



## Consejo Económico y Social

Distr.  
GENERAL

E/ICEF/1995/16  
7 de abril de 1995  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA  
Junta Ejecutiva  
Segundo período ordinario de sesiones de 1995  
22 a 26 de mayo de 1995  
Tema 6 del programa provisional\*

EXAMEN DE POLÍTICAS

### ESTRATEGIAS DEL UNICEF EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA

#### RESUMEN

El mandato del UNICEF consiste en promover la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Un aspecto fundamental de este mandato es el derecho de todo niño a participar en la educación y a beneficiarse con ella. Además, la educación está estrechamente vinculada a las metas fundamentales de las sociedades en materia cívica, económica y social.

En los últimos 30 años, la experiencia del UNICEF en materia de educación indica lo siguiente: a) dada la limitada capacidad financiera de la organización, es importante hacer hincapié en la educación primaria, que tendrá efectos sobre una cantidad máxima de niños; b) la educación extraescolar de calidad equivalente debería formar parte de un sistema integral de educación primaria; c) los mejores conocimientos teóricos y prácticos de los progenitores y otros encargados del cuidado de los niños y los enfoques basados en el hogar y la comunidad para el desarrollo del niño en la primera infancia, así como los sistemas de enseñanza básica extraescolar de "segunda oportunidad" para los jóvenes y las mujeres que han abandonado la escuela, son importantes elementos de apoyo de la educación primaria universal; y d) el fomento de la capacidad en diferentes planos, prestando atención a la planificación, la gestión, la vigilancia y la movilización en el plano local, constituye una clave del éxito y del carácter sostenible de la educación básica para todos.

\* E/ICEF/1995/13.

A escala de país, el alcance de los programas de educación del UNICEF se supedita al plan nacional de desarrollo de cada país, su plan de educación y el programa de acción nacional. El aspecto prioritario de las actividades del UNICEF en materia de educación para todos es el acceso de todos los niños a la enseñanza primaria de calidad, teniendo como principal población beneficiaria a las niñas. En su cooperación, el UNICEF hará hincapié en mejorar el acceso a la educación primaria y la calidad de ésta.

Dentro del marco de los principios estratégicos generales de la organización en cuanto a prestación de servicios, fomento de la capacidad, potenciación y promoción, la cooperación del UNICEF en materia de educación se orientará por una apropiada combinación de las siguientes estrategias operacionales: a) ampliación de los servicios, prestando especial atención a la formulación de políticas; b) fomento de la capacidad en diferentes escalas; c) potenciación de los beneficiarios; d) promoción de vínculos intersectoriales; e) promoción y movilización social; y f) movilización de recursos.

La gestión eficiente de la cooperación del UNICEF en materia de educación básica abarcará: lograr un equilibrio en una combinación de estrategias, aplicadas a situaciones concretas de los países; realzar la capacidad del personal del UNICEF en los países, en las regiones y en la sede; aumentar la proporción de recursos generales y fondos suplementarios asignados a la educación; y establecer sistemas eficaces para la vigilancia periódica de los adelantos logrados.

En el capítulo VIII del informe figura un proyecto de recomendación sobre las estrategias en materia de educación básica, para su aprobación por la Junta.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. ANTECEDENTES Y PROGRAMA GENERAL .....	1 - 8	4
II. EL MARCO MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA .....	9 - 12	7
III. ACCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA ..	13 - 26	11
A. Principales protagonistas y recursos .....	13 - 17	11
B. Trabajo con copartícipes .....	18 - 23	13
C. Papel complementario del UNICEF .....	24 - 26	14
IV. EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN DEL UNICEF .	27 - 36	15
A. Prioridades en evolución .....	27 - 30	15
B. Lecciones fundamentales para el futuro .....	31 - 36	16
V. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN DEL UNICEF .....	37 - 51	18
A. Alcance de la cooperación .....	37	18
B. Objetivos .....	38	18
C. Esferas de acción .....	39 - 50	18
D. Nuevo énfasis en programas del UNICEF .....	51	24
VI. ESTRATEGIAS PROGRAMÁTICAS .....	52 - 60	25
A. Ampliación de los servicios haciendo hincapié en la formulación de políticas .....	53	26
B. Fomento de la capacidad en distintos planos .....	54	27
C. Potenciación de los beneficiarios .....	55	27
D. Promoción de vínculos intersectoriales .....	56 - 57	28
E. Promoción y movilización social .....	58	29
F. Movilización de recursos .....	59 - 60	29
VII. ADMINISTRACIÓN DE LA COOPERACIÓN DEL UNICEF EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA .....	61 - 66	30
VIII. PROYECTO DE RECOMENDACIÓN .....	57	31
<u>Anexo.</u> MATRICULACIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS, RETENCIÓN, DISPARIDAD ENTRE LOS SEXOS Y PRODUCTO NACIONAL BRUTO, POR PAÍS Y REGIÓN ...		34

Lista de cuadros

1. Niños que no asisten a la escuela (de 6 a 11 años de edad), por región y por sexo .....	9
2. Indicadores educacionales y económicos escogidos, por región	10
3. Apoyo de donantes a la educación .....	12
<u>Gráfico.</u> EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN PRIMARIA .....	6

/...

## I. ANTECEDENTES Y PANORAMA GENERAL

1. El mandato del UNICEF consiste en promover la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño. Un aspecto fundamental de este mandato es el derecho y la oportunidad de cada niño de recibir educación básica y beneficiarse con ella. La educación básica es el fundamento del pleno desarrollo del potencial humano: proporciona a la vez los instrumentos esenciales de aprendizaje y los conocimientos básicos, tanto teóricos como prácticos, necesarios para funcionar eficazmente en el ámbito social, político y económico. En el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma el derecho de todo ser humano a la educación (resolución 217 (III) A de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1948). En la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25 de la Asamblea General de 20 de noviembre de 1989) se reafirma el derecho de los niños a la educación. En el artículo 28 de la Convención se afirma que "... a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades [el derecho del niño a la educación] ... los Estados Partes deberán, entre otras cosas, "implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos..." (párrafo 1 a)). En la mayoría de los países, la constitución y las leyes reconocen el derecho del niño a la educación.
2. Las estrechas vinculaciones entre la educación básica y las metas fundamentales de las sociedades de índole cívica, económica y social imprimen especial urgencia a las acciones encaminadas a cumplir la promesa de educación básica para todos. En los últimos años, la aceptación cada vez mayor de las normas de la democracia y la participación popular en los sistemas de gobernación destaca el papel de la educación en la obtención de consenso, la consolidación de la unidad nacional y el establecimiento de valores compartidos. La democracia y un buen sistema de gobernación sólo pueden establecerse sobre sólidas bases de un conjunto de ciudadanos bien informados y alfabetizados. Las inversiones en la educación son fundamentales para el desarrollo económico, y las tasas de utilidades sociales más elevadas son las que producen las inversiones en la educación primaria. Al aumentar la productividad de los pobres, la educación contribuye a una mejor distribución del ingreso y a la reducción de la pobreza. Una población educada, capaz de adaptarse al cambio y absorber conocimientos prácticos, es indispensable para el desarrollo económico en un ámbito de creciente competición internacional. La reciente experiencia de los países del Asia oriental demuestra la manera en que las inversiones iniciales en educación contribuyen a sentar las bases para un ulterior crecimiento económico dinámico y un desarrollo más igualitario, así como para liberar las energías creativas y productivas de una sociedad.
3. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en marzo de 1995, se destacó el hecho de que la condición de más de 1.000 millones de personas que viven en la pobreza absoluta se caracteriza por la ausencia de oportunidades educacionales básicas. El compromiso 6 de la Declaración y Programa de Acción de la Cumbre Mundial obliga a los participantes a promover las metas de un acceso universal y equitativo a la educación de calidad, a escala nacional e internacional, y a alcanzar esas metas en cada país mediante estrategias nacionales a ser aplicadas con arreglo a un calendario. Estas medidas se consideraron componentes esenciales de las acciones encaminadas a eliminar la pobreza, promover el empleo productivo y fomentar la integración social (A/CONF/166/L.3/Add.2).

4. Los efectos beneficiosos de la educación, en especial la educación de la mujer, sobre el desarrollo social están ampliamente reconocidos. Se ha comprobado que el número de años de escolarización de la mujer está estrechamente vinculado con la reducción de la mortalidad y la morbilidad de los niños, el mejoramiento de la salud y la nutrición de la familia y la disminución del ritmo de crecimiento demográfico. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en El Cairo (Egipto) en septiembre de 1994, se destacó nuevamente el papel central de la educación de las niñas y las mujeres para lograr una reducción del aumento de la población, promover la condición de la mujer en la sociedad y contribuir al desarrollo humano sostenible.

5. El cambiante concepto de desarrollo, que ha dejado de adoptar una estrecha preocupación con el ingreso nacional para asumir un interés más amplio en el bienestar del ser humano y sus capacidad de mejorarse a sí mismo y a su medio ambiente, arroja una nueva luz sobre la importancia de la educación. El concepto de desarrollo humano - interpretado como la ampliación de las opciones humanas en los ámbitos económico, político, social y cultural - asigna un papel de importancia crítica a la educación. Pero la nueva visión del desarrollo humano seguirá siendo retórica huera hasta que la educación posibilite que las personas comprendan y ejerzan las opciones que entraña esta nueva visión.

6. El reconocimiento de la importancia central de la educación en la promoción del desarrollo humano ha suscitado tres esferas de acuerdo en lo tocante a las prioridades educacionales. En primer lugar, se reconoce que es preciso asignar prioridad a la educación básica, dado que ésta constituye la base del sistema educacional de un país y dado que la educación básica contribuye de manera más sustancial al desarrollo económico y social general, incluida la reducción de la pobreza, la fecundidad y la mortalidad infantil. En segundo lugar, se reconoce que el aspecto central de la educación básica es la educación primaria para los niños, dado que en ellos se encarna el futuro de una sociedad. En tercer lugar, se ha puesto de manifiesto que la educación de las niñas y las mujeres es la inversión más valiosa que puede hacer una sociedad en su futuro.

7. En la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien (Tailandia) en marzo de 1990 se afirmaron las obligaciones nacionales e internacionales de proporcionar educación básica para todos y se contribuyó a revitalizar y acentuar la orientación de los enfoques del UNICEF en materia de educación. En Jomtien se destacó no sólo el acceso a la educación, sino también la equidad y el aprendizaje mediante la ampliación de los medios y el alcance de la educación básica. Las metas del decenio para los niños y el desarrollo aprobadas en septiembre de 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia refrendaron las metas de Jomtien y destacaron la prioridad del acceso universal a la educación primaria, el egreso del ciclo primario de al menos un 80% de los niños y la reducción de la discrepancia entre los sexos a este nivel. Las metas de mediados de decenio, promovidas por el UNICEF como etapa intermedia para conquistar las metas del decenio, se concentran en esta prioridad.

8. El concepto de educación básica que orienta al UNICEF es la vez amplio en su visión y bien enfocado en su acción (véase el gráfico *infra*). El apoyo del UNICEF a la educación básica debe interpretarse dentro del marco de la labor del UNICEF en atención primaria de la salud (APS), nutrición, abastecimiento de agua, saneamiento, mejoramiento del medio ambiente, protección de los niños en

/...

circunstancias especialmente difíciles, planificación de la familia, potenciación de la mujer y alivio de la pobreza, todos los cuales tienen el propósito de mejorar el bienestar de los niños y las mujeres. La educación desempeña un papel fundamental en el apoyo, el fortalecimiento y el carácter sostenible de estos programas, además de tener valor por méritos propios.

#### Gráfico

##### EDUCACIÓN BÁSICA Y EDUCACIÓN PRIMARIA

La educación básica consiste en una combinación de conocimientos teóricos y prácticos y valores que sirven como base para el aprendizaje de una persona a lo largo de toda su vida. Si bien de una sociedad a otra habrá diferencias en el concepto de "educación básica", hay varios aspectos fundamentales que son comunes entre distintos grupos culturales, sociales y políticos, a saber: alfabetización y nociones de aritmética (o conocimientos de aprendizaje) y competencia y conocimientos esenciales (conocimientos para la vida) que posibilitan que la persona funcione en su ámbito físico y social. Entre los conocimientos para la vida cabe mencionar los conocimientos teóricos y prácticos esenciales de la ciencias básicas, la salud y la nutrición, la socialización y la comunicación, el pensamiento crítico, la resolución y el análisis de problemas, cuyo marco variará según el contexto particular de que se trate.

La educación básica satisface las necesidades fundamentales de aprendizaje de los niños, los jóvenes y los adultos y supera los límites de la enseñanza primaria escolar. Esta visión ampliada de la educación básica abarca todas las edades y todas las modalidades, y se centra en el aprendizaje y la adquisición de una determinada competencia, en lugar de responder a formas institucionales, y además promueve un sistema unificado de educación básica con componentes complementarios y que se apoyan entre sí.

La educación primaria para los niños es el componente más importante de la educación básica, debido a que el ciclo de la vida humana requiere que las competencias básicas y los conocimientos para la vida se adquieran a edad temprana. La enseñanza primaria escolar es el vehículo principal de la educación primaria, pero es necesario contar con otros enfoques complementarios, no escolares y flexibles, para que la educación primaria sea universal. Otros programas que apoyan el adelanto hacia esa meta pero que también son importantes por derecho propio, son la educación primaria "de segunda oportunidad" para jóvenes y adultos, la educación y alfabetización de adultos, los programas para los niños de corta edad y la educación de padres y madres.

La carencia de educación primaria de calidad aceptable sigue siendo un grave problema en la mayor parte del mundo en desarrollo. Por consiguiente, el UNICEF se concentra en la educación primaria universal como aspecto prioritario de sus esfuerzos de educación para todos, en los que las poblaciones especialmente consideradas son los niños y las mujeres. El desarrollo en la primera infancia y la educación básica de adultos son actividades de apoyo. El hincapié relativo que se haga en cada una de esas actividades y la combinación entre ellas variarán de un país a otro.

## II. EL MARCO MUNDIAL DE LA EDUCACIÓN BÁSICA

9. En los últimos 20 años, se han logrado en todo el mundo adelantos sustanciales en materia de educación. La tasa media de alfabetización para todos los países en desarrollo aumentó desde el 43% en 1970 hasta el 65% en 1990. La tasa media neta de matriculación en las escuelas primarias para niños en edad escolar de todos los países en desarrollo aumentó desde el 50% en 1970 hasta el 76% en 1990. Estos aumentos, tanto en términos absolutos como relativos, de la matriculación en la escuela primaria se lograron en muchos países en desarrollo, en circunstancias de recesión económica, carga de la deuda externa y altas tasas de crecimiento demográfico.

10. No obstante, los promedios mundiales de matriculación no reflejan cabalmente la situación. Hay dos regiones de bajos ingresos, el África al sur del Sáhara y el Asia meridional que, en general, poseen tasas netas de matriculación muy inferiores al promedio mundial. El mayor reto es el de África, donde en el decenio de 1980 las reducciones del gasto real en educación produjeron una declinación en las tasas de matriculación en las escuelas primarias. Las reducciones en los gastos fueron particularmente drásticas en los países más pobres y, en consecuencia, se deterioraron los sistemas educacionales. Según se indica en el cuadro 1 infra, en 1990 la mitad de los niños africanos en edad escolar no asistían a la escuela. Los datos disponibles indican que la tendencia negativa en la matriculación en el África al sur del Sáhara ha continuado en el decenio de 1990.

11. Las cuestiones del egreso, el abandono, la calidad y el nivel de aprendizaje son temas críticos de preocupación en todos los países en desarrollo. Un 30% de los niños que se matriculan en escuelas primarias de los países en desarrollo no llegan al final de la educación primaria y quienes lo hacen no han adquirido conocimientos teóricos y prácticos adecuados para mejorar sus vidas o continuar su aprendizaje. Las regiones de América Latina y el Caribe y del Asia oriental han logrado algún grado de éxito en cuanto a proporcionar acceso a la educación primaria para la mayoría de los niños, pero las altas tasas de repetición y los bajos niveles de aprendizaje destacaban la necesidad, incluso en esas regiones, de abordar la cuestión de las grandes disparidades en la calidad de las oportunidades educacionales de que se dispone. Los problemas de calidad, disparidades en las oportunidades y desarrollo en la primera infancia también son críticos en la mayoría de los países del Oriente Medio y en África septentrional. Por sobre todo, el acceso a un lugar de aprendizaje dotado de un maestro capacitado y de materiales didácticos aún está

/...

fuera del alcance de unos 132 millones de niños de países en desarrollo que no asisten a la escuela (véase el cuadro 1 infra).

12. La discrepancia entre niñas y niños en materia de educación agrega otra dimensión a la insuficiencia e ineficiencia de los sistemas de educación existentes. En 1990, las dos terceras partes de los 948 millones de analfabetos adultos eran mujeres y de los 132 millones de niños que no asistían a la escuela, 77 millones eran niñas (véase el cuadro 1 infra). En los 40 países de menores ingresos, la diferencia en las tasas de matriculación en la escuela primaria de niñas y niños es, en promedio, de 20 puntos porcentuales. La discrepancia es más pronunciada en el Asia meridional, el África al sur del Sáhara y algunos países del Oriente Medio y el África septentrional, especialmente en las zonas rurales de esas regiones. Indicadores educacionales y económicos escogidos de varias regiones, que se indican en el cuadro 2 infra, muestran que durante el período 1986-1992, el África al sur del Sáhara tenía la más baja tasa bruta de matriculación en la escuela primaria, que la diferencia en la matriculación entre niñas y niños era de 19 puntos porcentuales y que la tasa de crecimiento de la población era extremadamente alta (3%). En forma similar, los países del Asia meridional tenían una baja tasa bruta de matriculación, una alta discrepancia entre niños y niñas (25 puntos porcentuales) y una alta tasa de crecimiento de la población (superior al 2%). En ambas regiones, el producto nacional bruto (PNB) era bajo y lo propio ocurría con la proporción del gasto público destinada a la educación, expresada como porcentaje del PNB.

Cuadro 1. Niños que no asisten a la escuela (de 6 a 11 años de edad), por región y por sexo

Indicadores escogidos	África al sur del Sáhara	Asia meridional	Asia oriental	Oriente Medio	América Latina y el Caribe	Total de los países en desarrollo
<u>1980</u>						
Total de niños de 6 a 11 años de edad que no asisten a la escuela (millones)	26	59	55	9	9	158
Niños de 6 a 11 años de edad que no asisten a la escuela, como porcentaje del total de niños de 6 a 11 años	43	40	25	33	17	27
Total de niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela (millones)	15	38	32	6	5	96
Porcentaje de niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela, respecto del total de 6 a 11 años	49	53	30	43	18	38
<u>1990</u>						
Total de niños de 6 a 11 años de edad que no asisten a la escuela (millones)	41	48	26	9	8	132
Niños de 6 a 11 años de edad que no asisten a la escuela, como porcentaje del total de niños de 6 a 11 años	50	27	14	24	13	21
Total de niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela (millones)	22	32	14	5	4	77
Porcentaje de niñas de 6 a 11 años que no asisten a la escuela, respecto del total de 6 a 11 años	54	38	16	31	13	29

Fuente: UNESCO, 1993 Trends and Projections of Enrolment by Level of Education, by Age and by Sex, 1960-2025, Paris.

Cuadro 2. Indicadores educacionales y económicos escogidos, por región

Indicadores escogidos	Africa al sur del Sáhara	Oriente Medio y África septentrional	Asia meridional	Asia oriental y el Pakistán	América Latina y el Caribe
Tasa de matriculación en la escuela primaria (porcentajes brutos)					
1960	36	56	58	103	73
1986-1992	67	97	88	117	104
Porcentaje de niños que llegan al quinto grado (1986-1992)	61	90	59	86	60
Tasa de matriculación en escuela primaria de niñas, como porcentaje de la de varones (1986-1992)	81	85	75	94	98
Tasa de matriculación en la escuela secundaria de niñas, como porcentaje de la de varones (1986-1992)	64	74	58	84	108
Tasa de alfabetización de mujeres adultas, como porcentaje de la de hombres (1990)	67	66	54	81	97
Tasa de crecimiento de la población (porcentaje) (1980-1993)	3,0	2,9	2,2	1,7	2,1
PNB per cápita <sup>a/</sup> (1992)	504	1.977	313	800	2.648
Gasto público en educación, como porcentaje del PNB (1991)	4,6	5,5	4,1	3,4	4,2

Fuente: UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1995; UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación, 1993.

<sup>a/</sup> En dólares de los Estados Unidos.

/...

### III. ACCIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA

#### A. Principales protagonistas y recursos

13. Tradicionalmente, los principales encargados de impartir educación son los gobiernos, las comunidades, los padres, las madres, los organismos de profesionales y las organizaciones de voluntarios y de otros tipos. El gobierno tiene un papel fundamental que desempeñar en la provisión de educación para todos. La responsabilidad general, la formulación de políticas, la creación de sistemas, la planificación, la coordinación y el control de calidad siguen siendo en gran medida responsabilidad del gobierno. Además, el gobierno sigue siendo la fuente principal de financiación de los proyectos de educación para todos, aun cuando un sistema de cooperación entre el gobierno y diversas comunidades puede incrementar los recursos financieros disponibles para la educación. En particular, el gobierno debe asegurar que la educación para todos, en carácter de derecho humano básico, esté al alcance de todos. Por consiguiente, el UNICEF considera que el gobierno es uno de sus asociados más importantes en las actividades de la educación para todos.

14. Los protagonistas internacionales principales en materia de educación básica son la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y otros organismos de las Naciones Unidas, en especial el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el UNICEF y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP); el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, los donantes bilaterales; y las organizaciones no gubernamentales (ONG) y fundaciones internacionales. Los encargados de prestar asistencia a la educación básica a escala internacional, además de aportar asistencia financiera, ejercen una apreciable influencia sobre las políticas y las prioridades y aportan una perspectiva y una experiencia mundiales al ámbito nacional, al prestar asistencia técnica en la preparación y la realización de planes nacionales y al brindar apoyo al fomento de la capacidad y a actividades que tienen efectos catalíticos.

15. Los recursos para la educación han sido aportados mayormente por los propios países en desarrollo. Del total del gasto público y privado en educación, se estima que sólo un 2% es financiado por donantes externos. El sistema de información acerca de la asistencia externa no proporciona una medición fidedigna de la proporción de asistencia externa dedicada a la educación básica. Una estimación a grandes rasgos es que, de la proporción general del 9% del total de la asistencia oficial para el desarrollo que se destina a la educación, en 1993 se gastó menos del 10% en educación primaria, alfabetización y desarrollo en la primera infancia. En comparación, en los países en desarrollo se estima que la mitad del gasto de educación nacional se dedica a la enseñanza básica. Toda la asistencia del UNICEF en materia de educación se destina a educación básica.

16. En el período posterior a la Conferencia de Jomtien hubo un cambio en las políticas de los donantes y en los recursos que éstos destinaron a la educación básica. Los donantes bilaterales han mostrado un creciente interés en la educación básica, aun cuando el cambio en la asignación de fondos a ese sector ha tardado en materializarse. Los donantes multilaterales, en especial el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el UNICEF, la UNESCO y el FNUAP han aumentado sustancialmente la proporción de sus recursos destinada a la educación

/...

básica (véase el cuadro 3 *infra*). En 1993 y 1994, los préstamos del Banco Mundial con destino al sector de la educación ascendieron a aproximadamente 2.000 millones de dólares anuales, y casi la mitad de esa suma se asignó a la educación primaria. El UNICEF ha duplicado con creces sus recursos con destino a la educación básica, desde 37 millones de dólares en 1987 hasta 87 millones de dólares en 1994. No obstante, en 1994 la educación representaba sólo el 11% del total de los gastos del UNICEF para programas, en comparación con el 25% para el sector de salud. Si se incluyen los gastos para educación en situaciones de emergencia, el total de los gastos del UNICEF en educación aumenta hasta 103 millones de dólares, es decir, el 13% del total de los gastos para programas. En el actual plan de mediano plazo para el período 1994-1997 (E/ICEF/1994/3) se propone aumentar la proporción de los gastos de programas destinados a la educación básica hasta el 18% hacia fines del período del plan.

Cuadro 3. Apoyo de donantes a la educación

(En millones de dólares de los EE.UU.)

Donantes	1980		1990	
	Importe	Porcentaje	Importe	Porcentaje
Total	4.480	100	6.035	100
Bilaterales	3.595	80	3.640	60
Multilaterales	885	20	2.395	40
de los cuales:				
Banco Mundial	440	10	1.487	25
UNICEF	35	0,8	64	1

Fuente: UNESCO: Informe Mundial sobre la Educación, 1993, París; estadísticas de programas del UNICEF.

17. A fin de apoyar las metas acordadas en Jomtien, es preciso reestructurar la asistencia externa a la educación en lo concerniente tanto a la cantidad como a la calidad de la ayuda. Es preciso que los donantes aumenten su presupuesto de asistencia a la educación y que, dentro de éste, aumenten la proporción destinada a educación básica. Lo que es más importante, esa asistencia debería adoptar una perspectiva a largo plazo, incluir un diálogo de políticas para lograr un apoyo sectorial integral, centrarse en el fomento de la capacidad del país, asegurar la equidad y mejorar el nivel de aprendizaje de los alumnos. Tanto las autoridades nacionales como sus colaboradores internacionales deben compartir la responsabilidad de la movilización de los recursos destinados a la educación básica, con arreglo al enfoque 20/20 de movilización de recursos, que

/...

fue refrendado en marzo de 1995 en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Con arreglo a este enfoque, al menos un 20% de los presupuestos, tanto de los países como de los donantes, deberían reservarse a servicios sociales esenciales, entre ellos la educación básica, la APS y la nutrición, la planificación de la familia, el abastecimiento de agua apta para el consumo y el saneamiento.

#### B. Trabajo con copartícipes

18. El programa de la UNESCO en materia de educación básica se centra en el apoyo a la política y la planificación y la asistencia técnica en la ampliación del acceso a la educación básica y el logro de una mejor calidad y pertinencia de la educación. La UNESCO presta asistencia a programas cuyo propósito es reducir el analfabetismo, especialmente entre las mujeres, los jóvenes que no asisten a la escuela, los niños de la calle y los refugiados. Debido a la creciente conciencia de la importancia de la educación primaria para el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza, el Banco Mundial ha aumentado los préstamos destinados a la educación primaria y secundaria inicial, presta explícitamente atención a la educación de las niñas y destina los fondos menos a financiar edificios y más a insumos educacionales. El hincapié que hace el PNUD en el desarrollo humano sostenible lo conduce a destacar los resultados educacionales, los proyectos en beneficio de poblaciones en situación desventajosa y los vínculos entre distintos sectores y copartícipes. El FNUAP promueve la educación sobre población y coopera con otras organizaciones en el apoyo a la educación de las niñas a nivel primario y secundario.

19. Los recursos y la capacidad del UNICEF constituyen una pequeña pero estratégica contribución a las actividades nacionales e internacionales encaminadas a ofrecer educación para todos. A escala de país, el UNICEF realiza sus actividades de educación en estrecha colaboración con sus copartícipes nacionales y trata de encontrar la manera de asegurar el éxito de los programas y prioridades nacionales en materia de educación para todos. El UNICEF promueve activamente y alienta la cooperación con otros donantes externos en apoyo de programas por países coordinados y coherentes en materia de educación básica. También trata de entablar colaboración con los principales copartícipes en Jomtien - la UNESCO, el PNUD y el Banco Mundial - así como con otras organizaciones internacionales, bilaterales y no gubernamentales.

20. El UNICEF y la UNESCO han cooperado estrechamente desde su creación. En 1972, 1982 y 1991 se concertaron acuerdos concretos de cooperación entre ambas organizaciones. En 1989, un año antes de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, se estableció un Comité Conjunto sobre Educación, compuesto por representantes de las Juntas Ejecutivas del UNICEF y la UNESCO, con el propósito de orientar la colaboración de ambas organizaciones (E/ICEF/1989/12, decisión 1989/17). En virtud del actual acuerdo de cooperación entre la UNESCO y el UNICEF, se han realizado varias actividades en colaboración, como la preparación de un sistema de vigilancia del grado de aprendizaje, la individualización y difusión de innovaciones educacionales, el mejoramiento de la provisión de materiales didácticos básicos y la promoción de la educación de las niñas y las mujeres. También hay un proyecto en colaboración cuyo propósito es elaborar indicadores cualitativos del adelanto educacional y ayudar a varios países a fortalecer sus sistemas de estadísticas educacionales.

/...

21. Como actividad de seguimiento de la Conferencia de Jomtien, el UNICEF, además de otros coparticipes en Jomtien, sigue trabajando por conducto del Foro de Educación para Todos en el examen de los adelantos hacia las metas de educación para todos, en apoyo de la movilización y las actividades de promoción y el aliento al intercambio de experiencias y la justipreciación de las estrategias en los planos nacional e internacional. Por conducto del Foro de Educación para Todos, se ha iniciado un examen oficial de los adelantos logrados entre la celebración de la Conferencia de Jomtien y la mitad del decenio. Una de las actividades de movilización consistió en reunir en la India, en 1993, a los dirigentes de los nueve países en desarrollo más populosos del mundo, con el propósito de suscitar un apoyo político de alto nivel y un compromiso de la sociedad en pro de la metas de educación para todos. En esos países residen más del 70% de los analfabetos del mundo. Los nueve países (el Grupo E-9) han seguido colaborando y sus dirigentes se reunieron nuevamente en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social a fin de reafirmar su compromiso y planificar los futuros intercambios.

22. En respuesta al enorme reto que entraña la educación en África, los cuatro patrocinadores de Jomtien y el FNUAP están preparando un programa de apoyo a la educación básica en África. El propósito del programa, cuyo título es "Foco en la Educación para Todos en África", es propiciar que los donantes interesados trabajen en forma conjunta y con el acuerdo de cada uno de los países, a fin de formular y aplicar planes de educación básica.

23. Se ha asignado una elevada prioridad a entablar colaboración en pro de la educación de las niñas. El UNICEF, en colaboración con el Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, ha iniciado un programa de apoyo a la educación de las niñas en 15 países africanos que, según se espera, será llevado también a otros países. El UNICEF está cooperando con la UNESCO, el Banco Mundial, el PNUD y el FNUAP a escala mundial, a fin de organizar conferencias y seminarios y armonizar las políticas de educación de las niñas. En materia de desarrollo en la primera infancia, el UNICEF está colaborando con varias ONG internacionales, tales como Save the Children Fund, Bernard van Leer Foundation y Aga Khan Foundation, además de su colaboración con el Banco Mundial y la UNESCO.

#### C. Papel complementario del UNICEF

24. El fundamento de la cooperación del UNICEF en materia de educación es su obligación de promover y apoyar programas integrales por países, a fin de responder a las necesidades de los niños en materia de supervivencia, protección y desarrollo. La vinculación de la educación con la realización y el carácter sostenible de todas las demás actividades del UNICEF para la supervivencia y el desarrollo del niño es una consideración importante en la formulación de las políticas y estrategias del UNICEF relativas a la educación básica.

25. Como ya se indicó, las actividades del UNICEF en materia de educación básica complementan las de la UNESCO, el Banco Mundial, el PNUD, el FNUAP y otros encargados de proporcionar asistencia externa. Hay varias características específicas del mandato y las operaciones del UNICEF que le otorgan algunas ventajas comparativas al realizar actividades de educación:

a) El amplio mandato del UNICEF de trabajar en forma multisectorial para el desarrollo integral del niño, que ofrece la oportunidad de promover vínculos

/...

entre actividades de aprendizaje y otras que afectan la supervivencia, la protección y el desarrollo de niñas y mujeres;

b) El papel catalítico del UNICEF en la creación de condiciones apropiadas para la vigencia de los derechos del niño;

c) El proceso del UNICEF de programación por países, que posibilita que trabaje en pro de un desarrollo social integral dentro del marco de políticas y planificación de cada país;

d) La amplia presencia del UNICEF sobre el terreno a escala nacional y subnacional y su capacidad de trabajar, al menos selectivamente, con comunidades y ONG, posibilitan que responda en forma flexible y eficaz a las necesidades y preocupaciones de las personas.

e) La amplia experiencia del UNICEF en materia de promoción, comunicación y movilización social.

26. La capacidad potencial de esas ventajas especiales puede aprovecharse en la práctica cuando el UNICEF trabaja en colaboración con otros copartícipes en la educación básica y trata de que las acciones sean complementarias.

#### IV. EVOLUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EDUCACIÓN DEL UNICEF

##### A. Prioridades en evolución

27. La cooperación del UNICEF en materia de educación evolucionó a partir de la prestación de asistencia a la educación primaria y secundaria en el decenio de 1960, para pasar en los decenios de 1970 y 1980 a prestar más atención a la educación primaria, la educación extraescolar y el desarrollo en la primera infancia. En 1980, la Junta Ejecutiva pidió al UNICEF que brindara apoyo a la reorientación y la reforma de las escuelas primarias para aumentar el acceso de los niños que carecen de servicios, fortalecer los programas de educación para jóvenes y mujeres y prestar mayor atención a los niños en edad preescolar (E/ICEF/673, párr. 114). En 1982, un Grupo de Trabajo conjunto de la UNESCO y el UNICEF preparó un programa sobre la universalización de la enseñanza primaria y la alfabetización, que contribuyó a reorientar la cooperación del UNICEF en materia de educación en varios países. En 1984, la Junta Ejecutiva refrendó un examen de las políticas de desarrollo en la primera infancia (E/ICEF/1984/L.1), en la que se destacaron los aspectos intelectuales, sociales y emocionales del desarrollo infantil y el importante papel de padres y madres al respecto (E/ICEF/1984/12, párr. 79). Al debatir cuestiones programáticas en su período de sesiones de 1986, varias delegaciones miembros de la Junta Ejecutiva del UNICEF expresaron la opinión de que la educación de la mujer era probablemente el factor más importante para mejorar la supervivencia y el bienestar de los niños. En el plan de mediano plazo del UNICEF para el período 1985-1989 (E/ICEF/1986/3) también se prevé un continuo apoyo a la educación de la mujer (E/ICEF/1986/12, párr. 31).

28. A lo largo de los años, la cooperación del UNICEF en materia de educación ha abarcado una amplia gama de actividades. En lo concerniente a la educación primaria, se apoyó la preparación y producción de libros de texto y materiales

/...

didácticos y de aprendizaje, la capacitación y el perfeccionamiento de maestros, el fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión y el mejoramiento de los sistemas de vigilancia y de evaluación. Se brindó asistencia a diversas actividades de educación extraescolar a fin de proporcionar oportunidades de aprendizaje a las niñas, las mujeres y otros grupos postergados. Hasta el decenio de 1980, se brindaba apoyo a proyectos de educación preescolar en varios países, pero éstos a menudo tenían una cobertura limitada y costos relativamente altos. Desde entonces, se hace mayor hincapié en actividades más ampliamente costeables de atención y estímulo del niño en la primera infancia, con base en el hogar y la comunidad.

29. La educación y la capacitación son importantes elementos en la mayoría de los programas a los que presta asistencia el UNICEF, aun cuando esas actividades de capacitación no figuran como asistencia a la educación en los informes financieros del UNICEF. En respuesta al mandato del UNICEF de prestar servicios básicos a los niños y las mujeres, cabe señalar los siguientes componentes de importancia crítica: capacitación de parteras tradicionales, agentes de APS, y encargados del mantenimiento de instalaciones de abastecimiento de agua y saneamiento; utilización de escuelas primarias para promover la salud y el bienestar de los niños mediante conceptos como el enfoque "de niño a niño"; alfabetización y enseñanza de oficios para las actividades femeninas de generación de ingresos; educación en salud y saneamiento ambiental, etc.

30. Tras la Conferencia de Jomtien, el UNICEF, con el aliento de la Junta Ejecutiva, reorientó su apoyo para hacer hincapié en la formulación de políticas y estrategias y la expresión de éstas en actividades operacionales encaminadas a ayudar a los países donde hay grandes proporciones de niños que no egresan de la escuela primaria, a lograr la educación primaria universal. La ratificación por la mayoría de los países de la Convención sobre los Derechos del Niño y la adopción por dichos países de las metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia proporcionaron un impulso mayor a los esfuerzos orientados hacia la educación básica.

#### B. Lecciones fundamentales para el futuro

31. La experiencia de los últimos 30 años de actividad en materia de educación arroja lecciones que servirán para orientar los futuros programas. Entre esas lecciones, las más importantes se indican en los párrafos 32 a 36 infra.

#### Atención a la educación primaria

32. Dada la limitada capacidad financiera del UNICEF, es importante que se centre en un sector de la educación básica donde puedan lograrse beneficios para la mayor cantidad de niños. En el pasado, a veces los limitados recursos de la organización, tanto financieros como humanos, se han dispersado entre muchas actividades fragmentadas, sin lograr efectos de grandes proporciones en una esfera determinada. La ausencia de educación primaria de calidad aceptable sigue siendo un grave problema en la mayor parte del mundo en desarrollo. Por consiguiente, es preciso que la educación primaria escolar y extraescolar sea el tema principal de las actividades del UNICEF en materia de educación.

El papel complementario de la educación extraescolar

33. Debido a su flexibilidad intrínseca, la educación extraescolar ofrece una oportunidad especial para ampliar el alcance de la educación y llegar a los niños y las mujeres que no asisten a la escuela y que no tienen acceso a la educación y también de fortalecer los componentes educacionales de servicios como los de salud y nutrición para el niño, abastecimiento de agua y saneamiento y actividades de desarrollo para la mujer. Los programas de educación primaria extraescolar, no obstante, deben ser parte integrante de un sistema unificado de educación primaria y su calidad debe ser comparable a la de la educación que se imparte por conducto del sistema escolar. Una educación de mala calidad impartida con programas extraescolares ni será valorada por padre y madres ni redundará en beneficios a largo plazo para los niños. Igualmente importante es que los enfoques extraescolares se incorporen, siempre que corresponda, en el sistema escolar primario, para que éste responda a las circunstancias en que se encuentren los niños. Por otra parte, es preciso justipreciar la relación costo/eficacia de las nuevas iniciativas en este tema, antes de duplicarlas ampliamente.

Programa de desarrollo en la primera infancia con base en el hogar y la comunidad

34. El UNICEF ha pasado desde ofrecer apoyo a las instituciones preescolares, que por lo general atienden a los niños más privilegiados, hacia el apoyo a los programas de desarrollo en la primera infancia con base en el hogar y la comunidad. Lo nuevos conocimientos con que se cuenta acerca de los efectos del estímulo del niño en la primera infancia sobre su posterior desempeño en la escuela, así como el efecto beneficioso de la participación de los padres, las madres y la comunidad en el desarrollo temprano de los niños, fundamentan que se realicen programas costeables con base comunitaria para la atención del niño y la educación de padres y madres.

Hacer hincapié en la educación básica de adultos en lugar de la alfabetización de adultos

35. El apoyo del UNICEF a programas estrechos y aislados de alfabetización de adultos ha sido reemplazado por el apoyo a programas de educación de jóvenes que no asisten a la escuela y mujeres, a fin de darles una segunda oportunidad de recibir educación básica. Se hace hincapié en la educación de jóvenes y adultos que fortalece o es parte de programas de APS, planificación de la familia, mejora de la atención del niño, enseñanza sobre la crianza del niño, mejora del medio ambiente y mitigación de la pobreza. Es preciso que un componente importante de la educación básica de adultos sea enseñar a padres y madres acerca de cómo atender y estimular a los niños de corta edad y la manera en que padres, madres y miembros de la comunidad pueden promover la educación básica de los niños.

El fomento de la capacidad local es más importante para el carácter sostenible de los programas que la provisión de suministros y equipo

36. Los limitados recursos del UNICEF pueden tener efectos de larga duración si se utilizan para fomentar la capacidad local y los conocimientos prácticos necesarios para la eficacia de los programas en lugar de la provisión de

/...

suministros. Cuando se apoya la provisión de suministros, se presta atención a los materiales y recursos locales, en reemplazo de suministros importados y previamente envasados.

## V. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DE EDUCACIÓN DEL UNICEF

### A. Alcance de la cooperación

37. El alcance de las acciones del UNICEF en materia de educación básica abarcará la educación primaria universal, prestando especial atención a las niñas y las mujeres, el desarrollo en la primera infancia y la educación básica de adultos como componentes de apoyo. Distintos países están en diferentes etapas de su desarrollo económico y educacional (véase el anexo). La atención relativa que se preste a determinadas actividades y la combinación de éstas variarán de un país a otro, en función del nivel de adelanto logrado en cada país.

### B. Objetivos

38. Los cinco objetivos estratégicos de los programas de educación del UNICEF son:

- a) Aumentar las tasas de matriculación, retención y egreso de los niños en edad escolar primaria de establecimientos escolares y programas extraescolares;
- b) Reducir las disparidades entre los sexos y entre distintas zonas geográficas en materia de matriculación y egreso;
- c) Mejorar la proporción de estudiantes matriculados que logran niveles mínimos de aprendizaje;
- d) Posibilitar que padres y madres preparen mejor a los niños de corta edad para recibir educación, mejorando sus conocimientos teóricos y prácticos acerca del cuidado del niño de corta edad;
- e) Realzar vínculos de apoyo recíproco entre la educación básica y otros programas en beneficio de los niños y las mujeres;

### C. Esferas de acción

39. Debido a sus análisis de la situación de los niños y las mujeres y a la formulación de estrategias y objetivos para la cooperación del UNICEF en un país, el proceso de programación por países es el mecanismo de adaptación de las metas mundiales a las circunstancias de cada país. El programa para un país constará de una combinación de actividades estratégicas y de acción catalítica en las esferas que se indican a continuación.

#### Acceso universal a la educación primaria

40. La prioridad para las acciones de educación para todos del UNICEF es la participación universal de los niños en la educación primaria de buena calidad.

/...

En forma coherente con esta política, el UNICEF dedicará la mayor parte de sus limitados recursos financieros y humanos a brindar apoyo estratégico al logro de la educación primaria universal. Debido a que el sistema escolar tiene capacidad potencial de llegar a la mayoría de los niños, el UNICEF trabajará en estrecha colaboración con los gobiernos y otros copartícipes educacionales, a fin de asegurar que los sistemas de educación primaria sean eficientes y tengan una buena relación costo/eficacia. Dado que en muchos países el sistema escolar no puede por sí mismo satisfacer las exigencias de una educación primaria universal, el UNICEF promoverá un sistema unificado de educación primaria con enfoques diversificados mediante: a) incorporación de modalidades extraescolares, según sea necesario, en el sistema escolar; b) apoyo a la educación primaria extraescolar de calidad comparable; y c) fomento de una cooperación de los gobiernos, las ONG y las comunidades a fin de asegurar que se imparta educación primaria de calidad aceptable a todos los niños.

41. A fin de mejorar el acceso, las opciones son: mejorar y aprovechar eficazmente las escuelas existentes, ampliar y mejorar los enfoques extraescolares complementarios y crear nuevos establecimientos, según se indica a continuación:

a) El mejoramiento de escuelas existentes, que a menudo han sido descuidadas, y la provisión de maestros y materiales didácticos y de aprendizaje puede ser la solución que mejor resultados dé en cuanto a ampliar el acceso y mejorar la calidad. Es preciso que los establecimientos existentes se aprovechen óptimamente mediante soluciones como el doble turno y las clases de grados múltiples;

b) Cuando el sistema escolar no puede ampliarse con velocidad suficiente o cuando no presta servicios a grupos de difícil acceso, es preciso utilizar enfoques extraescolares. Entre las características comunes a la educación primaria extraescolar impartida con éxito cabe mencionar las siguientes: personas de la comunidad que se desempeñen como maestros; capacitación inicial breve y fuerte supervisión de los docentes; pequeña zona de influencia; activa participación de padres y madres; currículos simplificados; provisión de materiales didácticos esenciales; escaso o ningún gasto de capital; y colaboración entre las ONG y la comunidad;

c) La construcción de nuevos edificios insume más tiempo y es onerosa. Como cuestión de política, el UNICEF no ofrece asistencia para la construcción o para bienes de capital. Al promover el acceso universal a la educación primaria, el UNICEF considerará la posibilidad de apoyar establecimientos construidos por la comunidad, en beneficio de grupos especiales postergados y cuando se establecen y aplican las normas técnicas aceptadas localmente. Este apoyo puede ofrecerse en forma de suministro de materiales de construcción y prestación de asistencia técnica.

#### Mejora de la calidad de la educación primaria

42. El UNICEF hará hincapié a la vez en la cantidad y la calidad, como factores inseparables de una educación básica que sienta las bases para que continúen el aprendizaje y el desarrollo de los niños, a fin de prepararlos para enfrentar activa, cabal y correctamente los retos del nuevo siglo. Esto abarca: a) prestar atención a lo que los niños aprenden en la educación básica, mediante la

/...

definición de los niveles mínimos de los resultados requeridos (por ejemplo, en cuestiones como la alfabetización, la aritmética, las ciencias básicas y los conocimientos para la vida) y establecer los medios de justipreciar su aprendizaje; y b) mejorar la calidad y la pertinencia de la educación, prestando mayor atención a la determinación de los contenidos, la preparación de métodos y materiales de enseñanza libres de prejuicios por razones de sexo u otras razones, la promoción de una pedagogía centrada en el niño y la provisión de mejor capacitación, apoyo e incentivos para los maestros. La experiencia recogida por el UNICEF ha puesto de manifiesto las siguientes necesidades:

a) Un problema común es transformar y adaptar los currículos escolares para que pasen a ser planes didácticos pertinentes, prácticos e interesantes, y ofrecer planes de lecciones, guías para el maestro, materiales pedagógicos y libros de texto que den apoyo y que abarquen las necesidades esenciales y el aprendizaje de los niños. Es preciso mejorar la capacidad de las instituciones nacionales para posibilitar que preparen los materiales didácticos y ayudar a las escuelas a adaptarse a esos materiales y a agregar otros;

b) Es preciso difundir ampliamente los enfoques centrados en el niño y de aprendizaje activo, en contraste con el aprendizaje tradicional de memoria. Es menester prestar atención al niño como participante activo en su aprendizaje, con procesos adaptados a la necesidades, la edad y los intereses del niño. Los conocimientos teóricos y prácticos deben vincularse a la comprensión, el análisis y la situación en la vida real. Además, la escuela y el aprendizaje deberían ser divertidos y no una carga pesada;

c) El enfoque "de niño a niño" proporciona contenidos y metodologías importantes para la educación. El niño no debería ser objeto pasivo de los programas de educación, sino un participante activo en todo el proceso;

d) Los grados iniciales de la escuela primaria recibirán especial atención, dado que es en esos años cuando se producen las tasas más altas de abandono y repetición y se conforman las actitudes del niño y su compromiso en pro del aprendizaje. Es necesario que los primeros años de la escuela primaria estén adaptados a los diversos niveles de preparación de los niños y que se reconozca que la mayoría de los niños no se han beneficiado con programas preescolares estructurados;

e) Debería promoverse, por ser pedagógicamente justificada, la política de enseñar en el idioma materno en los primeros grados de la enseñanza primaria y luego efectuar una transición a un idioma nacional o internacional;

f) La enseñanza en grados múltiples es una estrategia útil que puede realzar tanto la eficiencia de los docentes como el aprendizaje de los alumnos, particularmente cuando se trata de pequeñas escuelas en zonas remotas. En verdad, este sistema está más generalizado que lo que se reconoce comúnmente y se lleva a la práctica sin efectuar una reorientación esencial de los métodos didácticos;

g) El maestro es la clave para mejorar la calidad del aprendizaje. Los programas para elevar los conocimientos prácticos y la competencia de los maestros de escuelas primarias mediante capacitación previa al servicio y en el servicio deben tener una buena relación costo/eficacia y ser suficientes para

responder a las necesidades. Se ha comprobado que los programas innovadores de formación de docentes, en virtud de los cuales se imparte a cantidades relativamente grandes de docentes una capacitación relativamente breve previa al servicio, seguida de capacitación periódica en el servicio y estrecha supervisión, es eficaz en muchos programas de enseñanza escolar y extraescolar. Son particularmente importantes los programas para asegurar que las personas de la comunidad que se desempeñan como maestros obtengan una más alta capacitación académica y profesional, a fin de poder establecer una educación básica de calidad y pertinente con base en la comunidad;

h) Igualmente importante es la formación de administradores y planificadores, como los directores de escuela, los funcionarios de educación, los directores y los supervisores. Debido al papel protagónico de los directores de escuela en el proceso educacional, es necesario hacer especial hincapié en su capacitación y prestar atención a estrechar los vínculos entre la escuela, los progenitores y la comunidad, así como al desarrollo de mejores conocimientos académicos, profesionales y de administración práctica;

i) La calidad, la cantidad y la pertinencia de los libros de texto, las lecturas suplementarias y los libros de bibliotecas son factores de importancia crítica para la educación de buena calidad. Es preciso asegurar que en las escuelas, especialmente en las comunidades más pobres, se disponga de libros y otros materiales de lectura. Es menester promover métodos de producción de muy bajo costo y mejorar la capacidad de producción y distribución, a fin de llegar al autovalimiento de los países;

j) Un importante elemento, particularmente para los países que padecen graves limitaciones presupuestarias, es ofrecer apoyo en forma de suministros y equipo para acciones innovadoras y experimentales en los programas nacionales de educación. Entre los suministros cabe mencionar el equipo para la impresión de libros de texto y otros materiales de lectura; el papel para libros de texto y materiales didácticos; los libros de texto impresos; los materiales didácticos; los suministros para la escuela, entre ellos tizas, pizarrones, equipos deportivos y equipos de oficina; aperos agrícolas e instrumentos para artesanías; y equipo de transporte para facilitar la supervisión y la inspección eficaces. Para un servicio público en gran escala como la educación primaria, en la medida de lo posible los suministros y el equipo deberían ser autóctonos y no importados;

k) La capacidad potencial de la educación a distancia para enriquecer y mejorar la capacidad de los docentes y administradores, orientar a padres y madres y comités de gestión de las escuelas y concienciar al público acerca de las cuestiones de educación, está lejos de ser aprovechada plenamente. Es menester adoptar más ampliamente enfoques y métodos imaginativos que ya han sido elaborados y aplicados en materia de educación a distancia;

l) El UNICEF reconoce la enorme capacidad potencial de los medios tradicionales y modernos de comunicación para contribuir a transmitir conocimientos e información esenciales y educar a las personas. El UNICEF alentará el uso de medios apropiados al contexto del país y vinculados a los objetivos de supervivencia, protección y desarrollo del niño, y ofrecerá asistencia al respecto;

m) La investigación, la innovación y la evaluación revisten importancia crítica para mejorar la calidad, la pertinencia y la eficacia del proceso educacional. Son factores esenciales para la renovación del sistema de enseñanza. El UNICEF brindará apoyo a las actividades de investigación y evaluación, particularmente las relativas a la promoción de los objetivos de la educación básica que se consideran esenciales para la formulación de políticas y programas en un país.

#### La educación de las niñas

43. El UNICEF propicia firme y explícitamente la "acción afirmativa" a favor de la educación de las niñas. Al mismo tiempo, afirma que la educación de las niñas no debería ser considerada una actividad separada sino parte integrante de sistemas y planes nacionales de educación primaria y básica. No obstante, incorporar a las niñas en el sistema nacional de educación primaria universal requiere medidas para que el sistema sea sensible a las necesidades y preocupaciones especiales de las niñas. Cuando se necesita ofrecer oportunidades de educación extraescolar o alternativa, es preciso asegurar que esos programas ofrezcan oportunidades de aprendizaje y resultados equivalentes a los de los establecimientos escolares. Es necesario contar con un compromiso en cuanto a proporcionar recursos financieros, apoyo técnico y recursos humanos, a fin de lograr resultados óptimos en los programas extraescolares. Es necesario evitar una dicotomía de los programas sobre la base del sexo - establecimientos escolares para los niños y programas extraescolares para las niñas -. Dado que la reducción de la disparidad entre los sexos en materia de matriculación en la escuela primaria y egreso de ésta es una importante meta del decenio y de mediados de decenio, la recopilación de datos desagregados por sexo y edad será una parte importante de la vigilancia del adelanto hacia esta meta.

#### Desarrollo en la primera infancia

44. El aprendizaje comienza en la cuna y prosigue a lo largo de toda la vida de la persona. El cuidado, la atención y el afecto en las etapas iniciales de la vida determinan, en gran medida, el desarrollo intelectual y emocional ulterior del niño. Los programas pertinentes de desarrollo en la primera infancia contribuyen a compensar las privaciones del ambiente familiar y comunitario que padecen muchos niños. Un ámbito estimulante y atento es una base esencial de la educación. Los padres, las madres y los encargados de atender al niño deben tener los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover y proteger el crecimiento y desarrollo normales del niño de corta edad. El apoyo del UNICEF al respecto se orientará a mejorar los conocimientos prácticos y la capacidad de padres, madres y encargados del cuidado de los niños y las actividades basadas en la familia y la comunidad, prestando atención a la relación costo/eficacia y al carácter sostenible de los programas.

#### Educación y alfabetización de adultos

45. La educación básica de adultos es fundamental para la calidad de la vida, la potenciación democrática y la mitigación de la pobreza. Además, los niños dependen de los adultos - padres, madres, parientes, cuidadores, maestros, encargados de formular políticas - y de sus decisiones. La efectiva participación de padres, madres y comunidades en la educación requiere que posean la información y los conocimientos teóricos y prácticos básicos. Es

preciso hacer hincapié en ampliar las oportunidades de educación y los cauces de información y comunicación para toda la sociedad. Deberían plantearse programas bien planificados y sostenidos de educación básica de adultos, con beneficiarios bien definidos, en reemplazo de las acciones aisladas y con beneficiarios mal definidos. Al respecto, los medios de difusión de masas proporcionan un interesante reto para la ampliación imaginativa de la educación de adultos.

#### Educación postprimaria

46. Actualmente, es política del UNICEF limitar su asistencia a la educación básica, salvo la formación de maestros primarios. En algunos países, la educación básica abarca la etapa inicial de la enseñanza secundaria. Además, la educación básica es parte del conjunto sin solución de continuidad del sistema nacional de educación. Incluso antes de que un país llegue a la meta de la educación primaria universal, es preciso prestar atención a las consecuencias para la educación postprimaria. El diálogo de política acerca de los vínculos entre la educación básica y postbásica y la educación secundaria es una preocupación apropiada del UNICEF. Por ejemplo, el problema de la laguna de aprendizaje postprimario para una gran cantidad de jóvenes que no pueden ingresar en la escuela secundaria requiere que se consideren las políticas relativas a la ampliación de la etapa secundaria y otras alternativas postprimarias. No es demasiado pronto para comenzar a abordar los problemas de "segunda generación", más allá de la educación primaria universal y las metas para el año 2000. En las zonas postergadas, el apoyo a la educación secundaria para las niñas que quieran seguir la carrera de maestras será necesario para asegurar que haya mujeres maestras en cantidades suficientes dentro del sistema escolar.

#### Educación para niños en situación de emergencia

47. La educación es un derecho básico de todos los niños, en todos los países y en todas las situaciones. Esto abarca el restablecimiento de las escuelas y otras oportunidades de aprendizaje tan pronto como sea posible después de un desastre repentino u otras emergencias de corta duración, y la provisión de establecimientos y oportunidades similares durante una emergencia prolongada a fin de que los niños no resulten doblemente víctimas de la situación de emergencia. Éste es uno de los más importantes medios de restaurar el sentido de normalidad en la vida de los niños en comunidades perturbadas por una emergencia y puede contribuir a superar los traumas psicológicos que muchos habrán experimentado. Por consiguiente, el UNICEF propugna y apoya el rápido restablecimiento del sistema de educación básica, especialmente la educación primaria; promueve la educación de las niñas; y fomenta la activa participación comunitaria en la planificación y gestión de las escuelas y otras actividades educacionales. Por lo general, los programas de educación se planificarán y llevarán a la práctica por etapas, sobre la base de una rápida justipreciación de la situación. En los casos típicos, la primera fase se centra en lo que pueda hacerse con rapidez en apoyo de las iniciativas locales para la reanudación de las clases (y las actividades recreativas) para los niños. En etapas ulteriores se prestará atención a perfeccionar las actividades educacionales a fin de adaptarse a las condiciones locales e incorporar, entre otras cosas, los conocimientos prácticos para la vida pertinentes a la situación reinante; la prestación de apoyo profesional y capacitación a los docentes y los paraprofesionales; y la preparación de currículos y materiales conexos, como

/...

carpetas educacionales. El UNICEF trabajará en estrecho contacto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la UNESCO en relación con los refugiados y las personas desplazadas; y con la UNESCO, el PNUD, el Banco Mundial, el Programa Mundial de Alimentos y las ONG con respecto a otras poblaciones afectadas por situaciones de emergencia. En colaboración con otros programas del sector social, se promoverán en las escuelas, o por conducto de éstas, los métodos de aprendizaje y el contenido de "educación para la paz" y resolución de conflictos. Los programas de educación, siempre que estos sean necesarios, se utilizarán para ayudar a los niños afectados por traumas psicológicos y asesorar a sus familias.

#### Educación para niños en circunstancias especialmente difíciles

48. Los niños que trabajan en condiciones de explotación constituyen la mayoría de los niños del mundo en situaciones especialmente difíciles. Es preciso plantear una distinción entre el trabajo infantil que no es perjudicial para la salud y el bienestar del niño y que no interfiere con su educación y el trabajo infantil que entraña explotación y es un obstáculo para que los niños reciban educación. La educación primaria representa el medio más eficaz de prevenir y eliminar el trabajo infantil en condiciones de explotación. A fin de atraer hacia la escuela a los niños trabajadores, los servicios de educación deben ser flexibles en cuanto a su horario y su ubicación y es preciso intensificar la pertinencia y la calidad de la enseñanza. Se necesita contar con métodos de aprendizaje que respondan a las necesidades de los niños y promuevan su participación, además de estimular los cambios en las actitudes y los comportamientos, a fin de lograr la reintegración social de los niños explotados. Es necesario el compromiso de los empleadores, las comunidades y los gobiernos en pro de programas de educación para llegar a las cantidades inaceptablemente grandes de niños trabajadores que no asisten a la escuela.

49. El UNICEF también seguirá abogando por que se ofrezcan servicios educacionales básicos para niños con discapacidades y ofreciendo apoyo al respecto. Siempre que sea posible, esos niños deberían asistir a aulas comunes a fin de facilitar su integración social y ofrecerles oportunidades educacionales con una buena relación costo/eficacia. El principio orientador de ese esfuerzo es que hay diferencias en el grado de preparación del niño para el aprendizaje y su capacidad y que es preciso que los programas de educación sean sensibles a tales diferencias y respondan a ellas.

50. Los niños afectados por el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) presentan un nuevo, complejo y creciente reto a la sociedad de un número de países cada vez mayor y a organizaciones como el UNICEF, que promueve la protección de dichos niños. Se prestará apoyo a programas de base comunitaria en los que se reconozcan los derechos y la dignidad de los niños víctimas del VIH/SIDA, a fin de posibilitar que participen en actividades educacionales.

#### D. Nuevo énfasis en programas del UNICEF

51. A continuación se indican elementos de las actividades educacionales del UNICEF que representan el nuevo énfasis en la asistencia del UNICEF en materia de educación:

/...

- a) Centrar la atención en los principales problemas del sistema, como el acceso, el grado de equidad, la retención y la eficiencia, y en los países o regiones donde son mayores las necesidades y los retos en materia de educación básica, como los nueve países más populosos (el Grupo E-9), el África al sur del Sáhara y los países menos adelantados;
- b) Hacer hincapié en procesos y resultados del aprendizaje y en la preparación de mecanismos de vigilancia de que se haya logrado en la educación primaria un resultado esencial en materia de aprendizaje;
- c) Aplicar un enfoque sistémico y sistemático al desarrollo a largo plazo y al carácter sostenible de los sistemas educacionales, incluidos los trabajos sobre análisis de política, investigación y adopción de decisiones sobre la base de los datos, el apoyo a la planificación descentralizada y por zonas y la gestión de la educación primaria universal;
- d) Promover reformas sistémicas con buena relación costo/eficacia encaminadas a la universalización de la educación y a la mejora de su calidad. Un tema de particular preocupación es reducir la repetición de grados a nivel primario;
- e) Promover un efectivo aprovechamiento de nuevas tecnologías para difundir información y fortalecer el proceso educacional;
- f) Asegurar que la educación desempeñe un papel importante en la restauración de la normalidad en situaciones de emergencia y ayudar a las víctimas para que puedan hacer frente a la situación;
- g) Prestar atención a las etapas posteriores a la educación primaria y a las necesidades de educación de los niños en el siglo XXI.

## VI. ESTRATEGIAS PROGRAMÁTICAS

52. Tras la evaluación de los programas que reciben asistencia del UNICEF realizada en 1992 por un grupo de gobiernos donantes (E/ICEF/1993/CRP.7), la Junta Ejecutiva ha hecho hincapié en la importancia de elaborar una estrategia general de programación para la cooperación del UNICEF. Esta estrategia general debería abarcar una opción deliberada acerca del equilibrio y la combinación de cuatro enfoques estratégicos principales, en el marco de la situación de cada país: énfasis en la prestación de servicios; fomento de la capacidad para prestar servicios sociales sostenibles en los países que reciben asistencia; potenciación de los participantes; y promoción de metas sociales. La experiencia en materia de educación adquirida por el UNICEF en el último decenio también señala la necesidad de elaborar y equilibrar enfoques estratégicos, a fin de adaptarse a la diversidad de las situaciones existentes en los países. A continuación se presentan los elementos de estrategia en los programas de educación básica del UNICEF.

A. Ampliación de los servicios haciendo hincapié  
en la formulación de políticas

53. Una de las contribuciones del UNICEF a la ampliación y revitalización de la educación básica será el apoyo a la formulación de políticas y al diálogo de políticas. En los casos en que se necesiten recursos financieros de gran magnitud, el UNICEF proporcionará apoyo catalítico al gobierno para la preparación, el ensayo y la verificación experimental de métodos y enfoques y trabajará con otros donantes, ONG, organizaciones comunitarias y el sector privado. En lo tocante a la formulación de políticas y la promoción, el UNICEF se interesará en todos los aspectos de la educación, pero la asistencia financiera y técnica del UNICEF se encauzará estratégicamente, sobre la bases de una determinación de adónde reviste importancia vital la asistencia y qué están haciendo otros donantes al respecto. El apoyo del UNICEF abarcará:

- a) Establecer y fortalecer un marco jurídico y de políticas que aclaren las responsabilidades y los derechos de los ciudadanos, la sociedad civil y el gobierno en sus diferentes jurisdicciones, con respecto a garantizar la provisión de educación primaria universal. Además, y según sea apropiado, el UNICEF ayudará a formular planes nacionales y subnacionales de educación, con las estructuras de gastos apropiadas, a fin de ampliar y mejorar la educación primaria;
- b) Establecer mecanismos descentralizados, locales, por zonas y escuelas, para la planificación y la gestión de la educación primaria universal, haciendo especial hincapié en el desarrollo de organizaciones de movilización y coordinación, como los comités educacionales de aldea y las asociaciones de padres y maestros. Será menester contar con apoyo a niveles más altos del sistema, a fin de formular las políticas, normas, programas y actividades de capacitación necesarias para llevar a la práctica un enfoque por zonas, como el indicado;
- c) Fortalecer la vigilancia, en los planos nacional, subnacional y local, del adelanto hacia el logro de la educación primaria universal. Esta vigilancia debería abarcar el desarrollo de métodos locales (por ejemplo, por conducto de las asociaciones de padres y maestros o los comités educacionales) a fin de detectar a los niños que no asisten a la escuela y a los que corren riesgo de abandonar. Es necesario formular estrategias para alentar a esos niños a matricularse y permanecer en la escuela y para posibilitar dicha permanencia, además de seguir su trayectoria hasta que egresen de la enseñanza primaria. Una actividad particularmente útil será iniciar, en colaboración con la UNESCO y otros copartícipes, una evaluación de los planes nacionales encaminados a lograr la educación para todos antes de una fecha determinada;
- d) Reestructurar los presupuestos educacionales a fin de favorecer la educación primaria y secundaria inicial, recurriendo a nuevas fuentes y promoviendo una buena relación costo/eficacia. Dado que el UNICEF reconoce que persisten las limitaciones a la financiación de la educación básica por parte de los gobiernos y los donantes, debe mantener su preocupación o promover la reasignación del gasto público, a fin de aumentar la proporción destinada a la educación primaria, tanto dentro de los presupuestos totales como de los de educación. Es necesario aumentar el total de los recursos destinados a la educación atrayendo las contribuciones de las comunidades, el sector privado y

/...

los beneficiarios. Además, el UNICEF contribuirá a determinar maneras de aprovechar con buena relación costo/eficacia los presupuestos educacionales, promover los estudios por países sobre una reforma con buena relación costo/eficacia y apoyar la capacitación en materia de cálculos de costos y financiación;

e) Organizar campañas de concienciación pública, como los días nacionales de matriculación, y el examen público periódico de los resultados de la vigilancia del adelanto hacia la educación universal primaria, con el propósito de movilizar a todos los copartícipes en la educación, en pro de la educación para todos.

#### B. Fomento de la capacidad en distintos planos

54. Otra importante estrategia del UNICEF en materia de educación es el fomento de la capacidad. Cuando no se logra la educación para todos, ello se debe a diversos problemas, de índole económica, cultural y política. Pero el problema más común es el relativo a la débil capacidad institucional y humana dentro de un país, en temas como investigación, análisis y formulación de políticas, planificación y programación, incluido el cálculo de costos, recopilación de información y gestión y vigilancia. El logro de las metas educacionales, tanto cuantitativas como cualitativas, y el carácter sostenible de esos adelantos a lo largo del tiempo requieren absolutamente una mejor capacidad nacional en esos temas. Por consiguiente, el UNICEF proporcionará más asistencia en los siguientes aspectos:

a) Fomentar o realzar, de manera sistemática y por etapas, la capacidad técnica y profesional de las instituciones y organizaciones nacionales, provinciales, de distrito y locales, tanto del gobierno como fuera de él. Esto abarcará organismos centrales como las instituciones encargadas de preparar currículos y formar maestros, departamentos de planificación y gestión, estructuras de distrito, centros ministeriales de capacitación y organizaciones locales como los comités educacionales y las asociaciones de padres y maestros;

b) Fomentar esa capacidad en forma general, superando el proyecto piloto o el distrito de demostración, con la colaboración de otros encargados de prestar ayuda y copartícipes nacionales, de modo que se logre una masa crítica en todos los niveles y en todas las regiones del país;

c) Promover métodos y procesos de fomento de la capacidad que sean sostenibles, mediante el desarrollo sistemático de las instituciones de capacitación regionales, nacionales y subnacionales existentes;

d) Apoyar la formación de conciencia, intereses y conocimientos prácticos en las comunidades, de modo que se involucren activamente en la educación, y realzar la capacidad de entidades comunitarias como los comités de padres y madres, los comités educacionales de aldea y la administración de las escuelas.

#### C. Potenciación de los beneficiarios

55. La participación de padres y madres en la educación, en su carácter de individuos y por conducto de las asociaciones de padres y madres y otros órganos colectivos, así como la de dirigentes y organizaciones comunitarios, es un

/...

componente esencial para el éxito de todo sistema de educación. Una mayor participación, especialmente la que supera la mera contribución de dinero y trabajo, puede conducir a una mayor identificación local con las escuela y a un sentido de "propiedad" de ésta y, por ende, a una mayor demanda de educación, más y mejores establecimientos escolares y una educación de más alta calidad y mayor pertinencia a las condiciones y necesidades locales. Es necesario apoyar la ampliación de las opciones y la experimentación, con nuevas maneras de movilizar recursos con destino a la educación básica por las comunidades y las autoridades locales. A fin de alentar esos enfoques, el UNICEF realizará lo siguiente:

a) Promover políticas y estrategias que fortalezcan la participación comunitaria en la financiación, planificación, gestión, realización y vigilancia de la educación. Esto puede abarcar: ayudar a clarificar y realzar el papel de padres y madres y de asociaciones de padres y maestros y comités educacionales locales; capacitar a padres y madres y al personal docente (por ejemplo, maestros y supervisores de maestros) en métodos de colaboración para una mejor educación; individualizar y llevar a la práctica medidas para abordar las disparidades entre los sexos y de otro tipo; y establecer en el sistema mecanismos a fin de vigilar la magnitud del involucramiento comunitario y recompensar a escuelas y funcionarios educacionales por alentar dicho involucramiento;

b) Apoyar proyectos de construcción de escuelas iniciados por las comunidades, mediante la provisión de modelos de construcción técnicamente racionales y, en casos excepcionales, algunos materiales de construcción no disponibles localmente;

c) Formular métodos que permitan que las comunidades más postergadas (por ejemplo, grupos aislados y grupos étnicos minoritarios) participen eficazmente en la educación primaria, prestando atención a los aspectos multiculturales de la educación.

#### D. Promoción de vínculos intersectoriales

56. El logro de las metas de la educación para todos dependerá en gran medida de establecer un estrecho vínculo entre la educación básica y las demás necesidades prioritarias de los niños y mujeres, que constituyen las bases del desarrollo humano. El UNICEF ha brindado apoyo a programas de servicios integrados por zonas en muchos países a fin de combinar la provisión de servicios básicos para la supervivencia y el desarrollo del niño dentro de una determinada zona. A fin de formular un programa de educación integrado e integral mediante el fortalecimiento de los vínculos intersectoriales, el UNICEF destacará lo siguiente:

a) En el diseño de currículos y materiales para la formación de docentes, se han de incorporar deliberadamente contenidos y actividades de aprendizaje relativos a la salud, la nutrición, la planificación de la familia, el medio ambiente, el abastecimiento de agua y el saneamiento;

b) Siempre que sea posible, las escuelas deberían ser el centro de convergencia de los servicios básicos, con la provisión de agua, saneamiento, salud, nutrición, educación y actividades culturales y recreativas para la

/...

comunidad, facilitadas por conducto de la escuela y las organizaciones de padres y madres;

c) Se promoverán programas "de niño a niño" en que se vinculen la educación sobre salud, nutrición y medio ambiente más allá de las escuelas para llegar a padres, madres y comunidades;

d) Es posible mejorar la vinculación de la educación básica con los programas de desarrollo de niñas y mujeres, incorporando las cuestiones relativas a la situación de los sexos en todos los programas de educación básica. Además, los programas de educación para mujeres adultas pueden vincularse a su potenciación y al aumento de su capacidad de obtener ingresos.

57. Si bien la educación básica debe apoyar otros servicios sociales y actividades de desarrollo y debe ser apoyada por éstos, es preciso que las escuelas y los maestros no estén tan sobrecargados por las demandas de las vinculaciones intersectoriales como para descuidar su tarea principal, que es impartir conocimientos esenciales sobre lectura, escritura y aritmética y conocimientos básicos para la vida.

#### E. Promoción y movilización social

58. Con respecto a la promoción, la movilización social y la promoción de relaciones de cooperación, el UNICEF tiene el propósito de trabajar en estrecha colaboración con otros copartícipes en el logro de la educación primaria universal y, para lograrlo, hará lo siguiente:

a) Fortalecer las alianzas en los planos internacional, nacional y local, con miras a promover y llevar a la práctica la educación básica para todos. Esas alianzas alentarán la colaboración en estudios y diálogos de política, planificación, fomento de la capacidad y realización coordinada de los programas;

b) Seguir trabajando en los planos de la sede, las regiones y los países con otros organismos, entre ellos la UNESCO (por ejemplo, mediante el Comité Conjunto UNESCO/UNICEF sobre Educación), el PNUD, el FNUAP y otros;

c) Apoyar la creación de consenso, la motivación y la orientación de los principales interesados en todos los niveles de la estructura gubernamental y en todos los sectores de la sociedad, a fin de promover que se asigne mayor prioridad a la educación para todos y se aumenten los compromisos al respecto.

#### F. Movilización de recursos

59. Con frecuencia, la falta de recursos representa un punto crítico de estrangulamiento en el logro de la educación básica. El UNICEF tiene un importante papel que desempeñar en cuanto a movilizar la atención, el compromiso y los recursos de sus diversos copartícipes y trabajar en colaboración con ellos para que esos recursos se aprovechen. Al respecto, las estrategias abarcan la promoción de operaciones de alivio de la deuda con destino a la educación. En el plano de los países, el UNICEF alentará las acciones que contribuyan a generar recursos adecuados para la educación básica, como la promoción del enfoque 20/20 y el examen crítico de la asignación de recursos públicos con

/...

destino a la educación básica, la reestructuración de los presupuestos de educación, la promoción de un papel apropiado para el sector privado y el fomento de las contribuciones de los beneficiarios cuando esto no resulte indebidamente oneroso. Los esfuerzos por aumentar los recursos con destino a la educación básica tendrán mayor éxito cuando se demuestre que los recursos de que ya se dispone se aprovechan en forma eficiente y eficaz.

60. El UNICEF también se sumará a las tareas de promoción de acuerdos entre países individuales y donantes dispuestos a proporcionar un apoyo sostenido a la educación en el mediano y el largo plazo, de modo de posibilitar que los países más pobres y menos adelantados puedan asumir serios compromisos en pro de la educación para todos. Las acciones del UNICEF también pueden orientarse hacia la reducción de la deuda y la asignación de esos importes a la educación y otras formas de inversión social, según se propicia en la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y en el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

#### VII. ADMINISTRACIÓN DE LA COOPERACIÓN DEL UNICEF EN MATERIA DE EDUCACIÓN BÁSICA

61. La cooperación del UNICEF en materia de educación básica debe considerarse dentro de la perspectiva de la misión general del UNICEF en pro de la supervivencia, el desarrollo y la protección del niño. La administración de la cooperación por países en materia de educación se basa en el programa de cooperación para cada país y se beneficia con un uso adecuado y eficaz de los recursos financieros y humanos de la organización.

62. El proceso del UNICEF de programación por países asegura que las acciones sectoriales se coloquen dentro del marco más amplio de un desarrollo socioeconómico que promueva una mayor gestión local, un esfuerzo integrado y un resultado con efectos sinérgicos. Dentro de este marco se planteará la cooperación en materia de educación básica, tomando como base los planes nacionales de educación. El apoyo del UNICEF se desplegará específicamente, equilibrando las actividades y la participación en los planos nacional, subnacional y local y aplicando las estrategias de promoción, fomento de la capacidad y participación comunitaria.

63. El UNICEF, con sus oficinas exteriores en más de 130 países, está en buenas condiciones de ayudar a los países en sus esfuerzos por alcanzar las metas de educación para todos. Dado que el UNICEF es un organismo operacional descentralizado, asigna un alto grado de responsabilidad a las oficinas exteriores y a unos 140 funcionarios de educación que trabajan en esas oficinas, para que ayuden a los países a formular y realizar programas especiales que respondan a las condiciones concretas de cada país. En el desempeño de estas tareas, los oficiales de programas de educación reciben el apoyo de los conocimientos técnicos especializados de asesores que trabajan en las oficinas regionales y en la sede, en Nueva York. Al respecto los aspectos críticos que deben abordarse son dos: a) la colaboración sistemática del personal de país, regional y de la sede, a fin de optimizar el apoyo del UNICEF a los países; y b) la necesidad de mejorar la capacidad del personal en todos los niveles para fortalecer la capacidad general del UNICEF y realzar sus ventajas comparativas al apoyar la educación básica. Las oficinas en los países, en particular, deben

/...

trabajar con altos funcionarios encargados de formular políticas y adoptar decisiones, con otros organismos que brindan ayuda, con ONG, con comunidades y con instituciones de la sociedad civil; por consiguiente, dichos funcionarios deben tener altas calificaciones profesionales. La creciente necesidad de que el UNICEF participe en la formulación de políticas, la planificación y la promoción pone de manifiesto la naturaleza de la idoneidad requerida. Se ha previsto que al realizar el examen de la gestión del UNICEF, se ha de abordar esa cuestión.

64. Según se indicó en el párrafo 16, entre 1987 y 1994 los gastos programáticos en educación se han duplicado con creces y se prevé seguir aumentándolos hacia fines de este decenio. En las operaciones descentralizadas, la asignación aumentará solo si los programas por países del UNICEF asignan una más alta proporción del presupuesto por programas a la educación. En las recomendaciones de programas por países presentadas a la Junta Ejecutiva en 1995 se asignó a la educación, en promedio, un 17% de los presupuestos programáticos. A fin de llegar a la meta fijada, es necesario asegurar que esta asignación se utilice y se aumente más. Los donantes de fondos suplementarios del UNICEF también tienen un importante papel en cuanto a aumentar la proporción de gastos programáticos destinados a educación. Dado que casi la mitad de los fondos programáticos del UNICEF provienen de contribuciones suplementarias, es posible aumentar el nivel de gastos si los donantes prometen importes adicionales de contribuciones suplementarias reservadas para la educación. Al mismo tiempo, es necesario que en las actividades de recaudación de fondos, tanto en la sede como en los países, se preste mayor atención a las necesidades de financiación de la educación básica.

65. Como instrumento fundamental de gestión, la vigilancia y la evaluación desempeñan una importante parte en la realización eficaz de los programas del UNICEF. Se han planteado varias iniciativas, en cooperación con organismos copartícipes, gobiernos e instituciones académicas, a fin de mejorar la recopilación y la utilización de datos educacionales pertinentes. Como componente integral de los análisis de situación, el UNICEF promoverá el uso de análisis integrales de la educación a fin de llevar a cabo un estudio sistemático de las metas, los objetivos, las condiciones, las necesidades, las limitaciones y las prioridades de los sistemas educacionales de los países. Es necesario un amplio uso de indicadores educacionales básicos para apoyar los análisis de la educación y fortalecer los sistemas de información administrativa. Será menester realzar estas capacidad en los planos nacional y descentralizado.

66. A medida que la meta de educación primaria universal se vaya transformando en realidad, el UNICEF deberá prestar mayor atención al problema de la transición postprimaria así como a los demás elementos complementarios que constituyen la visión amplia de la educación básica.

#### VIII. PROYECTO DE RECOMENDACIÓN

67. El Director Ejecutivo recomienda que la Junta Ejecutiva apruebe el siguiente proyecto de recomendación:

/...

La Junta Ejecutiva,

Habiendo examinado el informe sobre estrategias del UNICEF en materia de educación básica (E/ICEF/1995/16),

Tomando nota con satisfacción de las acciones del UNICEF encaminadas a ayudar a los países a lograr las metas para la infancia en el decenio de 1990 mediante la realización de programas nacionales de acción y el aliento al adelanto hacia las metas del decenio en materia de educación para todos,

1. Aprueba el marco para programas de educación, incluidos los alcances, los objetivos, las esferas de acción y las estrategias, indicado en el documento E/ICEF/1995/16;

2. Alienta a la secretaría del UNICEF a que, en colaboración con copartícipes nacionales y organismos externos de asistencia, al seleccionar esferas estratégicas de asistencia en los programas por países, continúe aplicando los siguientes criterios:

a) Centrarse en el acceso universal a la educación primaria, aumentando las tasas de matriculación, retención y egreso de los alumnos mediante sistemas unificados de educación primaria en los que se combinen, según sea necesario, los enfoques escolar y extraescolar, y asignar prioridad a las niñas;

b) Apoyar el mejoramiento de la calidad de la educación primaria a fin de posibilitar que los alumnos adquirieran un nivel mínimo estipulado de conocimientos teóricos y prácticos mediante, entre otras cosas, medidas necesarias como la evaluación del grado de aprendizaje, los enfoques de aprendizaje centrados en el niño, las innovaciones con respecto al personal docente y su capacitación y el mejoramiento de la calidad y la cantidad de los materiales didácticos;

c) Promover los conocimientos teóricos y prácticos de padres y madres y comunidades y los enfoques de desarrollo en la primera infancia basados en la familia, así como la educación básica de "segunda oportunidad" para los jóvenes y las mujeres, como elementos de apoyo de la educación primaria universal;

d) Aumentar en los programas por países las asignaciones de recursos tanto generales como suplementarios a la educación básica, de conformidad con las metas del plan de mediano plazo y el papel fundamental de la educación básica en la promoción del adelanto sostenible en el bienestar y el desarrollo de los niños.

3. Exhorta a la secretaría del UNICEF a que en sus programas, haga mayor hincapié en:

a) Determinar los mayores problemas sistémicos en la educación básica como los de equidad, eficiencia, calidad, pertinencia, costos, financiación y gestión, así como los países y regiones donde las necesidades y los retos en materia de educación básica son mayores, como los nueve países más populosos, los de África y los menos adelantados, haciendo hincapié en las políticas y estrategias nacionales apropiadas para abordar esos problemas;

b) Fomentar la capacidad de los países de planificar y realizar programas de educación, mediante el fortalecimiento de las instituciones nacionales y locales, prestando particular atención al apoyo a las actividades descentralizadas y por zonas en materia de planificación, gestión, vigilancia y movilización para la educación primaria universal;

c) Adoptar un enfoque sistémico y sistemático del desarrollo de la educación a largo plazo, promoviendo reformas con buena relación costo/eficacia, la movilización de recursos y la formulación de estrategias sostenibles para la provisión de oportunidades universales y de una mejor calidad;

d) Prestar servicios de educación para los niños en situaciones de emergencia, en colaboración con otras organizaciones, con miras a restaurar tanto como sea posible la normalidad en las vidas de los niños y ampliar las oportunidades de educación para niños en otras circunstancias difíciles, incluidos los niños que trabajan y los niños discapacitados, reconociendo que los programas de educación deben responder a las diferentes circunstancias y características de los niños;

4. Pide al Director Ejecutivo que justiprecie la capacidad del UNICEF de desempeñar eficazmente su papel de asistencia a los países en desarrollo para que conquisten las metas de educación para todos y adopte medidas para reorientar y fortalecer dicha capacidad.

Anexo

MATRICULACIÓN EN ESCUELAS PRIMARIAS, RETENCIÓN, DISPARIDAD ENTRE LOS SEXOS  
Y PRODUCTO NACIONAL BRUTO, POR PAÍS Y REGIÓN a/

País/región	Tasa de matriculación en la escuela primaria (bruta, 1986-1992)			Porcentaje de escolares primarios que llegan al quinto grado (1986-1992)	Tasa de matriculación en la escuela primaria: niñas como porcentaje de los niños (1986-1992)	PNB per cápita (En dólares EE.UU.) (1992)
	Total	Masculina	Femenina			
<b>África al sur del Sáhara <u>b/</u></b>						
Somalia	12	15	8	..	53	150
Etiopía	25	29	21	31	72	110
Malawi	26	32	19	76	59	310
Níger	29	37	21	82	57	280
Guinea	37	50	24	59	48	510
Burkina Faso	38	46	29	63	63	300
Liberia	40	51	28	..	55	450
Sierra Leona	48	56	39	..	70	160
Mauritania	56	63	48	77	76	530
Benin	59	78	39	47	50	410
Senegal	59	68	49	88	72	780
Guinea-Bissau	60	77	42	20	55	220
Mozambique	60	69	50	34	72	60
Chad	65	89	41	76	46	220
Malawi	66	72	60	46	83	210
República Centroafricana	69	85	52	65	61	410
República Unida de Tanzania	69	70	68	79	97	110
Côte d'Ivoire	70	81	58	73	72	670
Burundi	70	77	63	62	82	210
Nigeria	71	79	62	65	78	320
Rwanda	71	72	70	60	97	250
Uganda	71	78	64	..	82	170
Zaire	76	87	64	..	74	230
Ghana	77	84	69	69	82	450
Angola	91	95	87	34	92	610
Madagascar	92	93	91	38	98	230
Kenya	95	97	93	67	96	310
Zambia	97	101	92	..	91	290
Camerún	101	109	93	66	85	820
Mauricio	106	104	108	98	104	2 700
Lesotho	107	97	116	65	120	590
Togo	111	134	87	70	65	390
Botswana	119	116	121	84	104	2 790
Namibia	119	112	126	53	113	1 610
Zimbabwe	119	120	118	94	98	570
<b>Asia meridional</b>						
Afganistán	25	32	17	43	53	280
Bhután	25	31	19	..	61	180
Pakistán	42	54	30	48	56	420
Bangladesh	77	83	71	47	86	220
Nepal	81	108	54	..	50	170
India	98	112	84	62	75	310
Sri Lanka	108	110	106	95	96	540

Anexo (continuación)

País/región	Tasa de matriculación en la escuela primaria (bruta, 1986-1992)			Porcentaje de escolares primarios que llegan al quinto grado (1986-1992)	Tasa de matriculación en la escuela primaria: niñas como porcentaje de los niños (1986-1992)	PNB per cápita (En dólares EE.UU.) (1992)
	Total	Masculina	Femenina			
<b>Asia oriental y el Pacífico c/</b>						
Papua Nueva Guinea	71	76	65	69	86	950
Tailandia	90	92	88	88	96	1 840
Malasia	93	93	93	98	100	2 790
República Democrática Popular Lao	98	112	84	..	75	250
Mongolia	98	96	100	..	104	780
Viet Nam	103	106	100	..	94	240
Myanmar	104	107	100	..	93	220
República Popular Dem. de Corea	104	108	100	..	93	970
República de Corea	105	103	106	100	103	6 790
Hong Kong	105	105	105	..	100	15 360
Singapur	109	110	107	100	97	15 730
Filipinas	112	113	111	75	98	770
Indonesia	117	119	114	83	96	670
China	123	127	118	86	93	470
<b>Oriente Medio y África septentrional d/</b>						
Sudán	50	56	43	94	77	420
Kuwait	56	56	55	..	98	16 150
Marruecos	66	78	54	80	69	1 030
Arabia Saudita	77	82	72	88	88	7 510
Yemen	77	111	43	..	39	520
Argelia	96	103	88	95	85	1 840
Jordania	97	96	98	100	102	1 120
Omán	100	104	96	96	92	6 480
Egipto	101	109	93	91	85	640
República Árabe Siria	109	115	103	92	90	1 160
Iraq	111	120	102	72	85	1 500
Irán (República Islámica del)	112	118	105	90	89	2 200
Libano	113	115	110	..	96	2 150
Turquía	113	115	110	98	96	1 980
Emiratos Árabes Unidos	116	117	114	89	97	22 020
Túnez	117	123	110	88	89	1 720

Anexo (continuación)

País/región	Tasa de matriculación en la escuela primaria (1986-1992)			Porcentaje de escolares primarios que llegan al quinto grado (1986-1992)	Tasa de matriculación en la escuela primaria: niñas como porcentaje de los niños (1986-1992)	PNB per cápita (En dólares EE.UU.) (1992)
	Total	Masculina	Femenina			
Américas Latina y el Caribe						
Haití	56	58	54	47	93	370
El Salvador	77	76	77	45	101	1 170
Guatemala	79	84	73	..	87	980
Bolivia	85	89	81	60	91	680
Dominica	96	95	96	..	101	1 050
Trinidad y Tabago	96	96	96	89	100	3 940
Chile	98	99	97	98	98	2 730
Brasil	99	101	97	39	96	2 770
Venezuela	99	98	100	86	102	2 910
Nicaragua	101	98	104	46	106	340
Costa Rica	103	103	102	84	99	1 960
Cuba	103	103	102	91	99	1 170
Honduras	105	102	107	..	105	580
Jamaica	107	105	108	96	103	1 340
Panamá	107	109	105	82	96	2 420
Uruguay	108	109	107	94	98	3 340
Paraguay	110	111	108	70	97	1 380
Colombia	111	110	112	56	102	1 330
Argentina	112	108	115	..	106	6 050
México	114	115	112	80	97	3 470
Ecuador	118	119	117	67	98	1 070
Perú	123	125	120	..	96	950

Fuente: UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1995.

a/ Los países se indican por orden en función de sus tasas de matriculación total bruta en la enseñanza primaria (de las más bajas a las más altas).

b/ No se dispone de datos para el Congo, Eritrea, el Gabón y Sudáfrica.

c/ No se dispone de datos para Camboya.

d/ No se dispone de datos para la Jamahiriya Árabe Libia.