deficiencias pendientes son enormes. A nivel de primaria, el UIS estima que Níger necesitaría 86.100 maestros a fin de aportar educación primaria universal, con un maestro por cada 40 alumnos. Ello implicaría expandir la plantilla de educadores en 15 por ciento al año desde 2012 a 2015. Más aún, los niveles profesionales para la docencia se han ido erosionando. Desde la década de los 90 ha habido una explosión en la contratación de enseñantes a tiempo limitado, a menudo sin formación alguna, que no tienen seguridad laboral y que cobran sólo \$125 al mes (siendo ésta una mejora en comparación con los \$70 al mes que les ofrecían). En 2010, estos maestros interinos constituían el 82 por ciento de la plantilla de educadores. Es usual que los maestros no puedan mantenerse a sí mismos, que estén poco capacitados y poco motivados. Todo ello afecta claramente a la calidad: de 1.000 niños que inician la primaria (sin olvidar que hay muchos niños que no pueden escolarizarse), sólo 429 obtienen su diploma de primaria, de ellos, sólo 311 lo consiguen sin repetir ningún curso. Además, hay disparidades flagrantes, reflejo de las disparidades en disponibilidad y en niveles de formación de los docentes: hay una diferencia de casi 30 puntos en la tasa de finalización de primaria entre las áreas rurales y las urbanas.

En la secundaria, los problemas son sin discusión incluso mayores, y se ven agravados por la falta de apoyo de los donantes. La Coalición de Asociaciones Sindicales y ONGs por la Educación Para Todos en Níger (ASO-EPT Níger) denuncia problemas con el exceso de alumnos en las aulas, violencia, bajo índice de finalización y superación de exámenes y falta de formación en aptitudes para la vida activa de los jóvenes. En 2010, Níger sólo disponía de 1.059 maestros preparados (contando con los que habían recibido formación acelerada) para el primer ciclo de secundaria, habiendo más de 1.4 millones de niños en edad de primer ciclo de secundaria. Según las últimas cifras, sólo poco más de un tercio de jóvenes en Níger (entre los 15 y los 24 años de edad) saben leer y escribir, y menos de un cuarto son mujeres.

El apoyo de los donantes a la educación en Níger desmiente la promesa que ningún país dejará de conseguir los objetivos de la Educación Para Todos a causa de la falta de fondos. Níger tiene grandes necesidades, un plan de 10 años y un compromiso demostrado a usar la financiación nacional, pero nunca ha podido contar con un apoyo adecuado de los donantes. Un estudio de ASO-EPT de 2010 evidenció que, a pesar de la pobreza y la falta de recursos de Níger, los donantes no habían aportado más que 11 o 13 por ciento del presupuesto para educación en la década anterior. Hace falta un apoyo mucho más consistente para que Níger pueda cumplir con el desafío de proporcionar maestros bien capacitados para todos.

## EQUIDAD

La necesidad de garantizar que cada niño tenga un maestro preparado no está, naturalmente, asegurada por el hecho de garantizar que haya suficientes maestros disponibles a nivel de conjunto nacional. Al contrario, una ratio alumno-maestro aparentemente aceptable a nivel nacional puede enmascarar desigualdades en distribución y niveles que provoca que muchos niños se apilotonen en aulas superpobladas con maestros poco cualificados. Las disparidades entre áreas rurales y urbanas pueden ser enormes, así como entre comunidades más ricas y más pobres, y entre áreas compuestas por etnias diferentes, y entre el sector público y el privado, y a menudo esas desigualdades se refuerzan entre ellas creando una 'ambiente de crisis' para los niños más desaventajados.

En Malawi, por ejemplo, el número de alumnos por maestro varía de una media de 36 en algunos distritos a más de 20 en otros. En Uganda, esta cifra varía de 32 a 93<sup>31</sup>. El reto de garantizar docentes para todos es por ello mayor de lo que la cifra global podría sugerir. Éste no es el único problema. El GMR EPT de 2011 observa que una distribución más justa de docentes cualificados es un "requisito casi universal."<sup>32</sup>

La distribución equitativa de maestros también tiene que ver con la garantía de procurar el maestro indicado a todos los niños, por ejemplo, teniendo la seguridad de que los enseñantes capacitados y experimentados se distribuyen equitativamente, entre ellos los de matemáticas, ciencias y otras materias especializadas; que la plantilla de educadores refleja la diversidad en cuestión de etnias y discapacidad; y que todas las escuelas cuentan con docentes con habilidades lingüísticas relevantes. (Los maestros deben ser capaces de hacerse entender, con independencia de que el plan de estudios exija instrucción en la lengua materna.)

Además, hay pruebas suficientes que demuestran la influencia positiva de las mujeres docentes: causa un efecto que influye en la inscripción y continuidad de las niñas en la escuela y también acentúa los

resultados del aprendizaje<sup>33</sup>. Las mujeres docentes son de algún modo un modelo para las niñas, aumentan su autoestima, las animan a participar en la clase y las ayudan a desarrollar un entorno favorable al aprendizaje<sup>34</sup>. Si bien contar con más mujeres docentes no es la panacea que garantice una educación de calidad a las niñas (ver también cuadro en página 26), as pruebas muestran que reporta grandes beneficios. Por el momento las mujeres aún son una parte proporcional pequeña de las plantillas de educadores, en especial en los niveles educativos superiores, donde el estatus del enseñante es normalmente más alto. La proporción media de docentes mujeres en los países con ingresos bajos es 81 por ciento en preprimaria, 39 por ciento en primaria y sólo 25 por ciento en el primer ciclo de secundaria<sup>35</sup>. La escasez de mujeres docentes es especialmente grave en las áreas rurales desaventajadas y también coincide a menudo con las mayores diferencias entre géneros por lo que respecta a los resultados del aprendizaje<sup>36</sup>. Contratar más mujeres para la enseñanza puede crear un círculo virtuoso: cuantas más niñas superen los estudios, se dispondrá de más niñas para incorporarse a la profesión docente.

Hacer frente a la desigualdad en el sistema educativo requiere acción coordinada, de manera crucial, por medio de la distribución de recursos: los incentivos y mecanismos de apoyo son importantes para atraer y retener a los maestros en áreas remotas. Debe darse formación especializada a los maestros que ejercen en áreas remotas. Los gobiernos deben fomentar una plantilla de educadores más diversa a fin de ayudar a las escuelas a ofrecer educación inclusiva: las mujeres y los docentes discapacitados así como los que provienen de minorías excluidas pueden ser modelos y contribuir a reducir los niveles de prejuicio y discriminación. La contratación de mujeres, maestros con discapacidad, o los que pertenecen a grupos étnicos específicos puede que requieran programas específicos de contratación y estructuras de apoyo continuadas.



## LO QUE DEBE SUCEDER

Lo que estos datos – o la falta de ellos – debe establecer es que sigue existiendo un problema enorme por lo que respecta a garantizar que cada niño tiene un maestro capacitado. No debería sorprendernos que habiendo escolarizado a tantos millones más de niños no se haya conseguido la competencia y el desarrollo esperados, porque, simplemente, no se ha hecho lo suficiente para garantizar que esos niños han tenido los maestros preparados, respaldados, indispensables para impartir una educación de calidad. Cuando los países cuentan con un maestro preparado para cientos, incluso miles, de alumnos, o cuando los gobiernos ni tan siquiera monitorean el nivel de formación de sus maestros, cuando los niveles para la docencia son tan bajos que apenas significan nada, cuando las mujeres representan una pequeña fracción de educadores, cuando la distribución de maestros preparados margina repetidamente a las comunidades más pobres y desaventajadas, no es posible esperar que todos los niños reciban educación real.

Sin embargo, son muchos los países que han progresado. Algunos lo han hecho en términos generales: por ejemplo, Guatemala ha conseguido mejorar las cifras de docentes manteniendo asimismo unos niveles de formación bastante elevados. En otros casos el progreso es desigual: Níger ha aumentado enormemente el número de docentes, pero sin poder garantizar una buena formación; Paquistán ha mejorado los niveles formativos pero todavía le quedan lagunas que

llenar. Incluso cuando los logros son parciales – a menudo en respuesta a la acción ciudadana, y con el respaldo de otros implicados – deben darnos esperanza.

Junto con estas señales de progreso también se detectan preocupantes casos de estancamiento, e incluso de retroceso. Hacen falta casi dos millones adicionales de docentes sólo en la escuela primaria y muchos países que tienen que expandir su plantilla de educadores para cumplir el objetivo en 2015 no están en vías de conseguirlo. Y mientras los datos sobre niveles de formación y de distribución son demasiado imprecisos para que se pueda calcular exactamente el déficit de maestros preparados para todos, sabemos lo suficiente para afirmar que el problema es enorme. En África en general, por ejemplo, la mitad de los docentes están poco o en absoluto cualificados<sup>37</sup>.

CME y EI creen que debe prestarse mucha más atención política a estos temas. El capítulo siguiente analiza las necesarias medidas políticas; ello también debe incluir monitoreo y presentación de informes. No es suficiente informar de una Ratio Alumno-Maestro sin indicar si los maestros en cuestión están preparados (con un alto nivel de competencia, ver el próximo capítulo sobre niveles formativos) y en qué medida esas ratios representan la experiencia escolar real de los niños más desaventajados. Debe responsabilizarse a los gobiernos de la Ratio Alumno-Maestro Preparado y de la presentación de informes no sólo de la media de niveles, sino también de las ratios más bajas y más altas por distritos: este tipo de disparidades a menudo son mayores que las que se dan entre países. Sin conocer su progreso en ese aspecto, ni los gobiernos ni sus ciudadanos tienen base de juicio del progreso en la realización de la Educación Para Todos.

### 3. MARCO POLÍTICO



Las consideraciones precedentes indican la naturaleza del desafío que hay que afrontar por lo que respecta a garantizar suficientes maestros preparados que puedan atender a todos los niños. Para cumplir con el objetivo es imprescindible implementar los sistemas y políticas adecuados para asegurar que los gobiernos y las escuelas puedan atraer candidatos competentes a la formación de docentes y a la propia docencia, mantenerlos en las escuelas y darles respaldo para que procuren el tipo de educación de calidad que todos los estudiantes necesitan y merecen. Estas deben ser políticas que garanticen maestros competentes y enseñanza y aprendizaje de calidad.

El elemento fundamental de la solución es la necesidad de considerar la enseñanza una profesión de categoría, con formación, niveles, salarios y condiciones de servicio fijados como corresponde. Ésta es la lección que hay que aprender de los sistemas educativos de gran calidad<sup>38</sup>. En esta sección, analizamos los distintos elementos – en cuestión de contratación, de formación y desarrollo, salarios, y gestión y supervisión – que deben aplicarse para que esta visión se haga realidad, dando ejemplos de políticas apropiadas así como describiendo algunos fallos políticos actuales.

#### PLANIFICACIÓN DE LA PLANTILLA DE EDUCADORES Y CONTRATACIÓN DE DOCENTES

##### PLANIFICACIÓN

La planificación educativa debe ser una planificación por la calidad, no por el simple acceso. La rápida expansión de la inscripción no llevará a la expansión de la educación de calidad si los maestros afrontan aulas superpobladas o muy diversificadas, sin la adecuada formación o respaldo. Lo que hace falta es una planificación ambiciosa, detallada de la plantilla de educadores. Los ministerios de educación, que trabajan con el gobierno local, deben detectar el déficit de docentes preparados, región por región, distrito por distrito y escuela por escuela; detectar el desequilibrio entre hombres y mujeres en las plantillas de educadores; tomar nota de la falta de competencias y de las carencias

en cuestión de grupos lingüísticos o étnicos (en especial cuando es necesario impartir educación en varias lenguas maternas), considerar la diversidad de la plantilla incluyendo a las personas con discapacidad, calcular las necesidades en cuestión de sustituciones de maestros que se jubilan o abandonan la profesión, y desarrollar un plan presupuestado para solucionar las deficiencias.

El punto de partida de estos planes no debería ser una evaluación de los recursos disponibles en la actualidad, con planes – y ambiciones – que se adecuaron a ello. Este enfoque libera a donantes y gobiernos de responsabilidades y lleva a situaciones en que los niños están en la escuela pero no reciben enseñanzas. Al contrario, los ministerios de planificación y de educación deben empezar evaluando rigurosamente lo que hace falta para garantizar que cada escuela cuente con suficientes maestros preparados que sean competentes y tengan conocimientos – y más tarde calcular cuál será el coste. Los gobiernos necesitan esto con el fin de tomar las decisiones correctas sobre las prioridades presupuestarias y de movilizar los recursos internos, así como para presentar el caso a los donantes para financiación y apoyo externo. Los ciudadanos lo necesitan para poder pedir cuentas a sus gobiernos del progreso hacia la Educación Para Todos, más que de la escolarización para unos cuantos. Y los ciudadanos de los países donantes lo necesitan a fin de poder pedir cuentas a sus gobiernos de sus promesas de 2000 cuando decían que “ningún país seriamente comprometido con la educación para todos verá sus esfuerzos frustrados por falta de recursos”<sup>39</sup>. Éste es el único modo de saber qué hace falta para garantizar que todos los niños disfrutaran del derecho a la educación.

La evaluación – y el cálculo de los costos – de la necesidad no significa que satisfacerla sea simple. La magnitud del problema en algunos países es mucho mayor que en otros; hay países que tendrán que planificar para distintas situaciones donde no podrán solucionar las deficiencias a corto o medio plazo. Pero un plan de emergencia como éste debe presentarse claramente como tal, como una medida provisional hacia la totalidad de lo que es necesario. De no hacerlo así, hay peligro de relajar la presión y de que gobiernos y donantes se reafirmen en la postura de estar haciendo lo posible, perdiendo de vista lo que es necesario para garantizar educación verdadera para todos.

## ESTRATEGIAS DE CONTRATACIÓN

La contratación en la medida necesaria puede conllevar un problema importante para algunos países, especialmente por lo que respecta a la distribución equitativa de los docentes. Algunos países pueden precisar programas específicos de contratación, quizá incluyendo la contratación descentralizada dependiendo del distrito, con incentivos específicos para los docentes en algunas regiones, por ejemplo proporcionando la vivienda a los maestros en las áreas rurales.

Además de contratar y capacitar a los nuevos maestros (ver más abajo), también debería ponerse énfasis en recuperar para la docencia a aquellos que recibieron formación pero que en la actualidad están desempleados o trabajando en otros oficios. Esto ocurre en parte por los salarios y las condiciones (ver más abajo): en muchos países, las personas que han recibido formación docente prefieren trabajar para ONGs, agencias de donantes y el gobierno con preferencia a escuelas con trabajos mal pagados. Pero también puede tratarse de un asunto de política económica o de otro tipo: una encuesta de EI de 2007 constató que 40.000 maestros preparados en Kenia estaban desempleados, una situación que el gobierno de Kenia explicó que era a causa de la “presión de los donantes” para restringirla contratación de maestros<sup>40</sup>. Mientras, el número de docentes en Kenia se estaba estancando y la Ratio Alumno-Maestro en las escuelas de primaria aumentaba hasta una media de 47:1, con ratios mucho más altas en algunas áreas y escuelas<sup>41</sup>. Es vital que todos los donantes – especialmente el IMF y el Banco Mundial – trabajen para dar apoyo a estrategias para una mayor contratación de docentes, sin obstaculizar la de los que están disponibles.

Aun así, pueden hacer falta estrategias creativas para encontrar a los profesionales necesarios para la formación de docentes. Itinerarios y programas alternativos de calidad que animen a los no docentes a hacer la transición a la docencia a mitad de carrera son una opción que se puede pactar con los gobiernos y los sindicatos de maestros, siempre que contemplen una formación de calidad y suficiente (ver más abajo).

## SELECCIÓN

La selección para la formación de docentes debe tener en cuenta el nivel y la diversidad. Los sistemas educativos de éxito a menudo están caracterizados por sus procesos de selección rigurosos y muy selectivos – como por ejemplo en Canadá y Finlandia<sup>42</sup> – pero aún así es necesario que la profesión docente resulte atractiva. Cuando menos, la contratación de maestros debe basarse en los méritos y en las necesidades del sistema educativo y no en las relaciones o la política. Por ejemplo, hasta 2009, 25 por ciento de la contratación de docentes en Senegal se hacía a través de la “quota securitaire”, que quedaba enteramente a discreción del Ministro de Educación. Los puestos de docente que se ocupaban por medio de la quota securitaire solían otorgarse a dedo, como favor político, contrastando con el competitivo sistema de incorporación con que se medía a otros maestros. Ello significaba que a muchos maestros no se les seleccionaba por sus méritos en un país donde la exorbitada necesidad educativa viene demostrada por el hecho que menos de la mitad de los jóvenes entre 15 y 24 años saben leer y escribir<sup>43</sup>. Tras un gran ejercicio de presión por parte de la campaña educativa de la coalición senegalesa, COSYDEP, y de los sindicatos de docentes, se abolió este procedimiento<sup>44</sup>. En Nepal ocurrió algo parecido, los puestos de docente se vendían<sup>45</sup>; la falta de transparencia con respecto a los niveles, los procesos y las decisiones en la contratación de maestros permite que situaciones como éstas sigan ocurriendo<sup>46</sup>.

También debería prestarse atención al equilibrio de género y a la diversidad y a la inclusión en la contratación de docentes, en cuestión de identidad lingüística, étnica, religiosa y nacional, y a la discapacidad. Ésta es una condición inexcusable para garantizar educación de calidad a todos los niños y niñas.

## CUADRO 5: DOCENTES QUE MARCAN UN ANTES Y UN DESPUÉS EN LA EDUCACIÓN DE LAS NIÑAS

Las niñas y las mujeres han sido y son desproporcionadamente susceptibles de ver denegado su derecho a la educación. Esto queda demostrado de manera apabullante por el hecho que casi dos tercios de los 775 millones de analfabetos del mundo son mujeres. La firme atención que han prestado a la educación de las niñas distintas partes interesadas – gobiernos, sociedad civil, asociados internacionales – ha hecho avances importantes por lo que respecta a la desventaja de las niñas en la inscripción a la escuela primaria: actualmente las niñas representan el 53 por ciento de los niños que no reciben escolarización primaria, frente al 60 por ciento en 2000.

Esto, de todos modos, no debe enmascarar la distancia que debemos cubrir para conseguir la verdadera igualdad de género en educación. Las niñas siguen teniendo más posibilidades de abandonar antes de finalizar la educación primaria, sufren experiencias peores en las escuelas – a menudo marcadas por la violencia, el abuso y la explotación – y tienen oportunidades contadas de progresar a la escuela secundaria y a la educación superior. En una encuesta de 2012 de la CME sobre género en las escuelas, realizada en América Latina y Asia Sur, más de un quinto de las niñas en la escuela secundaria expresaron su descontento con respecto al tema del género y casi dos quintos informaron que tenían que soportar bromas pesadas por ser mujeres – una proporción mucho más elevada que la de chicos por los mismos sentimientos y tratamiento. En África Subsahariana, hay un porcentaje de 10 puntos de diferencia entre la tasa de finalización de primaria de chicos y chicas, y en sólo siete de los 54 países de África Subsahariana, las niñas tienen una probabilidad 50% mayor de asistir a la escuela secundaria.

Como ocurre con todos los aspectos de la educación, los maestros son determinantes en las experiencias y resultados educativos. Con el fin de mejorar la educación de las niñas, hay que abordar las características de los docentes, sus condiciones y su formación.

Más mujeres docentes: la contratación de más mujeres docentes ha demostrado estar estrechamente asociada con mejores índices de inscripción, continuidad y finalización de las niñas. Las docentes pueden constituir modelos para las niñas y pueden ayudar a proporcionar entornos de aprendizaje seguros y a alentar la participación de las niñas. No obstante, la proporción de docentes mujeres tiene una media de sólo 38 por ciento en primaria en los países con ingresos bajos y 25 por ciento en el primer ciclo de secundaria. En preprimaria es mucho más alto, 81 por ciento.

Mejores condiciones laborales e incentivos para las maestras en áreas remotas: los requisitos para asegurar que las mujeres docentes contratadas permanecen en sus puestos y enseñan a las niñas más desaventajadas son: buenas condiciones laborales, oportunidades para el desarrollo profesional, seguridad laboral y promoción. La ampliación de las oportunidades de empleo para las mujeres en la docencia y en otros sectores sociales debe incluir la mejora del estatus de las docentes, de su formación y de las condiciones laborales. Los estudios revelan el efecto positivo de tales medidas en el éxito escolar y los resultados de aprendizaje de las niñas. Es especialmente importante que la contratación de más mujeres docentes no erosione el estatus de los docentes.

Formación en igualdad de género para todos los docentes: la encuesta de CME muestra que los estereotipos de género prevalecen en las escuelas, particularmente por lo que respecta a aptitudes asociadas a varones y féminas, del mismo modo que las relaciones de poder desiguales, como demuestra por ejemplo, el hecho que las niñas tienen más posibilidades de realizar las tareas en el aula. Ello perpetúa la desigualdad de género dentro del sistema educativo y de la sociedad en conjunto. Un próximo informe del miembro de CME Plan International hace evidente una vez más que la formación en temas de género de todos los docentes es importante para garantizar buenas expectativas académicas de los docentes para las niñas, su participación equitativa en las aulas y aulas seguras e inclusivas para todos. Es más, es imperativo que por medio de los mecanismos de capacitación y de responsabilidad, todos los maestros – hombres y mujeres – reciban aliento y apoyo para proporcionar a todos los educandos, independientemente de la edad, el sexo, la etnia, la casta, la religión o la aptitud de aprendizaje, entornos de aprendizaje acogedores que satisfaga todas las necesidades. Los maestros mejor preparados – tanto hombres como mujeres – tienen más posibilidades de saber crear un entorno de aprendizaje en el que las niñas deseen hablar de los obstáculos que afrontan.

Los miembros de CME del mundo entero están haciendo campaña para mejorar las oportunidades educacionales de las niñas, recordemos la Semana de Acción Mundial de 2011 “Hagámoslo Bien para las Niñas”. El miembro de CME Plan International presentará su campaña Porque Soy Una Niña a finales de 2012, que aspira a aumentar la proporción de niñas que finalizan un mínimo de nueve años de educación y obtienen una experiencia del aprendizaje de calidad en los países más empobrecidos del planeta. Dado el papel central de los docentes, la campaña hace un llamamiento, entre otras cosas, para el aumento de mujeres docentes respetadas, adecuadamente compensadas y preparadas.

*Agradecimientos al miembro de CME Plan International por su contribución al texto.*

**Fuentes:** CME (2012) Discriminación de Género en Educación: violación de los derechos de las mujeres y las niñas – un informe remitido al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación Contra las Mujeres (CEDAW); Plan International (próximamente en 2012) Porque Soy Una Niña: Aprender Para la Vida; CME y RESULTS Fondo Educativo (2011) Hagámoslo Bien: acabar con la crisis en la educación de las niñas; C. Postles (2012) Enseñar Pensando en las Niñas: Investigación de prácticas de clase que procuran el aprendizaje de las niñas, Plan UK: Londres.

## FORMACIÓN DE DOCENTES: CUALIFICACIONES PROFESIONALES PARA UNA PLANTILLA PROFESIONAL

La evidencia de la importancia de contar con maestros cualificados hace patente que la clave de la educación de calidad es tener maestros formados, preparados y respaldados. Las estrategias que han confiado en maestros sin formación, a menudo denominados “auxiliares educativos”, o que han recibido formación mínima y contratos a tiempo limitado, no han conseguido impartir la educación a la que los niños tienen derecho. Al contrario, a menudo han contribuido a la discriminación de los más pobres, ya que los maestros poco preparados trabajan por lo común en las áreas rurales y pobres, consiguiendo con ello una división inevitable en la calidad educativa. La formación docente es vital no sólo para mejorar las oportunidades de aprendizaje de los pequeños, sino también a fin de desarrollar competencias y conductas de los docentes que procurarán la diversidad, evitarán la violencia y apoyarán el bienestar de los niños.

La contratación de maestros sin formación se ha usado a menudo como estrategia para reducir la inversión (los maestros no cualificados son más baratos) o para reformar el sistema educativo (los maestros no cualificados tienen contratos a tiempo limitado que los deja fuera del sistema tradicional de gestión de docentes)<sup>47</sup>. En Guinea, por ejemplo, el gobierno intentó expandir el acceso a primaria sin aumentar la inversión contratando maestros sin cualificación a tiempo fijo determinado y pagó alrededor de un tercio del salario de un docente capacitado. Con todo, tras el efecto que esta política provocó en la moral de los docentes y en la calidad de la educación (estrechamente ligados) ahora se está invirtiendo<sup>48</sup>. En India, el Fórum Derecho a la Educación facilita cifras oficiales que muestran que el 21 por ciento de todo el conjunto de docentes en 2010-11 no tenían formación profesional: en total, más de 670.000 maestros no contaban con las cualificaciones mínimas, requisito que contempla la Ley del Derecho a la Educación<sup>49</sup>.

Este tipo de estrategias han contado a menudo con el beneplácito del Banco Mundial o de otros actores internacionales. Mali, por ejemplo, - donde casi todos los institutos de formación docente cerraron puertas como resultado de un reajuste estructural de políticas del Banco Mundial en los 80 y los 90 - pasó en consecuencia a emplear a todos

los docentes con contrato, sin formación o con muy poca. Se admitió a los contratados con formación docente muy baja - apenas uno de cada 10 maestros de primaria había completado la escuela secundaria - y se les dio una preparación mínima. Aunque ahora ya están funcionando los nuevos institutos para la formación docente, la mitad de los maestros de primaria en Mali siguen sin tener formación y un cuarto adicional se contrató por medio de una “estrategia acelerada” que capacitaba a los maestros en 90 días (ahora son 6 meses)<sup>50</sup>. Mali es una de los países que con regularidad es citado por tener los peores resultados de aprendizaje<sup>51</sup>. Los asesores del Banco Mundial en Mali admitieron que la estrategia de contratación de docentes sin cualificación no había funcionado, pero declararon que no había alternativa<sup>52</sup>. La creación de sistemas que casi garantizan una educación de mala calidad nunca deberían ser una opción: incluso en los países más pobres siempre tiene que existir la alternativa de un mayor apoyo de los donantes con vistas a planes más ambiciosos. Es más, si somos honestos con respecto a la Educación Para Todos, no debería haber alternativa.

### FORMACIÓN INICIAL

Todos los futuros contratados para la docencia deberían recibir formación de calidad con anterioridad al ejercicio de la profesión como especialistas. Según describe el proyecto OECD PISA, lo que hace falta es “una educación a los docentes que les ayude a convertirse en innovadores e investigadores educativos, no simplemente en funcionarios que imparten planes de estudios”<sup>53</sup>. Hay dos aspectos importantes sobre el asunto: el nivel y la calidad de la formación. Los dos aspectos pueden variar enormemente entre países y dentro de los mismos.

Muchos países siguen teniendo bajos niveles de participación, en especial en los niveles inferiores del sistema educativo, o permiten vías de acceso alternativas a la formación, algunas de las cuales exigen niveles mucho más bajos de educación previa que otras - sin un sistema riguroso para garantizar la calidad<sup>54</sup>. En muchos países de África, por ejemplo, el único requisito para participar en la formación de docentes - o incluso para ejercer - es un certificado de finalización de la educación básica (primer ciclo de secundaria) o de primaria. Ello implica que la formación de docentes equivale al nivel educativo de secundaria - con el resultado que en varios países acaba basándose en educación general y no en pedagogía o competencias docentes en absoluto<sup>55</sup>.

Lo ideal sería que toda la formación tomara como referente el nivel educativo superior. En algunos países esto es un mayor desafío que en otros. Pero los gobiernos pueden, mientras, mejorar el nivel de la formación, elevando por lo menos en un grado (como define el ISCED, Clasificación Estándar Internacional de la Educación) la exigencia para la mayoría de admisiones a formación de docentes. En otras palabras, los programas de educación de docentes que aceptan mayoritariamente a los candidatos con titulación de primaria deberían empezar a reservar mayores cifras de admisión para graduados de primer ciclo de secundaria; los que aceptan mayoritariamente a graduados con primer ciclo de secundaria deberían exigir secundaria superior y finalmente estudios post-secundarios. Esto es coherente con la intención de expandir la educación secundaria, y aceptando estudiantes con un nivel más alto de educación básica, será posible que los programas de formación de docentes dediquen más tiempo a los docentes en ciernes para que puedan dominar sus áreas de contenidos académicos, perfeccionar sus prácticas y desarrollar sus métodos. (Los docentes en ejercicio que no tienen esos niveles deberían recibir apoyo para actualizarse; ver más abajo.)

Además, la calidad de la formación docente es crucial y en muchos casos tiene que mejorar considerablemente. La formación debe tener la suficiente duración para permitir que los docentes en ciernes adquieran las competencias esenciales, los conocimientos y las aptitudes relacionados con el contenido y la práctica de la docencia. Y debe

estar relacionada con el plan de estudios y con los últimos hallazgos pedagógicos. En muchos casos esto no es así: En Mali, por ejemplo, la proporción de maestros que reciben formación reglada en institutos – teóricamente el nivel de formación más avanzado – no están capacitados en las competencias y habilidades principales, o incluso en los idiomas que el plan de estudios de primaria actual exige. Muchos no están familiarizados con el plan de estudios o con los libros de texto que se usan en las escuelas (que a menudo también deben mejorarse)<sup>56</sup>. En Timor Leste, independiente, donde el portugués ha sido adoptado idioma de instrucción aunque sólo lo habla una minoría de la población, la formación docente se ha centrado en el conocimiento y aptitud para el portugués más que en la pedagogía: cerraron temporalmente las escuelas, en ocasiones por hasta cuatro meses, para que los maestros que no dominaban el portugués, o muy poco, fueran capaces de trabajar en portugués<sup>57</sup>. En India, la mala calidad de la formación queda evidenciada por la pequeña proporción de candidatos que superan el Examen de Elegibilidad de Docentes nacional; menos de 10 por ciento en unos cuantos estados<sup>58</sup>.

La formación de docentes tiene por objetivo la consolidación de conocimientos, aptitudes y entendimiento imprescindibles para la docencia – el conjunto de competencias básicas para los maestros – y debería incluir experiencias prácticas en el aula. Los elementos mínimos para ello se analizan el cuadro a continuación.

## CUADRO 6: FORMACIÓN DE DOCENTES Y COMPETENCIAS DE LOS DOCENTES

La formación de docentes debe basarse en la comprensión de las competencias básicas de la docencia, conocimientos, aptitud docente y actitud. La formación, por lo tanto, debe por lo menos incluir capacitación en las materias que se enseñarán, en métodos pedagógicos que incluyan la “disciplina positiva” y en diagnóstico de las necesidades de los estudiantes para poder determinar cómo aprenderán mejor: éstas son las habilidades que distinguen a los docentes de calidad y que mejoran los resultados del aprendizaje. También debe incluir formación sobre los derechos de la infancia, la sensibilidad de género y el respeto por la diversidad. Esto es especialmente importante cuando se detecta desigualdad; la comprensión del docente en temas de género y diversidad es vital para garantizar un tratamiento respetuoso y equitativo para todos los niños, y para ampliar los objetivos sociales. El papel del docente trasciende la transmisión de conocimientos a los individuos. Además, los maestros de primer ciclo de secundaria tienen necesidades específicas de formación, que deben – junto con los conocimientos específicos de las materias – abordar las circunstancias que llevan a los niños al abandono escolar. Aquí encontraríamos la formación docente sobre derechos de salud sexual y reproductiva y matrimonio infantil.

La formación del docente debe estar acorde con las expectativas en la clase, reflejando el plan de estudios. Los mejores programas de formación de docentes incluyen un elemento práctico, del aula, donde los docentes en ciernes pasan desde la observación a través de niveles mayores de responsabilidad para la enseñanza y la gestión del aula. Esto no significa encerrar a los futuros maestros en una clase sin supervisión alguna: los docentes que están aprendiendo a ser docentes nunca deben estar a merced de los alumnos.

Los niveles de formación de docentes deben ser claros. Los gobiernos deben trabajar con los maestros – preferiblemente por medio de organismos profesionales como los Consejos de Docentes – para establecer los niveles nacionales que, cuando sea necesario, eleven tanto el nivel como la calidad de la formación y sean aplicados con firmeza al ciclo completo del desarrollo del docente y a la gestión. No basta con establecer los niveles, también debe haber una estrategia de comunicación para garantizar que los maestros los conocen y los entienden: una encuesta reciente de EI y Oxfam desveló que muy pocos maestros han visto los niveles.

## CAPACITACIÓN DE MAESTROS NO CUALIFICADOS

Dado el problema de los docentes no cualificados expuesto más arriba, debe prestarse atención especial a la actualización de habilidades y a las cualificaciones profesionales de los docentes poco formados o en absoluto, con inclusión de los que imparten en escuelas comunales: estos maestros siempre deberían gozar de la oportunidad de actualizar sus aptitudes a un nivel profesional, siempre y cuando cumplan con un mínimo de requisitos. Se les debería dar acceso a cursos de educación de calidad y a tutorías escolares y apoyo, que supusiera la titulación y la integración en la plantilla de educadores profesionales. Es posible que se pudiera aportar alguno de estos elementos a través de la educación a distancia, siempre que esté respaldado por formación presencial, por ejemplo durante las vacaciones escolares. Estudios realizados por Ei y un programa piloto que ha contado con la colaboración conjunta de Ei y Oxfam y los ministerios de educación, sindicatos de docentes, instituciones de formación de docentes y otros en Uganda y Mali, brindan ejemplos de programas de actualización para maestros poco cualificados. Constituyen una forma muy eficaz de mejorar la competencia docente y aumentar niveles y dan los mejores resultados cuando participan activamente los tutores, con inclusión de tutores y maestros implicados en el diseño de programas<sup>59</sup>.

## DESARROLLO CONTINUO DEL DOCENTE

Más allá de los programas de actualización, todos los maestros y líderes escolares deberían tener acceso a cursos de desarrollo profesional de calidad y a formación continua. Esto es de caudal importancia para garantizar la calidad de la docencia y para mantener el compromiso de los maestros, contribuyendo así a la permanencia. A menudo los dichos están presentes, pero pueden ser de mala calidad o con carácter puntual para responder a necesidades inmediatas, más que como parte de un desarrollo estructurado. Algunos consisten en un listado de orientaciones más que en un programa hecho a medida de las necesidades de los docentes; ni hablar de que los diseñen los docentes o que colabores en ello. Algunos son creaciones *ad hoc* hechas por donantes y asociados externos a los sistemas del país, sin sostenibilidad real o conectados con la formación inicial o las necesidades de desarrollo profesional<sup>60</sup>.

Los países que cuentan con sistemas educativos de alto rendimiento son los que más probablemente recurrirán a un enfoque de 'comunidades especializadas', que consta de programas continuos con oportunidades para el seguimiento y la reflexión después de la formación específica. En Cuba, por ejemplo, el "colectivo pedagógico" – un sistema en el que los docentes de las mismas materias se reúnen frecuentemente para aprender los unos


de los otros y para trabajar conjuntamente en el desarrollo de materiales, métodos y planes de estudio – es fundamental para mantener y mejorar los niveles de la docencia y del aprendizaje<sup>61</sup>. La formación continua debería diseñarse conjuntamente con estructuras para el desarrollo profesional y académico y los directores e inspectores escolares deberían ser responsables de garantizar el desarrollo y la tutela de los docentes.

Todo lo dicho requiere inversión en la arquitectura de la formación: formadores, institutos y planes de estudios. El gobierno debe responsabilizarse de garantizar la disponibilidad, la calidad y los contenidos de la formación de docentes: la proliferación de formación privada no lo garantizará. Es un desafío enorme, que donantes y otras partes interesadas deben apoyar: en África oeste, este y central, por ejemplo, UNESCO está trabajando con los gobiernos estableciendo un grupo de trabajo para cualificaciones de docentes<sup>62</sup>. En Uganda y Mali, Ei y Oxfam han estado trabajando con el gobierno para desarrollar un marco de actualización de maestros poco cualificados en las escuelas comunales<sup>63</sup>. Garantizar formación de calidad y apertura a una plantilla diversificada también implica invertir en institutos de formación de docentes en las áreas rurales y urbanas.

## SALARIOS Y CONDICIONES

Lo más real del salario para la mayoría de docentes en países con ingresos bajos y medios es que es escaso, que llega con demora y que es inaccesible. Hay pruebas en todo el mundo que los niveles de los salarios de los docentes son caudales para la permanencia y la calidad. El Informe de Monitoreo Mundial EPT de 2005, por ejemplo, demostró que "salarios más altos en una muestra de cincuentaiocho países estaban asociados a un aumento significativo en las clasificaciones de examen"<sup>64</sup>. Otros estudios han mostrado el desastroso efecto de los salarios bajos, acabando con la motivación de los docentes, su habilidad para enseñar, y su disposición de seguir enseñando<sup>65</sup>.

Realmente el tema de los salarios de los docentes es asombroso. Un estudio de 2010 del Banco Mundial<sup>66</sup> sobre los Indicadores de Desarrollo Africano responsabilizaba de los malos niveles educativos no a los sistemas que no cumplían ni con estudiantes ni con maestros, sino a los maestros, describiéndolos como parte de una red de "corrupción silenciosa" y como "infiltrados" que se aprovechaban del sistema a costa de los pobres. Esto desvirtúa completamente la realidad que en un exceso de países los propios maestros son pobres. En Níger, por ejemplo, los maestros contratados a tiempo fijo determinado



(que significan el 82 por ciento de la plantilla de educadores) cobran solamente \$125 al mes, lo justo para mantener a una pareja sin hijos con \$2 al día, aunque esto sea una mejora comparándolo con los salarios anteriores de \$70 al mes<sup>67</sup>. En Líbano, el salario de los maestros no ha aumentado en 10 años, a pesar de la inflación del 100 por ciento durante ese período, lo cual ha dividido por la mitad la cuantía del salario. El gobierno no ha accedido hasta ahora a poner remedio a la situación a causa de las protestas organizadas por los sindicatos de docentes<sup>68</sup>. El Informe Results de 2012 de la Asociación Mundial por la Educación mostró que la pobreza de los docentes era una de las grandes limitaciones para la educación de calidad y declaró que, en muchas ocasiones, los maestros eran incapaces de hacer frente a las necesidades básicas<sup>69</sup>. Cuando los maestros no reciben remuneración (siendo a menudo docentes sin formación), los damnificados son la misma educación y las familias que intentan educar a sus hijos: los docentes tienen la opción de trabajar en otra parte o de conseguir dinero extra de las familias de los alumnos.


El problema de la bajísima cuantía de los salarios o de que se estancan en comparación con otros salarios y precios, se agrava por el hecho que los maestros, en todo el mundo, no reciben la paga completa ni puntualmente. Ello, inevitablemente, conduce a las huelgas, al absentismo, a la desmoralización y al abandono de la profesión; lo más asombroso, quizá, es el número de docentes que permanecen en sus puestos de trabajo incluso sin cobrar. Desde finales de 2011 hasta agosto de 2012, por ejemplo, el Servicio Educativo de Ghana ha estado pagando salarios atrasados a 36.000 maestros, atrasos que se remontaban a más de dos años; aquí hay que incluir a 15.000 maestros nuevos, contratados en 2010, que todavía no habían sido remunerados adecuadamente desde el inicio de su servicio<sup>70</sup>. En Nepal, en 2012, los maestros contratados por el mecanismo “Financiación Por Niño” fueron a la huelga después de estar meses sin cobrar<sup>71</sup>. Otros estudios<sup>72</sup> indican que los docentes deben esperar días, semanas o meses a cobrar sus salarios. Los maestros con contratos a tiempo fijo determinado suelen tener peores salarios y condiciones que los maestros funcionarios, incluso teniendo las mismas cualificaciones y educación, lo cual empeora su desmotivación.

Además, a menudo el único modo de recibir su remuneración implica que viajen a capitales de distrito o de provincia – o incluso a la capital del país – aumentando el absentismo docente<sup>73</sup>. Se han hecho experimentos para pagar a los maestros vía

teléfono móvil – usando las redes de pagos a gran escala a través de móvil, ya en funcionamiento en África Este y en otras partes – y puede ser útil para reducir alguno de los problemas logísticos, aun cuando el nivel del salario siga siendo un problema.

Pero si bien los niveles generales de remuneración son de vital importancia y afectan a la contratación, a la permanencia y al estatus y autoestima de los docentes, no hay pruebas que demuestren que usar premios y sanciones (“remuneración por méritos”) mejore efectivamente el rendimiento de los docentes. Un estudio de la OECD, por ejemplo, no halló relación sistemática entre los sistemas de pago basados en el rendimiento y los resultados de los estudiantes en general<sup>74</sup>, mientras que el Informe de Monitoreo Mundial EPT cita un solo ejemplo de éxito de la remuneración por méritos junto con muchos otros ejemplos de su ineficacia, y avisa de los “efectos perversos” de este tipo de esquemas, con inclusión del incentivo a docentes y escuelas para manipular los resultados de los exámenes, lo cual dificulta todavía más la valoración real del logro de aprendizaje<sup>75</sup>. Con todo, a pesar de las advertencias y de la falta de evidencia del valor de los dichos esquemas, se siguen alentando, por ejemplo por parte de los asesores del Banco Mundial por medio del programa Enfoque de Sistemas por unos Mejores Resultados Educativos (SABER). Los gobiernos deben ser conscientes de que estos esquemas son potencialmente costosos y complicados y que aparte de no garantizar mejoras pueden introducir graves distorsiones en los sistemas educativos.

Una paga puede ser útil para recompensar niveles altos de formación o para incentivar a los maestros a trabajar en áreas remotas o sin servicios educativos. Un proyecto piloto en Gambia, que ofrecía a los docentes de áreas remotas un aumento del salario base de hasta un 40 por ciento tuvo éxito y atrajo docentes a esas áreas<sup>76</sup>. Pero no debería usarse como instrumento personalizado de recompensa o de castigo. Por encima de todo, si deseamos que la docencia sea la profesión atractiva, de categoría que hace falta para una educación de calidad, entonces los maestros deben ser remunerados y tratados como profesionales. Ello implica establecer niveles salariales – determinados según las normas internacionales del trabajo y por medio de los existentes mecanismos nacionales para el diálogo social y la negociación colectiva – que permita que los docentes tengan un nivel de vida digno para atraer, mantener y motivar a los candidatos cualificados. Los salarios de los docentes y las condiciones de servicio no deberían estar por debajo de los de profesionales con similares cualificaciones





en los sectores público y privado. La distancia entre lo dicho y la realidad actual de pobreza de los docentes es enorme.

## **SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS DOCENTES**

Hay una tendencia creciente de ver a los maestros como empleados de entrega de servicios de segunda clase, que deben seguir un itinerario impartiendo el plan de estudios y poniendo exámenes, que se clasifican y se evalúan según los resultados de esos exámenes y en concordancia son premiados o castigados. Este enfoque parece que da por supuesto que la docencia se reduce a una fórmula o guión, fácilmente medible y valorado, e impartido por trabajadores de medio rango motivados por una zanahoria o por un garrote por lo que respecta a la paga y a la seguridad laboral. Esto lleva a un enfoque de supervisión, monitorización y evaluación del docente que implica la enseñanza basada en exámenes, en salarios (ya muy bajos) que fluctúan dependiendo de las clasificaciones de los estudiantes, y en maestros controlados por cámaras en las aulas.

El problema es que no hay evidencia de que un tal enfoque produzca – o pueda producir – educación de calidad. Contratar empleados poco competentes, mal formados, mal pagados; evaluarlos según un listado de criterios y darles incentivos para “enseñar para el examen”, no debería ser nunca una alternativa aceptable para contar con educadores profesionales, bien preparados y motivados, equipados con las herramientas, los conocimientos y las habilidades para crear un plan basado en las necesidades de estudiantes. Con todo, en países como Ecuador, estos enfoques se están implementando, a pesar de la preocupación social. Los sistemas educativos altamente rentables no se fundan en sanciones y evaluaciones importantes por medio de exámenes normativizados, sino en una alta estima hacia la profesión docente y en la inversión en la formación y el desarrollo de los docentes, como demuestra el Informe de Monitoreo Mundial EPT, la OECD y otros<sup>77</sup>. ¿Por qué motivo deberían conformarse con menos los países con ingresos bajos y medios?

## **RESPONSABILIDAD Y COMPROMISO DE LOS DOCENTES Y CONSEJOS DE DOCENTES**

Los maestros son responsables ante sus alumnos, los padres y las comunidades locales, y las comunidades y los docentes deberían trabajar conjuntamente en la empresa de impartir educación

pública de calidad. Los docentes deberían formar parte de los comités de gestión escolar, junto con los padres y los estudiantes. Es posible que haga falta formación y apoyo específico para ayudar a docentes y comunidades a trabajar juntos, especialmente cuando los maestros no pertenecen a la comunidad o cuando los miembros de la comunidad sean en la mayor parte analfabetos, sin experiencia en educación. Siendo responsables ante la comunidad por medio de los dichos comités, los docentes deberían ser contratados y distribuidos por medio de procesos transparentes, coherentes, de carácter nacional, para evitar parcialidad o conflictos de intereses.

Aclarar las relaciones y los procesos también puede ser útil para aliviar la presión que las comunidades locales puedan ejercer en los maestros para que actúen como trabajadores sociales, en ocasiones. Los sistemas que mejoren la transmisión de informes sobre violencia y mejores enlaces con los servicios locales pueden hacer que los maestros formen parte de una red de servicios, sin forzarlos a ser los únicos responsables.

El estatus y el compromiso de los docentes a nivel nacional también precisa atención y acción. Los docentes deberían establecer y aplicar sus normas y ética profesionales, por ejemplo por medio de los Consejos de Docentes, igual que los médicos, abogados, contables y otros, que cuentan con sus consejos profesionales. Más aun, los docentes deberían formar parte de la mesa de negociación en el desarrollo, planificación y monitoreo de las políticas del sector educativo: en la actualidad, los sindicatos de docentes son – en muy pocos países – miembros de los grupos en los que el gobierno y sus asociados debaten y revisan el sector educativo, lo cual indica que su contribución a la planificación educativa es menos valorada que la de las agencias de donantes.

## **PRESENCIA Y AUSENCIA DE DOCENTES**

En toda la discusión de las necesarias características y gestión de los docentes está implícita la idea que los docentes deben estar en el aula. Gran parte del discurso sobre la profesión docente se centra no en cómo desarrollar mejor a los docentes, como aportación crucial para mejorar los resultados del aprendizaje y de la calidad educativa, sino más bien acusándoles de no estar en el aula, sin investigar las causas estructurales de su ausencia. Algunos estudios de alto nivel realizados en la India y en otras partes han contribuido a esta imagen de larga ausencia de los docentes, aunque hay otras pruebas que lo ponen en tela de juicio<sup>78</sup>.

Si queremos estar seguros de que los niños tengan acceso a la educación, la respuesta clave a la ausencia del docente no debería ser acusar a los docentes sino investigar por qué se produce la ausencia – tanto la autorizada como la que no tiene autorización – y desarrollar la solución apropiada. En primer lugar, los enfoques de supervisión y penalización descritos no están basados en investigaciones sobre por qué los docentes no están en el aula. Los estudios realizados por distintas partes interesadas – sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, oficinas de la UN y académicos independientes – muestran repetidamente que las condiciones laborales, no limitadas al salario, y su efecto en la moral y el estatus son muy significativas, al igual que las obligaciones oficiales externas, la enfermedad, y las políticas gubernamentales ordinarias como obligar a los docentes a viajar a las capitales nacionales o regionales para percibir su salario, que resulta más y más problemático cuando la paga llega con retraso<sup>79</sup>. Las pruebas expuestas más arriba sobre la pobre paga del docente tienen todavía más relación con este debate. Un estudio encargado por el Departamento por el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido en Perú, por ejemplo, desveló que las causas del absentismo eran las malas condiciones laborales, los trabajos inseguros en forma de contrato de docencia, y las dificultades de los maestros que trabajan en áreas remotas sin poder tener relaciones personales ni familiares, y que la supervisión en aumento de los docentes no tenía efecto alguno<sup>80</sup>. Un estudio de EI en Zambia en 2007 reveló que la enfermedad – en especial el VIH y el SIDA – jugaba un papel muy importante, pero además destacó el efecto de los problemas de paga y de salario. Los maestros rurales, que cobran \$200 al mes en primaria, tenían que viajar a la población más cercana para recibir su salario, muchas veces para escuchar que su salario todavía no había sido procesado. A menudo se encontraban sin dinero para pagar su alojamiento ni el transporte de vuelta a la escuela mientras esperaban su remuneración.

Estas pruebas dan motivos adicionales, por lo tanto, no sólo para considerar la enseñanza como una profesión, sino también para tratar a los docentes como profesionales. Los factores que menoscaban el estatus y la motivación de los docentes – mala paga, malas condiciones laborales, y pocos requisitos de admisión – también

contribuyen a la ausencia. Es más, las pruebas sugieren que solucionar el absentismo docente también requiere gran liderazgo escolar y enlaces entre maestros y comunidades, por ejemplo por medio de la participación en la gestión escolar y de la planificación comunitaria. Estas propuestas son completamente acordes con el discurso del EPT GMR de 2005 que, “la alta estima por la profesión docente” es una cualidad importante de los sistemas con gran rendimiento y se caracteriza por la formación intensiva y las oportunidades de aprendizaje de los docentes<sup>81</sup>.

CME y EI exigen un diagnóstico claro de las causas del absentismo docente, y de las soluciones que den respuesta directa a las mismas. Ello debería incluir las consideraciones relativas a los niveles y mecanismos salariales, al alojamiento del docente, a los enlaces maestro-comunidad, y a los medicamentos antirretrovirales (ARV) y servicios de apoyo para los maestros que viven con VIH y SIDA.

Al mismo tiempo, debe prestarse la misma atención a otras formas de absentismo que dañan al sistema educativo: la ausencia de voluntad política para gestionar y reformar el sistema – para garantizar que haya suficientes maestros, para invertir en formación de docentes, para pagar a los docentes adecuadamente – es sin duda más dañina para la educación y el aprendizaje a largo plazo.



*“No hay educación posible sin un número adecuado de maestros cualificados y motivados. Los maestros son la clave de una educación y un aprendizaje llenos de significado.”*

**Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la Educación Para Todos**

En diciembre de 2008, el Grupo de Alto Nivel sobre Educación Para Todos (EPT) – un grupo de 30 ministros de educación y cooperación internacional, encargado de mantener el ímpetu político para la consecución de los objetivos EPT establecidos en el marco de Dakar – celebró su reunión anual en Oslo. Reconociendo que el gran aumento registrado en inscripción a primaria no había coincidido con la contratación y formación de docentes, y que ello iba a conducir a un gran déficit de la calidad en la educación, la reunión llegó a un número de resoluciones y recomendaciones encaminadas a solucionar el déficit de docentes.

La declaración de Oslo incluía recomendaciones a los gobiernos nacionales para que “determinaran las necesidades a corto y medio plazo para la contratación, distribución, formación y retención de maestros”. Asimismo hacía un llamamiento a los asociados para el desarrollo – donantes bilaterales y multilaterales y otros asociados institucionales y privados – para que dieran apoyo a los esfuerzos nacionales para acabar con el déficit de docentes “y para aportar apoyo previsible para hacer frente a los costos asociados”.

Una iniciativa específica avalada por la declaración de Oslo fue la creación de un Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para EPT – la única plataforma internacional dedicada a abordar el déficit de docentes con el fin de conseguir los objetivos EPT. El Equipo de Trabajo ha señalado tres grandes desafíos para los países en la solución del déficit de docentes y ha estructurado su tarea en torno a ellos:

- vacíos políticos, relacionados con el desarrollo o refuerzo de políticas, estrategias y planificación;
- deficiencias de capacidad, relacionadas con la capacidad para la colecta, la gestión y el uso de datos para el desarrollo de políticas, de implementación de las mismas, y de monitorización, y capacidad para la planificación y la gestión de la plantilla de educadores;
- déficit financiero, relacionado con “la necesidad incumplida de mayor gasto en la docencia a nivel nacional” y también con la necesidad de incrementar significativamente la financiación por parte de los asociados internacionales para hacer frente a los costos recurrentes garantizando que cada país cuenta con suficientes maestros para EPT.

El Secretariado del Equipo de Trabajo aporta apoyo directo a los gobiernos con respecto a las dichas áreas, incluyendo además el establecimiento de equipos de alto nivel en el país sobre temas de docencia: hasta ahora, está colaborando con ocho países africanos. También lleva a cabo y colabora en investigación y en el uso práctico que pueden hacer de ella los gobiernos en el intento de abordar el déficit de docentes, y organiza diálogos sobre políticas internacionales para respaldar la colaboración, aportar focalización y aumentar el impulso en los serios temas de los docentes para EPT.

El Equipo de Trabajo tiene más de 70 miembros, entre ellos gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, oficinas de la UN y ONGs internacionales. UNESCO le proporciona su sede y tiene un comité directivo que incluye gobiernos de distintas regiones; representantes de los donantes; organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; y ONGs /organizaciones de la sociedad civil. El ocupa uno de los puestos de la sociedad civil, representando a los docentes, y CME y VSO comparten otro, representando a otros grupos de la sociedad civil y a ONGs.

**Fuente:** <http://www.teachersforefa.unesco.org>

## VALORAR A LOS DOCENTES E INVERTIR EN ELLOS

Sin lugar a dudas, un sistema educativo triunfa o fracasa por la calidad de sus docentes. Para que un sistema garantice el desarrollo y el aprendizaje de sus alumnos, niños, jóvenes y adultos, debe tener suficientes docentes de calidad. Los docentes deben tener formación especializada inicial, desarrollo profesional continuo, un salario que reafirme su estatus profesional y que llegue puntualmente, evaluaciones que contribuyan al desarrollo, y responsabilidad en la escuela y en la comunidad. Ello implica que los gobiernos, con el apoyo de la sociedad civil y otras partes, desarrollen e implementen políticas integrales para la docencia, que aborden los temas de formación, contratación, distribución, inserción, que continúen con el desarrollo profesional, el apoyo, los salarios, los incentivos y las condiciones del servicio. Estas políticas sobre docencia deberían desarrollarse e implementarse tras consulta con las organizaciones

de docentes y con los propios docentes, como declara la Recomendación ILO/UNESCO en relación con la Situación de los Docentes (1966).

La idea que los sistemas educativos en los países con ingresos bajos y medios puede seguir igual sin invertir en los docentes y en la docencia es una violación de los derechos humanos; trata de negar a los niños, a los jóvenes y a los adultos de los países en desarrollo las mismas oportunidades de que gozan los de los países desarrollados. Señala una falta de ambición que sugiere que los ejemplos de los sistemas educativos con buen rendimiento no son válidos, que los maestros sin preparación y cualificación ya valen para la India, Senegal o Mozambique, aunque no sean lo bastante buenos para Finlandia o Canadá. Pero los niños de la India, Senegal y Mozambique tienen los mismos derechos y sus padres tienen las mismas aspiraciones. Si realmente creemos en una educación de calidad para cada estudiante, está claro que la inversión en la docencia debe hacerse.

## 4. FINANCIACIÓN

**Contratar y desarrollar una plantilla profesional de educadores con las aptitudes y el respaldo para impartir educación de calidad no es posible sin la financiación correcta, que requiere centrarse en todos y cada uno de los siguientes elementos:**

- un compromiso gubernamental de financiación proporcional a la magnitud del problema, con distribución equitativa de los recursos;
- más apoyo de los donantes y mejor coordinado;
- un marco macroeconómico que no limite la inversión en docencia;
- presupuestos y gastos transparentes y responsables, para que los ciudadanos puedan pedir cuentas a los gobiernos.

### GASTO GUBERNAMENTAL NACIONAL

Cómo y cuánto invierten los gobiernos en maestros para la educación básica (preprimaria, primaria y primer ciclo de secundaria) depende de unos cuantos factores: su compromiso general a invertir en educación, en educación básica y – específicamente – en los docentes; los recursos de que disponen y la libertad que tienen para gastar estos recursos; y la idoneidad, la equidad y la efectividad del dicho gasto.

Sobre el primer punto, el compromiso, los niveles medios de inversión indican que en los países con ingresos bajos y medios los gobiernos dan mucha prioridad a la educación y en especial a la educación básica (preprimaria, primaria y primer ciclo de secundaria) en los presupuestos nacionales. La educación es la mayor partida en los presupuestos nacionales y muchos gobiernos están destinando casi el objetivo recomendado del 6 por ciento del GDP. Los datos del UIS muestran que, por término medio, los países con ingresos bajos y medios están asignando 16 por ciento del total del presupuesto nacional a la educación en general y poco menos del 11 por ciento a la educación básica. Si observamos únicamente los países con

ingresos bajos, la asignación media para toda la educación llega al 17 por ciento y para la educación básica a un poco menos del 12 por ciento<sup>82</sup>. Los gobiernos deberían destinar un mínimo del 20 por ciento de sus presupuestos para educación y por lo menos la mitad de esto (un mínimo de 10 a 12 por ciento de los presupuestos en general) deberían ir a la educación básica, aunque en algunos casos haga falta mucho más.

Naturalmente, no todo el gasto en maestros para educación básica es parte del presupuesto para educación básica: la formación previa al ejercicio en institutos de formación docente, por ejemplo, será parte del sector terciario y de la formación profesional y debería suponer una proporción sustancial. Pero la acuciante necesidad de expandir el número, el estatus profesional y el desarrollo continuo durante el ejercicio de los maestros en educación básica implica que es vital invertir considerablemente en educación básica.

Las medias disfrazan algunas variaciones: Tanzania, por ejemplo, dice gastar más del 20 por ciento de su presupuesto total en educación básica, y Burkina Faso, Mozambique, Burundi, Gambia, Belice, Vanuatu y México dicen gastar más del 14 por ciento. En el extremo opuesto, la República Democrática del Congo, Sri Lanka, Georgia, Mauricio y Serbia todos ellos destinan menos del 15 por ciento del gasto total a la educación.

No contamos con datos suficientes para juzgar si los gobiernos de países con ingresos bajos y medios bajos están aumentando o reduciendo la atención en la educación básica; en los países con ingresos medios altos, hay algunas tendencias hacia una leve reducción de las asignaciones a la educación básica. Brasil es una excepción notable y ha aumentado de manera regular la proporción del presupuesto destinada a la educación básica del 7,7 por ciento en 2000 al 11,9 por ciento en 2009, por medio de aumentos en el presupuesto de educación general y la asignación a la educación básica dentro de éste.

## CUADRO 8: BRASIL – MOVILIZACIÓN PÚBLICA EN PRO DE MAYORES INVERSIONES EN DOCENTES Y EN EDUCACIÓN

Los activistas de la educación en Brasil, y los maestros también, han conseguido últimamente importantes éxitos en cuestión de protección de la inversión en educación y de garantizar un salario mínimo a los docentes.

Desde 2008, en Brasil, ha habido en vigor una ley de salario mínimo, pero con mucha frecuencia no se aplicaba a los docentes. El sindicato de docentes Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Confederación Nacional de los Trabajadores de la Educación, CNTE), informó que los docentes de por lo menos 17 estados recibían pagas inferiores a lo que estipulaba la ley, a menudo hasta dos tercios menos del mínimo legal. Algunos explicaron que tenían dos trabajos para poder atender a sus necesidades, y ha habido grandes problemas con la motivación de los docentes. La Encuesta Internacional sobre Docencia y Aprendizaje (TALIS) de la OECD de 2008 demostró que la satisfacción laboral media entre los docentes brasileños estaba muy por debajo de la media. Muchos docentes abandonan la profesión al cabo de tan sólo 3 o 4 años.

Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil, dirigidas por la Campaña de Brasil por el Derecho a la Educación, quisieron garantizar la inversión continuada en educación a fin de mejorar la calidad y asegurar que cada niño brasileño recibe una buena educación. La Campaña por el Derecho a la Educación hizo una campaña llamada ¡PNE para valer!, que exigía que un mínimo del 10 por ciento del GDP se destinara a educación; han ejercido presión sobre el gobierno directamente y han movilizado a las comunidades en torno a este objetivo. En marzo 2012 la organización de docentes CNTE, que figura al mismo tiempo en el Consejo de la Campaña de Brasil, fue a la huelga exigiendo la implementación del salario mínimo para los docentes y el 10 por ciento del GDP como inversión mínima en educación.

En abril 2012, el Ministerio Brasileño de Educación anunció un nuevo salario mínimo para los docentes de 1.451 reales (alrededor de USA\$820) al mes. El Ministro de Educación de Brasil Aloizio Mercadante puso énfasis en la importancia de este salario mínimo y rechazó la petición de algunas municipalidades de retirar el mínimo, diciendo que “No tendremos educación de calidad si no ofrecemos mejores salarios a los docentes... Debemos crear una cultura que dé prioridad a la educación.” Pero a pesar del acuerdo de este salario mínimo para los docentes, el Gobierno Federal no ha contribuido con financiación a los estados y municipalidades para cubrir este mínimo.

A nivel nacional, no obstante, es posible que se pueda disponer de más financiación para docentes en los próximos años. En junio 2012, el Congreso Nacional de Brasil dio un paso histórico con el acuerdo de invertir el 10 por ciento del GDP en educación pública. Este acuerdo era parte del Plan de Educación Nacional, que dilató 18 meses de negociaciones. Brasil, en la actualidad, gasta sólo el 5,1 del GDP en educación; el nuevo acuerdo estipula que el gasto debería llegar al 7 por ciento del GDP en cinco años, y al 10 por ciento en 10 años, con un importe de \$250 billones. La propuesta de ley está ahora en el Senado para evaluación y voto, lo cual implica que todavía deben darse algunos pasos antes de que finalmente sea aprobada.

Proyectos anteriores del plan habían sugerido que una financiación de aproximadamente el 8 por ciento del GDP fuera destinada a educación; la presión pública, muy activa y que incluyó huelgas de docentes, consiguió asegurar una inversión mayor. Daniel cara, Coordinador de la Campaña de Brasil sobre el Derecho a la Educación declaró que “Dos factores clave habían conseguido la conclusión del acuerdo: el trabajo técnico de la Campaña que demostró la necesidad del 10 por ciento y la defensa ejercida por medio de la movilización popular.”

**Fuentes:** Education International; Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Brasil; CLADE (Campaña de América Latina por el Derecho a la Educación); <http://noticias.terra.com.br>; <http://noticias.terra.com.br/educacao/noticias/0,015759049-E18266,00-Mercadante+MEC+nao+de+pisosalarial+para+professores.html>

Dentro de estos presupuestos, los salarios se llevan una parte importante del gasto. La proporción del gasto en educación en instituciones públicas que se destina a salarios es muy similar por grupos de ingresos – un intervalo de aproximadamente el 45 por ciento al 95 por ciento, con una media de aproximadamente el 72 al 75 por ciento<sup>83</sup> - aunque, naturalmente, no todos los salarios del sector educativo se destinan a los maestros. En el pasado, los topes al gasto salarial impuestos por el IMF como parte de las condiciones de crédito llevaron a la congelación de los salarios y la contratación de los docentes. Acuerdos más recientes del IMF con topes al gasto salarial explícitos – como es el caso de Guinea y Malawi – excluyen a los docentes de estas limitaciones y reconocen la necesidad de contratar más docentes<sup>84</sup>. Esto constituye un avance positivo, y refleja en parte la gran preocupación proclamada por la sociedad civil en los últimos años.

No obstante, la falta de limitaciones explícitas no garantiza un marco que permita la necesaria expansión de la plantilla de educadores, no sólo salarios adecuados y condiciones laborales, sino también la consolidación de una necesaria estructura formativa. Muchos marcos fiscales apoyados por el IMF siguen aplicando recortes a los costos salariales gubernamentales en general – lo cual actúa como limitación a la contratación de docentes aun cuando se afirma que no deberían aplicarse recortes a la plantilla de educadores – así como también objetivos de déficit e inflación que pueden menoscabar los esfuerzos de aumento del número de docentes y de la aportación de formación. Las agencias de donantes, y en especial el IMF, tienen que trabajar con los gobiernos por medio de procesos abiertos a la sociedad civil y a los sindicatos de docentes, en los marcos macroeconómicos que permitan una expansión significativa de la docencia y entenderlo como inversión productiva más que como gasto social con efectos sobre la inflación.

## CUADRO 9: PAQUISTÁN – UN DÉFICIT FINANCIERO

Tras un sinnúmero de marcos políticos educativos – 15 desde la independencia en 1947 – la Política Educativa Nacional de Paquistán de 2009 estableció un marco ambicioso para docentes y formación de docentes, normativas de acreditación, progreso y asignación de puestos por méritos y desarrollo profesional. Las normas se elaboraron por medio de consultas en todo el país y muchos elementos de las dichas políticas son bien recibidos, como por ejemplo el apoyo de algunas de las agencias de donantes para reformar la formación de docentes en Paquistán. No obstante, el gasto gubernamental sigue siendo muy bajo para garantizar la implementación eficaz de estas políticas y es necesario fijar más atención en la financiación.

Las políticas de 2009 marcan un distanciamiento de algunos elementos del 'Plan de Acción Nacional' de la Educación Para Todos, adoptado en 2000, que – si bien intentó contratar más docentes, mejorar las instituciones de formación de docentes y ampliar las buenas prácticas en la formación – recomendó suavizar los requisitos de cualificación para los maestros en áreas remotas, con lo que se contribuyó a una educación de menor calidad para los niños de aquellas áreas. La reforma política de 2009 establece niveles más altos con respecto a la educación de los docentes y aspira a implantar el requisito de la licenciatura, eliminando los actuales certificados de secundaria superior y de primer ciclo de secundaria. Introduce, sin embargo, un diploma de educación superior como eslabón intermedio hasta que haya suficientes docentes con cualificaciones superiores. Esta nueva Normativa Profesional Nacional para Docentes en Paquistán también aporta coherencia a unas reformas que a menudo se elaboraban y se financiaban – fuera por los donantes, el gobierno o las ONGs – en distintos distritos o regiones aisladas. Las Normas se aplican ahora en todo el ámbito nacional como marco para la contratación, la distribución, la distribución y el desarrollo profesional.

Pero aún queda mucho por hacer en cuestión de contratación y de financiación. A nivel de primaria, por ejemplo, según las cifras del UIS, Paquistán tiene un gran déficit de docentes: en 2010 tenía 463.674 maestros en primaria (de una estimación de 1.44 millones de maestros de todos los niveles, incluidos los que recibían formación), pero necesita 525.757 para conseguir la UPE en 2015. Haría falta una expansión de un 3 por ciento al año, que representaría una contratación de más de 12.000 maestros extra cada año desde 2011 a 2015. Paquistán nunca ha ampliado su plantilla de educadores a este ritmo. Es más, la necesidad de reemplazar a los docentes que dejan la profesión puede llegar a requerir la contratación de 122.000 docentes de reemplazo en un período de cinco años (asumiendo una tasa de deserción del 5 por ciento anual), y los niveles de cualificación superior forzarán un enfoque considerable en formación durante el ejercicio y actualización. Paquistán cuenta con 184 institutos de formación de docentes (de los cuales 33 son privados) y 300 centros de recursos para la formación de docentes en los distritos.

La financiación es una preocupación patente. Algunos donantes han demostrado su gran apoyo a la educación de los docentes; USA, por ejemplo, financia el Proyecto Mejora de la Formación de Docentes (STEP), que se ocupa de la capacitación de docentes, por medio de una formación que se centra más en la pedagogía y en la formación práctica. Pero hace falta más y los niveles de financiación nacional no son suficientes. En 2010 Paquistán gastó algo menos del 10 por ciento en su presupuesto para educación (en todos los niveles), lo que equivale al 2.4 por ciento del GDP. No hay datos disponibles de la proporción que se destina a la educación básica pero es claro que este nivel de gasto está muy por detrás de los objetivos internacionales: la CME y El piden que se destine por lo menos del 10 al 12 por ciento del presupuesto nacional a la educación básica exclusivamente, del 20 por ciento de la asignación total a la educación del presupuesto nacional, o el 6 por ciento del GDP. Con el nivel actual de gasto es difícil creer que la docencia pueda consolidarse y mantenerse como una profesión de calidad y de estatus, con los requisitos en vigor sobre salarios y formación durante el ejercicio.

Además de mayores inversiones, la Sociedad por el Acceso a la Educación de Calidad en Paquistán hace un llamamiento por la innovación en la formación de docentes que incluya acceso igualitario a la formación continua y al uso de métodos modernos; la contratación basada en el mérito y la promoción basada en el rendimiento; mejores incentivos para retener a los docentes; y un plan de acción positivo de contratación de más mujeres docentes para la educación primaria.

**Fuentes:** UIS Sociedad por el Acceso a la Educación de Calidad, UIS





Sobre el segundo punto, los recursos disponibles, la situación es desalentadora. Los países con ingresos bajos, especialmente, no se acercan ni de lejos al volumen de recursos disponibles para la educación en los países ricos. A pesar de las grandes asignaciones como porcentaje de los presupuestos totales, el gasto por alumno en la escuela primaria promedia sólo \$72 al año en los países con ingresos bajos, en comparación con los \$788 en los países con ingresos medios

(aunque hay un gran espectro) y \$7.609 en los países con ingresos altos<sup>85</sup>. La diferencia en volumen de recursos disponibles es enorme: Liberia, por ejemplo, gastó sólo \$11,64 por alumno en la escuela primaria en 2008 (el último año que proporciona datos). Pero incluso si hubiera gastado su presupuesto nacional completo en educación primaria, sólo habría supuesto \$714 por alumno, menos de un décimo del gasto medio de los países con ingresos altos.

## GRÁFICO 5: MUESTRA DEL GASTO PÚBLICO ACTUAL EN EDUCACIÓN POR ALUMNO POR AÑO, US\$



En este contexto, encontrar y liberar los recursos adicionales necesarios para acabar con el déficit de docentes formados requiere acción nacional e internacional. A nivel nacional, los países deben hacer lo imposible para obtener el máximo de ingresos públicos, por medio del aumento progresivo de los impuestos a fin de aumentar los ingresos disponibles para la educación básica (ver cuadro). A nivel internacional, debe hacerse un esfuerzo coordinado para acabar con la evasión de impuestos y con los paraísos fiscales, para evitar la fuga de capital en los países que necesitan desesperadamente estos ingresos para garantizar que cada niño tenga un maestro preparado. Más aun, los países donantes tienen que hacer cuanto esté en sus manos para garantizar que su apoyo es del tipo y tiene el nivel necesario para solucionar la crisis, como veremos en la próxima sección.

El último punto versa sobre la ejecución presupuestaria; es decir, asegurar que las cantidades disponibles se usen equitativamente y con eficacia en las áreas que más lo necesitan. Una encuesta de los sindicatos de docentes en 2011 reveló que más de la mitad creía que sus gobiernos no habían implementado sus políticas para solucionar la desigualdad en la distribución de recursos de un modo adecuado<sup>86</sup>. Los procesos de planificación que contemplen

en su totalidad las cuestiones de equidad y distribución son importantes, pero ésta es un área donde el escrutinio y la participación de la sociedad civil son absolutamente imprescindibles. Los gastos cuantiosos y eficaces requieren transparencia con respecto a la dotación de los presupuestos, esfuerzos activos para implicar a los representantes de la ciudadanía en el debate para el uso de los mismos, y una actitud abierta acerca de cómo se utiliza el dinero y cómo repercute en el servicio educativo. Los ciudadanos deben ser capaces de incidir en la asignación de los presupuestos y de hacer seguimiento en sus propias comunidades. En Burkina Faso, por ejemplo, la Coalición Nacional por la Educación Para Todos, ha colaborado con los parlamentarios para establecer una línea presupuestaria para la educación inclusiva en el presupuesto nacional. La Coalición de Paquistán por la Educación está organizando un Grupo de Observadores del Presupuesto para hacer seguimiento de la ejecución del presupuesto público en educación en distritos seleccionados y lo ha puesto a prueba en cuatro distritos en 2012. La coalición nacional de educación de la República Dominicana estableció una iniciativa de Observación del Presupuesto que elabora boletines y ha movilizado a la nación en pro de un mayor presupuesto para educación.

## CUADRO 10: MAESTROS E IMPUESTOS: UNA ALIANZA ESTRATÉGICA

Debería alentarse a los gobiernos a ampliar la parte del presupuesto destinado a educación, para alcanzar e incluso sobrepasar el referente del 20 por ciento. Pero incluso esto queda corto y la ayuda de los donantes no logra reducir el déficit. Los gobiernos nacionales deben no sólo controlar las asignaciones de sus presupuestos sino también incrementar sus ingresos, por medio del aumento progresivo de los impuestos nacionales. Los beneficios potenciales son inmensos: en África, la cuantía de los ingresos a través de impuestos ya es diez veces mayor que la ayuda exterior. Es más, los salarios de los docentes se pagan casi siempre con los ingresos derivados de los impuestos, mucho más previsibles que la ayuda por lo que respecta a los costos recurrentes.

Los activistas de la educación deben participar activamente en las campañas nacionales e internacionales para ampliar la base tributaria y abogar por la justicia en este sentido. Ello no significa hacer campaña para que la gente normal pague más impuestos, sino para garantizar que los que se lo pueden permitir paguen más impuestos. En los países con ingresos bajos, la gente paga el impuesto sobre el valor añadido de sus adquisiciones, incluso sin ser conscientes de ello. Normalmente esto constituye un impuesto profundamente regresivo ya que la fracción más pobre acaba pagando una parte mayor de sus ingresos que los más ricos. Mientras, hay algunas personas extremadamente ricas que consiguen no pagar impuestos en absoluto, como hacen las grandes corporaciones mundiales. La inimaginable suma de \$21 trillones de dólares parece estar oculta en algún paraíso fiscal, casi \$10 trillones de la dicha siendo propiedad de unos 100.000 individuos. La cantidad que las corporaciones multinacionales defraudan es igualmente asombrosa y lo hacen de diversas maneras, por ejemplo negociando exenciones de impuestos con gobiernos innecesariamente temerosos de perder inversiones o con élites políticas corruptas, o por “precios de transferencia” por medio de los cuales declaran sus ganancias donde los tipos impositivos son más bajos.

En muchos países con ingresos bajos, el presupuesto para educación podría doblarse de la noche a la mañana si las compañías más grandes y los individuos más ricos pagaran sus impuestos justamente. En Uganda, con sólo acabar con las exenciones fiscales que se ofrecen a las compañías, el presupuesto nacional podría incrementarse en \$270 millones al año. Con ello podrían pagar a decenas de miles de nuevos docentes o costear una gran ampliación de la formación de docentes.

Muchos miembros de la CME están contribuyendo activamente a llamar la atención acerca de la gran conexión existente entre la justicia fiscal y el aumento de la financiación para educación. Por ejemplo, El ha realizado un informe sobre “Tributación Corporativa Global y Recursos para los Servicios Públicos de Calidad” (2011) y la campaña de ActionAid sobre Tributación Progresiva Gastada Progresivamente se servirá de la educación de las niñas como imagen pública para la campaña de impuestos de los próximos años. Con la desaparición de más y más dinero por medio de la evasión de impuestos y los paraísos fiscales, éste el mejor momento para que los activistas por la educación conecten con los activistas por la salud y los activistas por la justicia fiscal y creen campañas nacionales monumentales que obliguen a gobiernos y corporaciones a rendir cuentas sobre su justicia tributaria.

*Agradecemos al miembro de la CME ActionAid Internacional la preparación de esta información*

**Fuentes:** [www.taxjusticenet.org](http://www.taxjusticenet.org); [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org)



## FINANCIACIÓN DE LOS DONANTES A LA EDUCACIÓN

### BILATERAL DONORS

Mientras los gobiernos de muchos países receptores de ayudas se comprometen seriamente contando solamente con muy pequeños donativos para recursos, no puede decirse lo mismo de los países donantes. El total del déficit financiero exterior para la educación básica en los países más pobres se estima en \$16 billones, siendo la realidad que la aportación en forma de ayuda es sólo de \$3 billones; ridículamente insuficiente como puede verse. El total aportado por todos los donantes (bilaterales y multilaterales) a todos los países con ingresos bajos y medios en 2009 fue \$5.6 billones, un ligero aumento respecto del año anterior. Sin embargo, la mayor parte de esta ayuda es en forma de créditos del Banco Mundial, el mayor proveedor de financiación a la educación básica (ver cuadro), y la mayor parte se concentra en unos pocos países<sup>87</sup>.

Estas contribuciones no sólo se quedan cortas con respecto a lo que es necesario y a lo que se ha prometido, sino además con respecto a lo que es posible. La crisis económica mundial ha impactado con fuerza en los presupuestos para la ayuda y es probable que siga siendo así, pero incluso dentro del ámbito de los presupuestos actuales, los donantes suspenden el examen de compromiso a la educación básica. Supongamos que asumimos que sólo el 12 por ciento de todo el apoyo presupuestario general de los donantes va a la educación básica – una actitud generosa basada en la asignación presupuestaria media de los países con ingresos bajos – aun así los 23 donantes bilaterales de más peso que constituyen el Comité de Ayuda al Desarrollo (DAC) de la OECD aportaron colectivamente menos del 3 por ciento de su ayuda total a la educación básica durante el período 2005-2010<sup>88</sup>. Mientras, el Banco Mundial ha ido abandonando el compromiso que había contraído sobre el gasto en educación en 2010 (ver cuadro).

Ello indica que el compromiso de los donantes con la educación básica es menor que el de los países con ingresos bajos y medios que tienen una enorme necesidad de financiación externa. Entre los donantes bilaterales, el mayor compromiso con la educación básica en los últimos años lo han demostrado los Países Bajos y Nueva Zelanda, que asignaron cada uno de ellos entre 8 y 9 por ciento de su financiación a la cooperación internacional

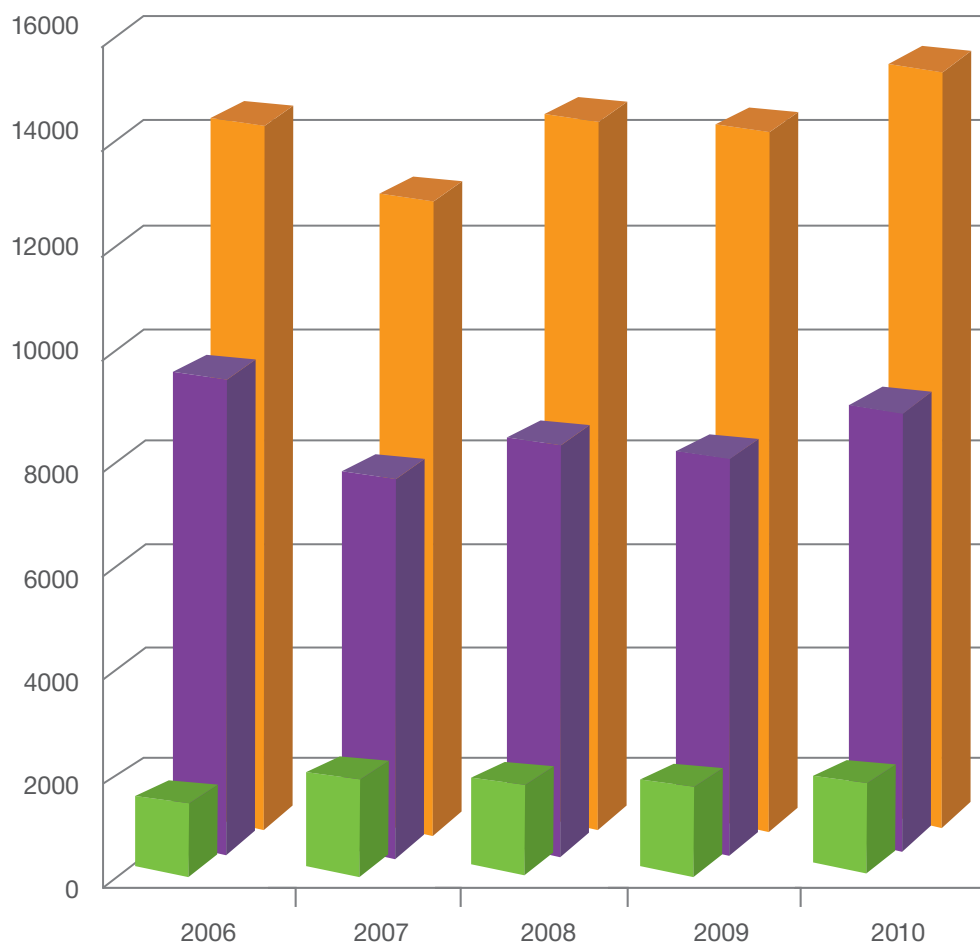
a la educación básica durante este período. Los Países Bajos, no obstante, ya no dan prioridad a la educación en su ayuda bilateral, por lo que esta contribución caerá, aunque sigue prestando un gran apoyo a la Asociación Mundial por la Educación. Casi la mitad de los donantes bilaterales DAC, 11 países en total - Austria, Italia, Suiza, Grecia, Corea, Japón, Bélgica, Alemania, Portugal, Finlandia y los Estados Unidos – aportaron menos del dos por ciento de su ayuda total a la educación básica, ni si se incluye una proporción del presupuesto de apoyo.

Si los 23 donantes bilaterales hubieran aportado el 10 por ciento del total de los presupuestos de la Ayuda Internacional al Desarrollo a la educación sólo durante los últimos cinco años, se habrían acumulado \$35 billones adicionales, que equivaldrían a cuadruplicar su apoyo a la educación básica. Aumentando la contribución al 15 por ciento del total de la ayuda – algo coherente considerando la importancia de la educación básica para los derechos humanos y el desarrollo nacional – se obtendrían \$60 billones extra con respecto a los niveles reales. La magnitud de esta diferencia se puede observar en el Gráfico 6 más abajo.

Estas asignaciones son aún más preocupantes dado que la ayuda total de los donantes del DAC cayó en 2010 por primera vez en 14 años. Los donantes están aportando menos, y de lo que aportan, sólo una pequeña parte se destina a la educación básica.

Es vital no sólo cuánto aportan los donantes, sino cómo lo aportan. La financiación a corto plazo, imprevisible, condicionada al gasto del país donante o aportada por medio de proyectos extrapresupuestarios no puede usarse de manera racional o fiable para financiar los costos recurrentes más importantes como los salarios de los docentes o la expansión de los institutos de formación de los mismos. El apoyo presupuestario a largo plazo es una de las mejores formas de financiar este tipo de costos: en este caso, Nueva Zelanda y el Reino Unido son los que mejor lo hacen, siendo su aportación del 7,5 por ciento y del 8,3 por ciento respectivamente del total de la ayuda concedida en forma de apoyo presupuestario en los cinco años hasta 2010.

**GRÁFICO 6: LA CONTRIBUCIÓN A LA EDUCACIÓN BÁSICA DE LOS 23 DONANTES BILATERALES QUE CONSTITUYEN EL DAC DE LA OECD PODRÍA HABER SIDO MUCHO MAYOR SI HUBIERAN CUMPLIDO SU COMPROMISO DE DESTINAR EL 10 (O EL 15) POR CIENTO DE LA AYUDA A LA EDUCACIÓN BÁSICA (US\$, MILLONES)**



- Contribuciones reales a la educación básica (incluyendo el 11.7% del Apoyo Presupuestario General)
- Ayuda potencial, si se destina el 10% ODA a la educación básica
- Ayuda potencial, si se destina el 15% de ODA a la educación básica

Los mayores donantes a la educación básica también varían con respecto al énfasis que dan a la docencia en el establecimiento y la comunicación de sus programas de ayuda. Algunos son explícitos sobre el apoyo a los docentes, e informan del progreso en temas específicos; hay otros que no dan ninguna publicidad al trabajo de apoyo a la formación de docentes y a la contratación. La CME

y El piden a todos los donantes que supervisen y faciliten datos del progreso encaminado al apoyo del objetivo de un maestro para cada niño. Debería haber más donantes que hicieran lo mismo y que aportaran apoyo activo al Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la EPT.

## ASOCIACIÓN MUNDIAL POR LA EDUCACIÓN

La Asociación Mundial por la Educación (GPE, antes Iniciativa Seguimiento Rápido EPT) es un elemento innovador del apoyo internacional en los países con ingresos bajos: creado en 2002, es una asociación de gobiernos del sur, de oficinas de donantes bilaterales y multilaterales, de docentes, de otros grupo de la sociedad civil, de fundaciones privadas y del sector privado, con el objetivo declarado de hacer realidad la educación para todos por medio del apoyo coordinado. La fuerza real de la GPE es su función coordinadora y su enfoque en los planes nacionales: mancomuna fondos de varios donantes bilaterales que luego distribuye a los países sobre la base de sus planes del sector educativo nacional, más que para proyectos específicos. Los planes deben ser aprobados por un grupo coordinador local del gobierno y de los donantes: desde aquí animamos a la sociedad civil y a los docentes a que formen parte de este grupo, pero la CME y El Instan para que sea un requisito mínimo para los fondos de la GPE.

El enfoque de la GPE puede, teóricamente, reforzar el sentido de propiedad democrática y de los sistemas educativos. La GPE no es un gran donante en cuestión de cantidad – una media histórica de cerca de \$200 millones al año durante la pasada década – pero tiene valor como fórum de discusión sobre la educación en los países con ingresos bajos para muchas partes interesadas. Una de las preocupaciones que asaltan a la sociedad civil sobre la GPE es hasta qué punto los procesos a nivel nacional reflejan claramente los principios articulados por el Consejo y el Secretariado de la GPE: los fondos de la GPE a nivel nacional son gestionados por uno de los miembros de la GPE – el Banco Mundial, el 90 por ciento de los fondos – y los colegas de la sociedad civil en varios países (últimamente en Uganda, Camerún y Etiopía) informan de procesos exclusivos que dejan al margen a la sociedad civil y en ocasiones incluso las prioridades de los gobiernos. La GPE debe comportarse como una asociación real a todos los niveles.

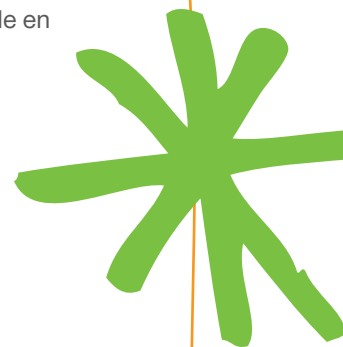
En su reunión de junio 2012, el Consejo de la GPE dio el paso, celebrado, de adoptar como uno de los objetivos de su nuevo Plan Estratégico la mejora de la eficacia de los docentes por medio de la formación, la contratación y la retención de los docentes y dándoles apoyo para impartir

educación de calidad. El Secretariado de la GPE está en la actualidad preparando un documento estratégico sobre la implementación de este objetivo, para su examen por el Consejo. Esta estrategia debe basarse en el objetivo de expandir una plantilla de educadores profesional y preparada y de comprender lo vital que es para garantizar resultados en el aprendizaje.

## DONANTES PRIVADOS

Los donantes privados pueden y deben centrar sus esfuerzos en la inversión en educación básica; la importancia de la educación justifica un apoyo mucho más considerable. Sin embargo, no debemos perder de vista que la necesidad central para la mejora de la calidad del docente es la inversión en sistemas públicos para la formación, la acreditación, la distribución y el apoyo. Las iniciativas financiadas con medios privados externos a estos sistemas nacionales son susceptibles de socavar los esfuerzos nacionales o de contribuir a las desigualdades. Los donantes privados deberían en cambio encontrar el modo de dar apoyo a los planes y sistemas nacionales, por ejemplo por medio de contribuciones a los fondos mancomunados. En Liberia, por ejemplo, el Instituto Sociedad Abierta contribuye a los fondos mancomunados para la educación y ha descubierto que es un medio importante para que los donantes privados refuercen las capacidades del estado, donde se incluiría la preparación y la gestión de los docentes<sup>89</sup>.

La necesidad de invertir en los docentes es capital para construir sistemas educativos y dar apoyo a la educación es capital para abogar por los derechos humanos, reduciendo la pobreza, dando autoridad a los individuos, desarrollando economías y consolidando la democracia y la paz; es más, por cualquiera de los objetivos que las personas interpretan como ayuda internacional y cooperación. A la vista de esto, los gobiernos donantes deben entrar en acción inmediatamente para mejorar su rendimiento con respecto a la ayuda a la educación básica – y a los maestros – que es deplorable en relación con lo que hace falta y con lo que es posible.



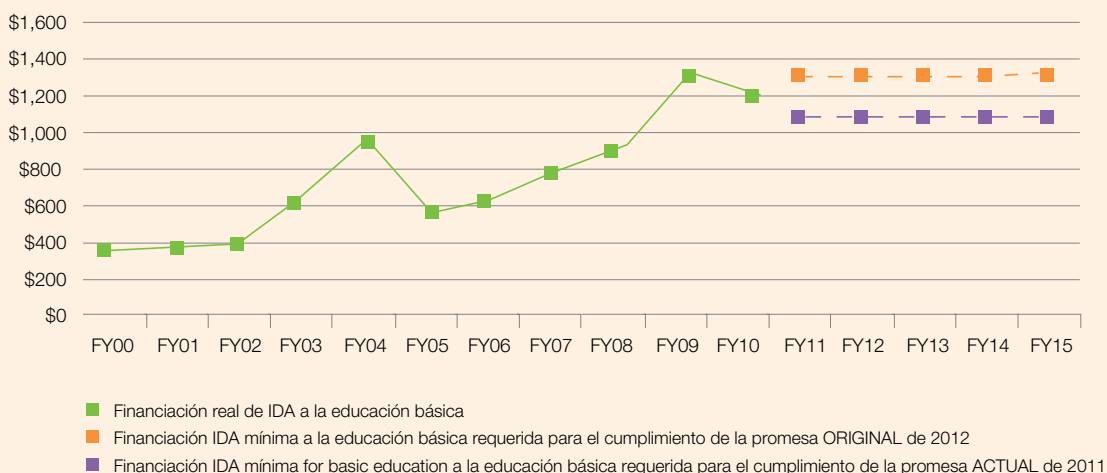
## CUADRO 11: FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN Y DESARROLLO DE LOS DOCENTES DEL BANCO MUNDIAL

En los últimos años, el Banco Mundial ha conseguido aumentar el apoyo que destina a la educación básica; sin embargo, a causa de la naturaleza desigual de este apoyo, los países más retrasados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en educación, en especial los de África Subsahariana<sup>1</sup>, se redujo en un 9 por ciento.

Para enderezar el asunto, el banco Mundial prometió en 2010 aumentar el apoyo a la educación básica en los países con ingresos bajos en \$750 millones durante el período 2011-2015, declarando que representaría un aumento del 40 por ciento en créditos a la educación básica comparando con el anterior período de cinco años (2006-2010). Con un apoyo IDA a la educación básica que totalizó casi \$4.9 billones desde 2006 a 2010, esta promesa significaba que cerca de \$6.8 billones se destinarían a la educación básica entre 2011 y 2015.

La solidez de la promesa, no obstante, ha sido motivo de controversia desde entonces. Un año después de hacerla pública, el Banco Mundial declaró que el aumento de \$750 millones se recalcularía en base a una referencia anual de \$742 millones, en lugar de la base de referencia de \$1.2 billones implícita en la declaración original. Esto rebajó de inmediato la prometida financiación total a la educación en \$2.3 billones, de \$6.8 billones a \$4.5 billones. Después de la recalibración, las cifras son tan bajas que la promesa del Banco Mundial en este momento se cumpliría con el 9 por ciento de reducción en la ayuda a la educación básica en lugar del 40 por ciento de aumento. Con los cálculos actuales, el Banco Mundial anticipa el cumplimiento de su promesa para finales del año fiscal 2013, completando así una promesa para cinco años en tres, incluso cuando uno de estos tres años (2011) soportó la financiación más baja de educación básica en casi una década (\$403 millones).

### Apoyo IDA a la Educación Básica y Cambios en la Promesa

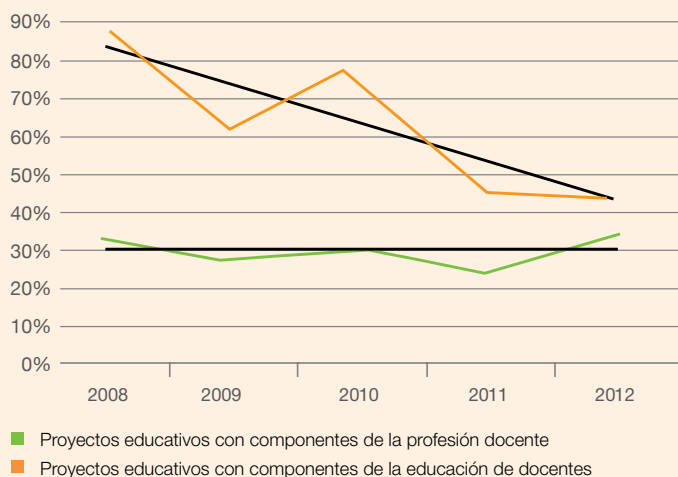


Más aún, el cumplimiento de la promesa – sea original o revisada – en cifras globales no debería desviar de la necesidad de aportar apoyo para la educación básica en los países más retrasados en el logro de los objetivos EPT, en especial en África Subsahariana, donde el apoyo de Banco a la educación básica ha decrecido.

De todos modos, durante los últimos cinco años, el banco Mundial ha incrementado la cifra d

proyectos educativos<sup>2</sup> de 21 en 2008 a 38 en 2012. Estos proyectos tienen efecto en los docentes en primer lugar porque apoyan la profesión de los docentes (con certificaciones, contratación, distribución, retención, niveles y evaluación del rendimiento) y la educación de los mismos (con formación previa y durante el ejercicio, reestructuración de la educación del docente y redes de docentes). De promedio, desde 2008 a 2012, casi un tercio de los proyectos educativos tenían componentes que abordaban la profesión docente mientras que dos tercios consistían en actividades de educación de docentes. Si bien la proporción de proyectos educativos con componentes de la profesión docente se ha mantenido constante durante los últimos cinco años, el aumento del Banco Mundial en proyectos educativos no se ha traducido en un incremento del apoyo a la educación de docentes. En 2008, 18 de 21 (86 por ciento) proyectos educativos tenían características de apoyo a la educación de docentes; en 2012, menos de la mitad (17 de 38, o 45 por ciento) se referían a la educación de docentes

### Proyectos Educativos del banco Mundial con Componentes de la Profesión y la Educación de Docentes



No todo el apoyo del Banco Mundial al desarrollo de la plantilla de educadores es positivo. Si bien celebramos que el Banco reconozca el papel capital de los docentes en educación, en el pasado se dieron casos de contratación de docentes sin capacitación o de auxiliares educativos con contratos a tiempo limitado, desprofesionalizando la docencia – con un efecto desastroso en la calidad. Su iniciativa Enfoque de Sistemas por unos Mejores Resultados Educativos (SABER) promueve el uso del salario a los docentes como medio de castigo y recompensa personalizada (“salario por méritos”), a pesar de no haber (como ya se vio en algún punto de este informe) pruebas del beneficio que reporta, y de contar con la oposición firme de los expertos y de evidencia del daño que causa. También recomienda la supresión de la opinión de los docentes por medio del boicot a los sindicatos, a pesar de su derecho de organización.

La CME y El piden al Banco Mundial que de apoyo a la educación básica en los países IDA de por lo menos \$6.8 billones entre 2011 y 2015, que garantice mayor apoyo en África Subsahariana, y que abandone el método de los salarios por méritos y la oposición a los sindicatos de docentes.

*Agradecemos al miembro de la CME RESULTS Fondo Educativo la preparación del texto sobre financiación y proyectos del Banco Mundial.*

**Fuentes:** World Bank Project Database; [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); Results Fondo Educativo (2012) El Banco Mundial y la Educación Básica: la promesa de \$750 millones y la sustitución IDA/GPE.

1. Excepto Etiopía que es un caso aparte pues recibió el apoyo medio de Ida a la educación básica nueve veces superior al de otros países de África Subsahariana durante el mismo lapso de tiempo.
2. Todos los proyectos aprobados por el Consejo del Sector Educativo y las operaciones aprobadas por otros Consejos de Sectoriales con actividades educativas superiores a USD\$10 millones o el 20 por ciento del proyecto total. Todas las cifras de los proyectos educativos son de #HYPERLINK <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTEDUCATION/EXTDATASTATISTICS/EXTEDSTATS/0,,contentMDK:21715265~menuPK:4856740~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3232764,00.html> World Bank Education Projects Database

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Cada niño y niña debería tener un maestro preparado y respaldado, pero no es el caso en absoluto. Somos millones los maestros preparados con muchas necesidades y el efecto en la calidad de los sistemas educativos es devastador. Más aun, demasiado a menudo la respuesta que nos dan es que sacrifiquemos calidad y equidad a fin de impartir algún tipo de docencia. Pero no hay atajos para la educación de calidad y el aprendizaje. Si somos realmente honestos acerca del cumplimiento del derecho a la educación para todos, acerca de garantizar que cada niño, cada niña, cada joven y cada estudiante adulto desarrolle las habilidades que aporta una buena educación – desde la lectoescritura y la aritmética al pensamiento creativo y crítico – entonces la única solución es garantizar que todos y cada uno de los estudiantes tengan un maestro preparado.

No hay motivos para creer que los estudiantes, los padres y los docentes en los países con ingresos bajos y medios tengan que resignarse a no gozar del derecho a la educación, y conformarse en cambio con un sistema educativo de baja calidad e injusto que acepta un pobre estatus y unos malos resultados como máxima aspiración. La comunidad mundial prometió, hace 12 años, que ningún país se vería privado de conseguir los objetivos de la Educación Para Todos por falta de recursos financieros. Y a pesar de ello, no son sólo mayoría los países rezagados para conseguirlos, sino que a muchos se les dice que deberían recurrir a estrategias – como limitar el número de maestros, contratar docentes sin formación, sacrificar la formación y confiar en evaluaciones punitivas – que implican que nunca lleguen a conseguir los objetivos y que deben conformarse con una educación de mala calidad. Es imposible impartir buena educación sin contar con buena docencia. Pero en muchos países, los donantes aseguran que los docentes sin formación, sin apoyo, no profesionales son la mejor respuesta pues son los únicos que pueden permitirse. Si el factor que limita las ambiciones es el gasto, resulta que la pobre calidad de la educación es más una función de la deshonestidad de la comunidad internacional que otra cosa.

Con todo la comunidad internacional ha demostrado que, con la suficiente atención e inversión, se pueden superar obstáculos enormes: reducir en 40 millones el número de niños sin escolarización primaria, dividir por la mitad el número de personas que viven con menos de \$1 al día, detener la difusión del VIH y del SIDA. Éste es el momento de garantizar que los niños que están en la escuela tienen motivos para ello, garantizando que cuentan

con un docente preparado. La clave está en que los políticos reconozcan y acepten la importancia de los maestros y de la enseñanza, y que implementen normativas, financiación e información de manera consecuente.

### Los gobiernos nacionales deberían:

- Elaborar planes para una plantilla de educadores con costos calculados, acordados con los parlamentos y la sociedad civil, para subsanar por completo el déficit de maestros preparados y distribuirlos equitativamente. (En situaciones de emergencia o tras un conflicto, poner en práctica planes de transición para avanzar hacia estos objetivos, de acuerdo con las partes interesadas nacionales.)
- En 2014, estimar y publicar la ratio Alumno por Maestro, en general y en el sector público, (según los niveles de formación que se indican más arriba), con inclusión de la variaciones regionales. Los resultados deberían incluirse en los informes para el Convenio Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR).
- Llevar a cabo una revisión sobre género en los Planes nacionales del Sector Educativo, y desarrollar estrategias a largo plazo para contratar, capacitar, apoyar y compensar a las mujeres docentes.
- Elaborar y aplicar altos niveles nacionales de capacitación, desarrollados conjuntamente con los profesionales de la docencia y con referencia a las normas internacionales.
- Garantizar formación inicial con anterioridad al servicio para todos los nuevos contratados para la docencia que abarque conocimiento de la materia, pedagogía y formación para el diagnóstico de las necesidades de aprendizaje de los estudiantes, con tiempo suficiente para desarrollar estas habilidades; aumentar el nivel ISCED de capacitación de docentes por lo menos en un nivel durante los tres próximos años.
- Aportar formación continuada y desarrollo profesional para todos los maestros, sacando partido de las comunidades de prácticas y del seguimiento de la formación impartida.
- Garantizar que todos los docentes sean remunerados con un salario digno, profesional; negociar y acordar escalas salariales con los sindicatos de docentes; no utilizar la paga como sistema de castigo y premio individualizado basado en exámenes de alto grado u otro pago “por méritos”.
- Reforzar el liderazgo escolar y promover la creación de comités de gestión escolar que incluyan a los estudiantes, a los docentes, a los padres y a los miembros de las comunidades locales.

- Impulsar los programas de alfabetización de adultos que al mismo tiempo capaciten a los padres alfabetizados recientemente a tomar parte en la gestión escolar y a apoyar a los maestros.
- Apoyar la creación de Consejos de Docentes para desarrollar y aplicar los estándares profesionales y la ética.
- Asignar un mínimo del 20 por ciento de los presupuestos nacionales, o el 6 por ciento del GDP, a la educación y garantizar que por lo menos el 50 por ciento del mismo se dedica a la educación básica, incrementando el porcentaje cuando sea necesario.
- Destinar un porcentaje considerable de la financiación a la educación superior al desarrollo de programas de alta calidad para el profesorado.
- Aumentar progresivamente la base imponible nacional, por ejemplo fijando una tasa razonable para el impuesto de sociedades y no ofreciendo exenciones fiscales innecesarias.
- Adoptar políticas macroeconómicas de expansión que faciliten mayores inversiones en servicios públicos de calidad, oponiendo resistencia a la imposición de políticas de austeridad dictadas por el IMF y otros asesores.
- Abrir procesos de planificación y de elaboración de presupuestos a las organizaciones de la sociedad civil y también a los sindicatos de docentes, por ejemplo por medio de la participación en grupos oficiales del gobierno y asociados en el sector educativo (p. ej. Grupos Educativos Locales).
- Informar con regularidad y transparencia sobre los presupuestos y el gasto en educación, estableciendo claramente las asignaciones a nivel de distrito/provincia y local, de modo que comunidades y organizaciones de la sociedad civil puedan hacer un seguimiento del gasto.

#### Los donantes bilaterales deberían:

- Cumplir con su compromiso de gastar un mínimo del 0,7 por ciento de su renta nacional bruta en ayuda.
- Reajustar la ODA para comprometer por lo menos 10% a la educación básica, incluyendo contribuciones a la GPE y un porcentaje de apoyo presupuestario.
- Aportar un porcentaje mayor de ODA como apoyo presupuestario general o sectorial.
- Garantizar que toda la ayuda a la educación se ajusta a los planes educativos nacionales aportando financiación por medio de un fondo común que respalde el plan educativo nacional.
- Elaborar y publicar un plan que detalle cómo afrontar la crisis de docentes y reducir las ratios Alumno por Maestro Preparado, e informar anualmente del progreso contrastándolo con el dicho plan.

- Implicarse con el Equipo Internacional de Trabajo sobre Docentes para la EPT y darle apoyo.

#### La GPE debería:

- Aportar financiación coordinada y otros tipos de apoyo para la expansión de una plantilla docente capacitada y profesional, reconociendo explícitamente la importancia que tiene para los resultados del aprendizaje y la educación de calidad.

#### The World Bank should:

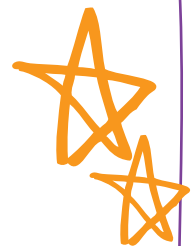
- Cumplir la promesa hecha en 2010 de aportar financiación adicional a la educación básica, por un mínimo de \$6.8 billones para la educación básica en los países IDA entre 2011 y 2015, y un aumento de la financiación en África Subsahariana.
- Abstenerse de dar consejos o de poner condiciones que limiten el estatus profesional, la formación, el pago o la unificación de maestros, o que alienten los exámenes de alto grado.
- Publicar su prevista contribución para afrontar la crisis de docentes y reducir la tasa Alumno por Maestro Preparado, e informar anualmente del progreso contrastándolo con el dicho plan.

#### El IMF debería:

- Trabajar con los gobiernos y otras partes interesadas clave del sector de la educación tales como organizaciones de docentes y otros grupos de la sociedad civil para desarrollar marcos macroeconómicos que apoyen la importante expansión de la inversión en la docencia.
- Ampliar su labor con relación al gasto social para incluir el apoyo a los gobiernos en el seguimiento de la inversión en la docencia.

#### Los donantes privados deberían:

- Respalde las estrategias nacionales para desarrollar la plantilla de docentes profesionales para la educación pública contribuyendo, por ejemplo, a fondos comunes que dan apoyo a los planes nacionales del sector educativo.



## REFERENCES



1. Education For All Global Monitoring Report (2012) Policy Paper 04 – June 2012, UNESCO: Paris
2. Global Partnership for Education (2011) GPE Global and Regional Activities Programme, Thematic Area: Learning Outcomes, Version 3: final – unpublished, circulated to GPE members
3. Global Partnership for Education (2011) GPE Global and Regional Activities Programme, Thematic Area: Learning Outcomes, Version 3: final – unpublished, circulated to GPE members
4. Malian Ministry of Basic Education, Literacy and National Languages (2011) Annuaire National des Statistiques Scolaires de l'Education Fondamentale 2010-2011
5. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
6. See for example Angeline M. Barrett (2011) 'A Millennium Learning Goal for education post-2015: a question of outcomes or processes' Comparative Education 47:1, 119-133
7. One of the most renowned studies is the US State of Tennessee's project on Student/Teacher Achievement Ratio, Project STAR (1985-1990), which compared the performance of students in grades kindergarten to 2, finding that students in small classes consistently outperformed students in regular classes.
8. P. Glewwe et al (2011) School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: a review of the literature from 1990 to 2010
9. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
10. OECD (2012) 'Does Money Buy Strong Performance in PISA?' PISA In Focus 13, February 2012
11. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
12. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
13. K. Watkins et al (2010) Education For All Global Monitoring Report 2011: the hidden crisis – armed conflict and education, UNESCO:Paris
14. Liberia Ministry of Health and Social Welfare (2009) Liberia Demographic and Health Survey 2007
15. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>
16. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>
17. UNESCO Institute for Statistics (2012, forthcoming) UIS Information Bulletin No 10: The Global Demand For Primary Teachers – 2012 Update
18. UNESCO Institute for Statistics (2012, forthcoming) UIS Information Bulletin No 10: The Global Demand For Primary Teachers – 2012 Update. If countries already have a PTR better than 40:1, the target is to maintain that ratio, otherwise to reach 40:1.
19. Equatorial Guinea, though a High Income country, is included in this dataset as a Least Developed Country
20. Data from UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Five-year progress rates are based, where possible, on 2005-2010; for some countries the period starts in 2008, 2009 or 2011, and for some it is 4 or 6 years, depending on the availability of data.
21. Covers period 2011-2015 except Comoros (from 2009), Philippines and Namibia (from 2010), Mozambique and Ghana (from 2012).
22. Except Equatorial Guinea (7 years) and Guinea Bissau (4 years).
23. This covers the period 2010 to 2015 for Sudan, Gambia and Iran; 2012 to 2015 for Djibouti, Central African Republic, Burkina Faso, Cote D'Ivoire, Niger, Mali, Rwanda, and Kazakhstan; and 2011 to 2015 for all other countries.
24. Albania, Algeria, Bulgaria, Dominican Republic, Fiji, Iran, Kyrgyzstan, Lithuania, Moldova, Palestine, Romania, Saint Lucia, Sri Lanka, Tajikistan, Vanuatu. Data for all countries is for 2010 vs 2005 except for Albania (2010 v 2004), Fiji (2008 v 2003), Iran (2009 v 2004) and Vanuatu (2010 vs 2004).



25. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>
26. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>. 10 countries report that 100 percent of pre-primary school teachers are trained: Colombia, Cote D'Ivoire, Cuba, Djibouti, Jordan, Morocco, Palestine, Suriname, Uzbekistan, and Vanuatu
27. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Mali: one reported trained pre-primary teacher per 2199 children of pre-primary school age, 2011; Chad: one reported trained pre-primary teacher per 2767 children of pre-primary school age, 2010; Burkina Faso: one reported trained pre-primary teacher per 3566 children of pre-primary school age, 2011
28. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>
29. Email from teacher training specialist, Oxfam Novib.
30. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>; UNESCO/IBE World Statistics on Education, 2010/11
31. JP Jousse et al (2009) Universal Primary Education in Africa: the teacher challenge, UNESCO Pole de Dakar: Dakar
32. K. Watkins et al (2010) Education For All Global Monitoring Report 2011: the hidden crisis – armed conflict and education, UNESCO:Paris
33. C. Lloyd (2009) New Lessons: The Power of Educating Adolescent Girls. A Girls Count Report on Adolescent Girls, Population Council; K. Michaelow (2001) 'Primary education quality in francophone sub-Saharan Africa: determinants of learning achievement and efficiency considerations' World Development, Vol. 29, No. 10
34. L. Casely-Hayford (2007) 'Gendered Experiences of Teaching in Poor Rural Areas of Ghana.' Associates for Change. RECOUP Working Paper 8, 2007.
35. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>;
36. C. Postles (2012). Girl Friendly Teaching: Investigating the classroom practices that promote girls' learning. Plan UK: London.
37. UNESCO BRENDA, Concept Note: 'Induction Workshop on the Development of National and Regional Qualifications Frameworks in the Teaching Profession' June 2012
38. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
39. Dakar Framework For Action, Education For All: meeting our collective commitments (2000)
40. D. Sinyolo (2007) Teacher Supply, Recruitment and Retention in Six Anglophone Sub-Saharan African Countries, Education International: Brussels
41. Primary teacher workforce grew at an annual rate of just 0.39% between 2004 and 2009; PTR grew from 39.5 to 46.8 in the same period. Source: UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>;
42. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
43. K. Watkins et al (2010) Education For All Global Monitoring Report 2011: the hidden crisis – armed conflict and education, UNESCO:Paris. Observed youth literacy rate of 51 percent.
44. GCE interviews with COSYDEP, Senegalese Ministry of Education officials, and other stakeholders in Senegal.
45. <http://www.nepalitimes.com/blogs/thebrief/2010/02/23/corruption-scandal/>
46. JP Jousse et al (2009) Universal Primary Education in Africa: the teacher challenge, UNESCO Pole de Dakar: Dakar
47. UNESCO IIEP report

48. K. Watkins et al (2010) Education For All Global Monitoring Report 2011: the hidden crisis – armed conflict and education, UNESCO:Paris
49. Report of the Indian Right to Education forum <http://www.rteforumindia.org/>
50. Malian Ministry of Basic Education, Literacy and National Languages (2011) Annuaire National des Statistiques Scolaires de l'Education Fondamental 2010-2011
51. Global Partnership for Education (2011) GPE Global and Regional Activities Programme, Thematic Area: Learning Outcomes, Version 3: final – unpublished, circulated to GPE members
52. Interview with author
53. <http://oecdeducationtoday.blogspot.fr/2012/05/another-perspective-on-teachers-pay.html>
54. M. Beutel et al (2011) Teachers Talking: primary teachers contributions to the quality of education in Mozambique, VSO: London
55. Sussex University Centre for International Education, Teacher Preparation and Continuing Professional Development Project <http://www.sussex.ac.uk/cie/projects/current/tpa>
56. P. Bourgonje and R Tromp (2011) Quality Educators: an international study of teacher competences and standards, Education International and Oxfam Novib; Sussex University Centre for International Education, Teacher Preparation and Continuing Professional Development Project <http://www.sussex.ac.uk/cie/projects/current/tpa/mali>
57. Information shared by international education adviser, formerly based in Timor-Leste.
58. Report of the Indian Right to Education Forum, <http://www.rteforumindia.org/>
59. H. Kruijer (2010) Learning How To Teach: the upgrading of unqualified primary teachers in sub-Saharan Africa, Education International: Paris
60. UNESCO BREDa note
61. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
62. UNESCO BREDa, Concept Note: 'Induction Workshop on the Development of National and Regional Qualifications Frameworks in the Teaching Profession' June 2012
63. P. Bourgonje and R Tromp (2011) Quality Educators: an international study of teacher competences and standards, Education International and Oxfam Novib
64. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
65. See e.g. H. Sherry et al (2010) Teachers' Voice: a research report on teachers' motivation and perceptions of their profession in Nigeria
66. World Bank (2010) Silent and Lethal: how quiet corruption undermines Africa's development efforts, Africa Development Indicators 2010, World Bank: Washington DC
67. Niger Union Associations and Organisations for Education For All, ASO-EPT
68. [http://www.ei-ie.org/en/news/news\\_details/2225/](http://www.ei-ie.org/en/news/news_details/2225/)
69. Global Partnership for Education (2012) Annual Results Report (unpublished)
70. <http://www.ghanateachers.org/news-a-events/news/145-report-on-payment-of-salary-arrears-to-ghana-education-service-employees-.html>,
71. <http://thehimalayantimes.com/fullTodays.php?headline=Teachers+stage+sit-in+seeking+salary&NewsID=345205>
72. H. Sherry et al (2010) Teachers' Voice: a research report on teachers' motivation and perceptions of their profession in Nigeria
73. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris; JP Jousse et al (2009) Universal Primary Education in Africa: the teacher challenge, UNESCO Pole de Dakar: Dakar; H. Sherry et al (2010) Teachers' Voice: a research report on teachers' motivation and perceptions of their profession in Nigeria
74. <http://oecdeducationtoday.blogspot.fr/2012/05/another-perspective-on-teachers-pay.html>
75. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
76. JP Jousse et al (2009) Universal Primary Education in Africa: the teacher challenge, UNESCO Pole de Dakar: Dakar

77. See e.g. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris, GMR 2011
78. AIPTF India (2008) Teacher Absence in Primary Schools, Delhi: AIPTF
79. See e.g. AIPTF India (2008) Teacher Absence in Primary Schools, Delhi: AIPTF ; D Chapman (1994) Reducing Teacher Absenteeism and Attrition: causes, consequences and responses, Paris: UNESCO IIEP
80. L. Alcazar et al (2006) 'Why are teachers absent? Probing service delivery in Peruvian primary schools' International Journal of Educational Research 45 (2006) 117–136
81. C. Colclough et al (2004) Education For All Global Monitoring Report 2005: the quality imperative, UNESCO:Paris
82. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>. Average of years with available data since 2005; sample includes 16 LICs and 19 LMICs.
83. UNESCO Institute for Statistics database, accessed in August 2012 at <http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>
84. IMF (2012) Guinea, Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding; IMF (2012) Malawi: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding
85. Calculated from UIS data on spending (<http://stats.uis.unesco.org/unesco/ReportFolders/reportFolders.aspx>), and World Bank data on GDP ([data.worldbank.org](http://data.worldbank.org))
86. Dr Elizabeth Wood (2011) Equity Matters – executive summary, Education International: Paris
87. EFA Global Monitoring Report (2011) Education for All Global Monitoring Report briefing note – Trends in aid to education, Nov 2011. This total includes 10 percent of general budget support.
88. Calculated from data in the OECD DAC Creditor Reporting System, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CRSNEW>, accessed in August 2012.
89. C. Schmidt and A. Taylor (2010) Liberia's Education Pooled Fund: A Case for Private Foundation Engagement in Post Conflict Education Recovery, New York: Open Socie



