

## I. DESARROLLO

---

### La educación en la Agenda Internacional de Desarrollo

Ana Hernández Román<sup>1</sup>

#### I. Introducción

Ya se han cumplido dos años desde que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara en septiembre de 2015 la resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (Naciones Unidas, 2015), cuyo contenido principal lo constituyen los 17 Objetivos de desarrollo sostenible (ODS, en adelante), con sus 169 metas. Por primera vez se asocian bajo un único marco los objetivos de desarrollo mundial y los objetivos medioambientales, de aquí a 2030.

El cuarto de estos objetivos (ODS 4) se propone *garantizar a todas las personas una educación inclusiva, equitativa y de calidad a lo largo de toda la vida*, y ha venido a sustituir a los Objetivos de desarrollo del milenio (ODM) 2 y 3, referidos a la educación, y también a los objetivos de la Educación para todos (EPT) nacidos en 1990.

En este trabajo, tras un breve recorrido por la historia de los objetivos internacionales de desarrollo en materia de educación, analizaremos el papel primordial que la educación juega y debe jugar en la consecución de los ODS.

#### 2. Los objetivos internacionales de desarrollo en el sector educativo antes de los Objetivos de desarrollo sostenible (1990–2015)

La comunidad internacional puso en marcha en los años noventa una dinámica de conferencias y cumbres internacionales en las que se analizaron los principales retos del desarrollo mundial. En el campo de la educación, destacan la Conferencia mundial de Educación para todos (1990) y, sobre todo, el Foro mundial sobre la educación (2000), que retomó los objetivos aprobados en la conferencia mundial previa. En 2000 también se celebró la Cumbre del milenio, en la que dos de los ocho objetivos

---

<sup>1</sup> Profesora titular de Economía. Universidad Loyola Andalucía.

aprobados se referían a la educación. Tanto los objetivos de la EPT como los ODS han sido sustituidos en 2015 por los ODS.

### 2.1. La Conferencia mundial de Educación para todos: los objetivos de Jomtien (1990)

Aunque hubo conferencias internacionales sobre educación antes de la década de los noventa<sup>2</sup>, hasta 1990 no se situó realmente la educación en la agenda internacional de desarrollo. En marzo de dicho año, convocada por UNESCO, UNICEF, PNUD y el Banco Mundial<sup>3</sup>, se celebró en Jomtien la Conferencia Mundial de la Educación para Todos (EPT), en la que los participantes (representantes de 155 gobiernos y más de 150 ONG), reafirmaron su compromiso con una “educación básica de calidad” como derecho humano fundamental. En esta conferencia se aprobó la *Declaración mundial de la educación para todos* EPT y el *Marco de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje* (WCEFA, 1990).

Bajo la “visión ampliada” de la educación básica contenida en esta Declaración mundial sobre la EPT se promueve el acceso universal a la educación de toda la población (niños, niñas, personas jóvenes y adultas); se incluyen dentro de la educación básica la educación infantil, la primaria, los programas de alfabetización de jóvenes y adultos y la capacitación técnica<sup>4</sup>; se insta al logro de la equidad y de la calidad de la educación y se resalta la relevancia para el aprendizaje de los espacios no formales, particularmente en la alfabetización (Angulo, 2001).

Partiendo de esta visión de la educación, en el Marco de acción se fijan, los objetivos a lograr en el decenio de 1990, que son los mostrados en el cuadro 1.

No obstante, esta “visión ampliada” nunca fue totalmente comprendida ni adoptada, y terminó “encogiéndose” en la realidad (Torres, 2000). Así, la educación para todas las personas se convirtió sólo en la educación de los niños y niñas pobres; la universalización de la educación básica se transformó en el acceso a la educación primaria; las necesidades de aprendizaje de las personas jóvenes y adultas al margen del sistema escolar quedaron desatendidas.

---

<sup>2</sup> Véase CLEMENS (2004:38-39) o la lista más exhaustiva de CHABBOTT (1998:213), que incluye también las conferencias regionales.

<sup>3</sup> En los años 80 UNICEF había mostrado públicamente su oposición con relación a las recomendaciones de políticas y ajustes estructurales propuestos por el Banco Mundial, incluyendo la cuestión de si los estados debían aumentar su gasto público en educación primaria. Según Chabbott (1998) en esta reunión lo primordial era conseguir un consenso entre el Banco Mundial y estos organismos de la ONU.

<sup>4</sup> Sobre las dimensiones de lo que es “educación básica” véase VÉLAZ DE MEDRANO (2005).

**Cuadro I. Objetivos de Educación para Todos en el Marco de acción de Jomtien (1990)**

1. Expansión de la asistencia y las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluidas las intervenciones de la familia y la comunidad, especialmente para los niños pobres, desasistidos e impedidos.
2. Acceso universal a la educación primaria (o a cualquier nivel más alto considerado "básico") y terminación de la misma, para el año 2000.
3. Mejoramiento de los resultados del aprendizaje, de modo que un porcentaje convenido de una muestra de edad determinada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14 años) alcance o sobrepase un nivel dado de logros de aprendizaje considerados necesarios.
4. Reducción de la tasa de analfabetismo adulto a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. El grupo de edad adecuado debe determinarse en cada país y debe hacerse suficiente hincapié en la alfabetización femenina a fin de modificar la desigualdad frecuente entre índices de alfabetización de los hombres y de las mujeres.
5. Ampliación de los servicios de educación básica y de capacitación a otras competencias esenciales necesarias para los jóvenes y los adultos, evaluando la eficacia de los programas en función de la modificación de la conducta y del impacto en la salud, el empleo y la productividad.
6. Aumento de la adquisición, por parte de los individuos y las familias, de los conocimientos, capacidades y valores necesarios para vivir mejor y conseguir un desarrollo racional y sostenido por medio de todos los canales de la educación, incluidos los medios de información modernos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas, y la acción social evaluándose la eficacia de estas intervenciones en función de la modificación de la conducta.

Fuente: WCEFA 1990, 19-20.

Pese a lo que pudiera parecer, la esencia de la Declaración Mundial de la EPT no era nueva, ya que repetía afirmaciones contenidas en la Declaración universal de los derechos humanos, de 1948, en el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), de 1966, que entró en vigor en 1976, en la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1979) y en la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Es más, la visión del derecho a la educación de estas declaraciones era bastante más amplia incluso que la de la EPT (Unterhalter, 2014). De este modo, el EPT, en su artículo 13 decía que no sólo debía ser gratuita y obligatoria la educación primaria, sino que también, debería ser accesible a todos y llegar a ser gratuitas tanto la educación secundaria como la superior.

En la década que siguió a la conferencia de Jomtien apenas hubo avances en el logro de los objetivos que se acordaron.

## 2.2. El Foro Mundial sobre la Educación: los objetivos de Dakar (2000)

En el año 2000 se abrieron dos vías políticas diferentes con relación a la ampliación y fomento internacional de la educación. Por un lado, se reafirmaba el enfoque de

la Educación para Todos nacido en Jomtien y, por otro, se restringía la visión de la educación únicamente a la universalización de la educación primaria. El primero de los caminos llevó a la Declaración de Dakar y el segundo a los ODM 2 y 3, que se analizarán en el apartado siguiente.

La primera de las vías se concretó en abril de 2000, fecha en la que se celebró en Dakar el Foro mundial sobre la educación. En este foro se presentó el informe sobre la *Evaluación de la Educación para todos en el año 2000* (UNESCO, 2000a), cuya elaboración estaba prevista desde 1990, e incluía las evaluaciones de los logros alcanzados en 183 países desde la Conferencia de Jomtien. El informe mostró que, si bien se había avanzado considerablemente en muchos países, el avance había sido muy desigual y demasiado lento. Según datos de UNESCO, en el año 2000, ni siquiera una tercera parte de los más de 800 millones de niños menores de seis años recibían algún tipo de educación; más de 113 millones de niños (el 60 por ciento niñas) no tenían acceso a la enseñanza primaria y 880 millones de adultos (en su mayoría mujeres) eran analfabetos; la calidad del aprendizaje y la adquisición de valores humanos y competencias distaban mucho de las aspiraciones y necesidades de los individuos y las sociedades.

A la vista de esto, los más de 1.100 participantes en el Foro Mundial (representantes de gobiernos, agencias internacionales de desarrollo, ONG y asociaciones agrupadas en torno al movimiento de la Campaña Mundial por la Educación iniciada un año antes<sup>5</sup>), reiteraron su compromiso con los objetivos de la educación para todos y postergaron su logro 15 años más, hasta 2015.

En el Foro se adoptó el *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes* (UNESCO, 2000b), en el cual figuran los seis objetivos que se recogen en el cuadro 2. Se mantiene, al menos desde un punto de vista programático, la visión ampliada de la educación básica de Jomtien.

#### **Cuadro 2. Objetivos de la Educación para todos en el Marco de acción de Dakar (2000)**

1. Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos.
2. Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles y los pertenecientes a minorías étnicas, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.
3. Velar por que sean atendidas las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y programas de preparación para la vida activa.

<sup>5</sup> La Campaña Mundial por la Educación (CME) nació en 1999, con el fin de dar seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados asistentes al Foro de Dakar. Hoy en día es una coalición internacional presente en más de 100 países y formada por ONG, sindicatos del entorno educativo, centros escolares y movimientos sociales de muy diverso signo. Mundy (2012) explora los orígenes de CME, su evolución, logros y desafíos clave.

- |   |
|---|
| 4. Aumentar en 50% para el año 2015 el número de adultos alfabetizados, en particular mujeres, y facilitar a todos los adultos un acceso equitativo a la educación básica y la educación permanente.  |
| 5. Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes de 2015 la igualdad entre los géneros en la educación, en particular garantizando a las niñas un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento. |
| 6. Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para que todos consigan resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales.   |

Fuente: UNESCO (2000b).

En el Marco de acción de Dakar se señaló la importancia de la colaboración mutua entre países para lograr los objetivos acordados. A los países del sur, se les pidió la elaboración o fortalecimiento de planes nacionales de educación para antes del año 2002, que deberían estar integrados en un marco más amplio de estrategias de reducción de la pobreza y de desarrollo. Estos planes nacionales deberían abordar los problemas vinculados a la financiación insuficiente de la educación básica estableciendo prioridades presupuestarias que reflejasen el compromiso con los objetivos de la EPT antes de 2015.

Por su parte, las sociedades del norte, países donantes, organismos financieros multilaterales y sector privado, deberían aportar los recursos financieros necesarios para que *ningún país que se comprometa seriamente con la Educación para Todos se vea frustrado por falta de recursos en su empeño de lograr esa meta.*

A este respecto, si bien la ayuda internacional destinada a la educación en los años posteriores a Dakar aumentó de forma considerable, multiplicándose por casi 2,3 veces entre 2002 y 2014, no llegó a cubrir ni de lejos la brecha financiera que UNESCO estimaba que era necesaria para el logro de los objetivos de la Educación para Todos en los países de ingresos bajos.<sup>6</sup>

El seguimiento del programa establecido por la Iniciativa mundial de la EPT debía ser llevado a cabo por UNESCO, que desde 2002 a 2015 fue publicando los avances hacia los logros de los objetivos marcados en Dakar en sus Informes de seguimiento de la EPT en el mundo<sup>7</sup>. En el informe de 2011 ya se anunciaba que con toda probabilidad no se alcanzaría ninguno de los objetivos de la EPT, ni siquiera se lograría la enseñanza primaria universal, a pesar de que fue el que se persiguió con más ímpetu por formar parte también de los ODM.

<sup>6</sup> Para un análisis descriptivo de la evolución de la ayuda oficial al desarrollo internacional entre los años 2002 y 2014, véase HERNÁNDEZ y AMADOR (2017).

<sup>7</sup> En estos informes, además de analizar el avance hacia los logros de los objetivos EPT, se dedicaban a temas concretos como la igualdad entre los sexos, la calidad en la enseñanza, la alfabetización, la educación infantil, o la educación en zonas de conflicto. Todos los informes se encuentran en la dirección: <https://es.unesco.org/gem-report/>.

### 2.3. Los Objetivos de desarrollo del milenio en educación (2000)

Unos meses después de la celebración del Foro de Dakar, en septiembre de 2000, se celebró la Cumbre del milenio, a raíz de la cual se formularon los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se consideró que dos de los objetivos de Dakar, la enseñanza primaria universal y la igualdad de los sexos en la educación, eran especialmente relevantes para finalizar con la pobreza extrema, de ahí que fueran incluidos entre los ODM, constituyéndose, respectivamente, en el segundo y tercer ODM, enunciados del siguiente modo:

- ODM 2: Velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.
- ODM 3: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para 2015.

Estas dos metas se centran en la educación escolar, no se ocupan de la educación de personas jóvenes y adultas, no mencionan la calidad de la educación ni el aprendizaje, ni la equidad. La Agenda del Milenio es un documento de mínimos que permite afrontar, mediante intervenciones básicas multisectoriales, las situaciones de pobreza extrema reduciendo sustancialmente el ámbito de actuación en educación respecto a Dakar. La educación básica de la EPT se convirtió entonces en educación primaria y ésta en sólo cuatro años de escolaridad (Torres, 2005).

Según Heyneman (2009:8), el favorecimiento de la educación primaria frente a otras prioridades de la educación, como ideología económica, se deriva de dos documentos de política del Banco Mundial distribuidos en la década de los 90. El primero asignó una baja prioridad en los préstamos para la educación superior (Banco Mundial, 1994); el segundo reiteró el argumento del primero y presentó a la educación básica como si la ayuda a la misma constituyera una "ley de hierro" de una buena política económica (Banco Mundial, 1995).

La relación entre el Marco de Dakar y los EPT ha sido motivo de debate y controversia dentro de la comunidad EPT durante muchos años<sup>8</sup>. Se necesita la visión sistémica de la educación expuesta en Dakar, reconociendo, también para los pobres y excluidos, el derecho a aprender a lo largo de toda la vida y, con ello, a participar en los procesos de toma de decisiones políticas de sus países, ya sea como sociedad civil o, en su caso, mediante el acceso al propio poder político en los países. Desgraciadamente, la agenda de los ODM ha sido la que ha prevalecido desde el año 2000.

Derivada de la agenda de los ODM, en 2002, promovida por el Banco Mundial y la agencia de cooperación holandesa, se creó la entonces denominada Iniciativa de vía rápida (*Fast Track Initiative* FTI, en sus siglas inglesas), que desde septiembre de 2012

---

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo: TOMASEVSKI (2003), COLCLOUGH (2005), AIKMAN y UNTERHALTER (2005) y VERGER *et al* (2012).

se conoce como Alianza Mundial por la Educación (*Global Partnership for Education*). Esta asociación mundial entre países donantes y países en desarrollo, se planteó, con el único objetivo de lograr la enseñanza primaria universal, sin atender al resto de objetivos de Dakar<sup>9</sup>.

En 2015 finalizó el plazo impuesto para el logro de los objetivos de la EPT y de los dos ODM relativos a la educación y no se ha alcanzado ninguno de los objetivos propuestos para ese año, ni siquiera el de la universalización de la educación primaria. En la actualidad más de 61 millones de niños y niñas, en edad de cursar la educación primaria, están sin escolarizar; casi 62 millones de adolescentes, en edad de cursar el primer ciclo de la educación secundaria, están fuera de la escuela; más de 750 millones de personas jóvenes y adultas, son analfabetas<sup>10</sup>.

Aun así, hay que decir que existe un cierto consenso sobre que los objetivos de la EPT y los ODM, al exigir una planificación estratégica y focalizada de la educación, han contribuido al progreso en el logro de algunas metas en muchos países<sup>11</sup>, si bien esos logros habrían sido mayores si se hubiesen aportado recursos financieros suficientes, tanto por parte de los propios gobiernos de los países en desarrollo como por parte de los donantes de ayuda internacional.

### 3. La Agenda educación 2030: el objetivo de desarrollo sostenible 4

El proceso para el establecimiento de los nuevos objetivos de desarrollo internacionales, los ODS, se puso en marcha en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en junio de 2012. En dicha Cumbre se adoptó el documento, *El futuro que queremos* (Naciones Unidas, 2012), en el que se planteaba la necesidad de coordinar la agenda ambiental y la del desarrollo económico y social que hasta entonces discurrían por caminos separados. En este documento se preveía la creación de un Grupo de Trabajo Abierto que sería el encargado de formular y presentar, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, una propuesta de objetivos de desarrollo sostenible. Este grupo quedó formalmente constituido en enero de 2013 y, en julio de 2014, presentó su propuesta ante la Asamblea General, incluyendo un total de 17 objetivos y 169 metas<sup>12</sup>.

Unos meses antes, en mayo de 2014, se celebró en Mascate (Omán), la Reunión Mundial sobre la Educación para Todos, que anualmente venía convocando UNESCO. En la

<sup>9</sup> La Iniciativa de Vía Rápida se convirtió en el prototipo del nuevo modelo de financiación para el desarrollo definido en el Consenso de Monterrey, según el cual los países en desarrollo se comprometían a reforzar sus planes de reducción de la pobreza y los países ricos a proveer los fondos adicionales precisos para apoyar estos planes concebidos y ejecutados en aras del principio de la "apropiación nacional" (véase World Bank (2002)).

<sup>10</sup> Según los últimos datos del Instituto de Estadística de UNESCO (UIS-UNESCO, 2017).

<sup>11</sup> Véase el último Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo (UNESCO, 2015).

<sup>12</sup> Sobre el alcance global de los ODS véase, por ejemplo, SANAHUJA (2014), SACHS (2015) o CHASEK (2016).

Declaración final de dicha reunión, conocida como el Acuerdo de Mascate (UNESCO, 2014), se reconocía la necesidad de una nueva agenda de la educación para los años venideros, más ambiciosa, transformadora, equilibradora y holística, integrada dentro del marco más amplio de la agenda global del desarrollo internacional posterior a 2015, pero constituida en un objetivo independiente dentro de ésta. Se proponía que la agenda post 2015 apoyara una educación básica gratuita y obligatoria, enfocada no sólo hacia el acceso universal a la educación, sino sobre todo hacia el logro de resultados de aprendizaje pertinentes mediante la prestación de una educación de calidad en todos los niveles a lo largo de toda la vida. Y fue esta visión de la educación la que sirvió de fundamento para las metas de educación que el Grupo de Trabajo Abierto de los ODS presentó en julio del mismo año.

En mayo de 2015, convocado también por UNESCO, se celebró en Incheon (República de Corea) el Foro Mundial de la Educación 2015. En él se aprobó la Declaración de Incheon para la Educación 2030, en la que se presentaba una nueva visión de la educación para los quince años siguientes, coherente con el ODS 4 propuesto por el Grupo de Trabajo Abierto, *garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*. En noviembre de 2015, se aprobó el Marco de Acción para la Educación 2030 (UNESCO, 2016). El principal objetivo del Marco de Acción es movilizar a todos los países y socios en torno al ODS 4 y sus metas asociadas. Propone modalidades de implementación, coordinación, financiamiento y seguimiento de la agenda Educación 2030. Asimismo, propone estrategias indicativas para lograr cada una de las metas propuestas, que los países pueden usar para desarrollar planes y estrategias contextualizadas, tomando en cuenta las distintas realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales.

Los ODS fueron finalmente aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015 (Naciones Unidas, 2015). Las metas asociadas al ODS 4 (cuadro 3) se amplían enormemente con relación a las de los ODM y se aproximan a la visión más holística del movimiento de la EPT, reconociendo la complementariedad entre los diferentes niveles educativos. Pero el ODS 4 va incluso más allá, mientras los objetivos de la EPT se enfocaban en el acceso a una educación básica de calidad, las metas del ODS 4 se orientan a los resultados del aprendizaje. Se proponen metas para todos los niveles educativos (la finalización de la enseñanza secundaria universal, el acceso equitativo a la enseñanza universitaria), el aumento de las competencias necesarias para acceder a trabajos decentes e, incluso, al emprendimiento o la adquisición de los conocimientos precisos para promover el desarrollo sostenible. La equidad es pieza clave en esta agenda y también el aprendizaje a lo largo de toda la vida.



Cuadro 3. Metas asociadas al ODS 4 (2015)

Metas a lograr para 2030
<p>4.1. Asegurar que todas las niñas y niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados escolares pertinentes y efectivos.</p> <p>4.2. Para 2030, velar por que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.</p> <p>4.3. Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.</p> <p>4.4. Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.</p> <p>4.5. Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.</p> <p>4.6. Para 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, hombres y mujeres, tengan competencias de lectura, escritura y aritmética.</p> <p>4.7. Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, en particular mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.</p>
Medios de implementación
<p>4.a. Construir y adecuar instalaciones escolares que respondan a las necesidades de los niños y las personas discapacitadas y tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos.</p> <p>4.b. Para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para países en desarrollo en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo.</p> <p>4.c. Para 2030, aumentar sustancialmente la oferta de maestros calificados, en particular mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo.</p>

Fuente: Naciones Unidas (2015).

Sin embargo, estas metas presentan ciertas limitaciones entre las que resaltamos las siguientes<sup>13</sup>:

<sup>13</sup> Basado en el análisis que realiza el Informe de Seguimiento de la EPT de 2015 (UNESCO, 2015). Aquí sólo se ha tratado de explicar lo más destacable.

- Algunas metas propuestas carecen de claridad y especificidad suficientes tanto en su formulación conceptual como en los resultados que se pretenden conseguir. Varios ejemplos de ello son los siguientes: en la meta 4.1 no se distingue entre el primer ciclo de la enseñanza secundaria y el segundo; en la meta 4.2 se habla de “calidad en la enseñanza preescolar” aun cuando existe poco consenso internacional sobre el significado de la buena calidad de los programas en ese nivel; en la meta 4.3 se habla de “enseñanza superior asequible” sin que esté claro qué debe entenderse por ello ni en el plano mundial ni en el nacional.
- Algunas metas no están cuantificadas. Es lo que ocurre con la meta 4.4 y la 4.6, que no especifican ninguna proporción o porcentaje.
- Algunas de las metas no son mensurables. Por ejemplo, cuando en el objetivo 4.a se habla de construir instalaciones escolares que ofrezcan “entornos de aprendizaje inclusivos y eficaces”: ¿cómo se mide la eficacia de un entorno de aprendizaje? ¿cuál es la concepción de inclusión en la que se está pensando? Otro ejemplo es el objetivo 4.4, resultará difícil medir “las competencias necesarias para acceder a trabajos decentes”, en primer lugar, porque hay muchos tipos de competencias y, en segundo lugar, porque habría que ponerse de acuerdo en lo que se considera un “empleo decente”.
- Algunas de las metas no son realistas y, cuando una meta es demasiado ambiciosa, se reduce la probabilidad de alcanzarla debido a que no concita el compromiso político ni el apoyo suficiente por parte de los gobiernos, los donantes, las ONG y las comunidades locales. Como ya se ha comentado, es lo que probablemente ocurra con la propuesta de la universalización de la enseñanza secundaria (meta 4.1) o de la enseñanza superior (meta 4.3). Se calcula que en los países de ingresos bajos y medios ni siquiera llegará a lograrse la universalización de la enseñanza primaria para 2030, que la universalización del primer ciclo de la enseñanza secundaria no se alcanzará hasta la segunda mitad del siglo XXI y que el acceso universal al segundo ciclo no se logrará en este siglo.
- Las cuestiones relativas a la equidad no quedan claramente expuestas en las metas, lo que puede provocar inequidad en contra de los grupos más desfavorecidos. En ninguna meta se hace una referencia expresa al logro de una educación básica gratuita y obligatoria, que incluya la enseñanza preescolar, la enseñanza primaria y el primer ciclo de secundaria. Pero en cambio, algunas metas promueven niveles de educación que benefician sobre todo a estudiantes pertenecientes a los grupos más favorecidos, lo cual puede generar inequidad en el gasto público. Tampoco en la meta 4.5, por ejemplo, se menciona entre las personas vulnerables a los pobres.

Por otro lado, Sterling (ICSU AND ISSC, 2015:27–28) critica el hecho de que las metas fijadas no hacen suficiente hincapié en la relación entre la educación y el desarrollo sostenible y que el énfasis en el desarrollo sostenible debería fortalecerse en al menos dos de las metas, la 4.1 y la 4.4.

Para el seguimiento de los logros del ODS 4 UNESCO creó en 2013 el Grupo Asesor Técnico con el mandato de elaborar una propuesta de indicadores temáticos para el seguimiento de la Agenda Educativa 2030. En la propuesta presentada se incluyeron un total de 43 indicadores, que se adjuntaron como anexo al Marco de Acción de Educación 2030. Los indicadores temáticos se aplican según su pertinencia, en función del contexto nacional, la capacidad y la disponibilidad de datos, y sirven así de menú para que los países puedan escoger<sup>14</sup>.

A su vez, en marzo de 2015, la Comisión de Estadística del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, refrendó la formación del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los ODS, con el mandato de elaborar el marco y la lista de los indicadores para el seguimiento mundial de las metas de los ODS. Este grupo presentó el informe con su propuesta definitiva de indicadores mundiales ante la Comisión de Estadística en marzo de 2016, en su 47º período de sesiones (Consejo Económico y Social, 2016). Estos indicadores fueron aprobados por el Consejo Económico y Social y por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, aunque han ido siendo modificados y revisados<sup>15</sup>.

En la propuesta del Grupo de Expertos a la Comisión de Estadística, figuran 11 indicadores relativos al ODS 4 que representan el conjunto mínimo de indicadores propuestos a los países para el seguimiento mundial de las metas del de este objetivo.

Pero la importancia que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ha dado a la educación no sólo se ha reflejado en el hecho de haberle asignado un objetivo propio sino que también se le reconoce a la educación un papel clave en el avance hacia el logro del resto de los objetivos, de forma directa o indirecta. En concreto, la educación se menciona directamente en cinco indicadores mundiales no pertenecientes al ODS 4: en el objetivo 1 (poner fin a la pobreza), en el 5 (relativo a la igualdad de género), en el 8 (sobre el crecimiento económico), en el 12 (consumo y la producción sostenibles) y en el 13 (sobre el cambio climático)<sup>16</sup>.dores que de forma directa o indirecta se refieren a la educación.

## 5. Conclusiones

La educación constituye una pieza clave para lograr los objetivos de desarrollo propuestos para 2030. No obstante, este papel preponderante que juega la educación en el desarrollo, si bien ahora con más fuerza, se le viene reconociendo desde hace

---

<sup>14</sup> Pueden consultarse en UNESCO, 2016:76-81.

<sup>15</sup> Véase: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

<sup>16</sup> Véase el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (Informe GEM) publicado en 2016 (UNESCO, 2017:426-431), que ha sustituido a la serie de Informes de Seguimiento de la EPT en el Mundo, antes mencionados.

más de veinticinco años. Podría decirse que la educación se sitúa, por primera vez, en la agenda internacional de desarrollo en 1990, a raíz de la celebración en Jomtien la Conferencia Mundial de Educación para Todos, donde se propone como objetivo fundamental lograr una educación básica de calidad para todas las personas, que incluiría la educación infantil, la primaria, la alfabetización de personas jóvenes y adultas y la formación en competencias de jóvenes y adultos, aunque en la práctica esta visión ampliada de la educación se redujo, al acceso a la educación primaria de los niños y niñas pobres, sin que apenas se produjeran avances en los seis objetivos que se acordaron.

Diez años más tarde, en el Foro Mundial sobre la Educación que se celebra en Dakar se retoman los seis objetivos de Jomtien, postergando su logro al año 2015. Pero en la práctica, el aprendizaje permanente, como criterio rector de la política educativa, tan solo ha respondido a la realidad de los países desarrollados, constituyendo un sueño para los países que todavía luchan por erradicar el analfabetismo e incluir a todos los niños, niñas y adolescentes en la escuela.

En septiembre de 2000 la Asamblea de Naciones Unidas acuerda incluir, entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la universalización de la enseñanza primaria (ODM 2) y la igualdad de los sexos en la educación primaria y secundaria (ODM 3). La Agenda del Milenio reduce, pues, a su mínima expresión el ámbito de actuación dentro de la educación, convirtiendo a la educación básica de la EPT en tan sólo cuatro años de escolarización en primaria.

Tras la finalización de la era de los ODM, tocaba redefinir la nueva agenda de desarrollo y, en septiembre de 2015, la Asamblea de Naciones Unidas aprueba los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El ODS 4, que viene a sustituir no sólo a los ODM relativos a educación sino también a los objetivos de la EPT pretende *garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos*. Las metas propuestas para este objetivo, afortunadamente muy alejadas de la visión restringida de la educación de los ODM, y más próximas a los objetivos EPT, van incluso más allá de éstos: se proponen metas para todos los niveles educativos (infantil, primaria, secundaria e incluso universitaria), se pone el énfasis en los resultados del aprendizaje y no en el acceso a la educación, se otorga más importancia a la equidad y a la inclusión de los sistemas educativos, incluso se apoya también la adquisición de conocimientos que promuevan el desarrollo sostenible.

No cabe duda del avance positivo que se ha producido en la definición de las metas educativas para los próximos años, pero, aun así, es importante reconocer algunas de las limitaciones que plantean, como: la falta de claridad y especificidad suficientes en la formulación y los resultados que se pretenden conseguir en algunas de las metas, la imposibilidad de medir determinadas metas o el hecho de que algunas de ellas no son realistas o son demasiado ambiciosas.

En todo caso, lo más importante, en estos momentos, tal vez sea disponer de un marco conceptual y de medición adecuados para todas las metas planteadas. Los desafíos más importantes se encuentran en la medición de los resultados de aprendizaje y de la equidad, para lo cual será necesario mejorar el flujo de datos, acordar definiciones y estándares comunes y lograr una colaboración más estrecha entre las organizaciones especializadas en mediciones.

En los años venideros es fundamental que la comunidad internacional se comprometa con la Agenda Educación 2030. La educación debe ocupar un lugar prioritario, tanto en las agendas nacionales como internacionales, pues sólo así se lograrán avances sustantivos hacia la consecución de los ODS.

Por último, si bien es el momento de atender a las cuestiones relativas a la calidad y al aprendizaje, hemos de ser conscientes de que aún es preciso realizar esfuerzos importantes en materia de acceso a la educación fundamentalmente en los países de ingresos bajos y medios-bajos, aunque también en determinados segmentos de la población de algunos países de ingresos medios. Será preciso, por tanto, adoptar enfoques diferenciados en materia educativa que atiendan a las situaciones heterogéneas de los diversos países.

## 6. Referencias bibliográficas

- AIKMAN, S. y UNTERHALTER, E. (2013) "Gender equality, capabilities and the terrain of quality education", en TIKLY, L. y BARRETT, A. (Eds.), *Education quality and social justice in the global south*, Abingdon, Routledge, 25–39.
- ANGULO, G. (2001) *De Jomtien a Dakar. Diez años de ayuda a la Educación para Todos*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- CHABBOT, C. (1998) "Constructing educational consensus: International development professionals and the world conference on education for all", *International Journal of Educational Development*, vol. 18, n° 3, 207–218.
- CHASEK, P. y WAGNER, L. (2016) "Breaking the mold: a new type of multilateral sustainable development negotiation", en *International Environmental Agreements: Politics, Law & Economics*, vol. 16, n° 3, 397–413.
- CLEMENS, M. A. (2004) "The Long Walk to School: International education goals in historical perspective", en *Center for Global Development, Working Paper*, 37.
- COLCLOUGH, C. (2005) "Rights, goals and targets: how do those for education add up?", en *Journal of International Development*, vol. 17, n° 1, 101–111.
- HERNÁNDEZ, A. y AMADOR, L. (2017) "La AOD española en educación (2000–2014). balance de un sector estratégico que no termina de consolidarse", en MÉNDEZ DE VIGO, V. y MORENO, J. M. (Coords.) *La ayuda en educación a examen. Balances y retos de la cooperación española en el marco de la agenda 2030*, Madrid, Entreculturas–Alboan–Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 12–57.
- HEYNEMAN, S. P. (2009) "The failure of Education for All as political strategy", *Prospects*, vol. 39, n° 1, 5–10.
- ICSU y ISSC (2015) *Review of the Sustainable Development Goals: The Science Perspective*, París, International Council for Science (ICSU).

- MUNDY, K. (2012) "The Global Campaign for Education and the Realization of Education For All", en VERGER, A. y NOVELLI, M. (Eds.), *Campaigning for "Education for All"*, Rotterdam, Sense Publishers, 17–30.
- NACIONES UNIDAS (2012) *El futuro que queremos*, Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/66/288 (27 de julio de 2012).
- (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/70/1 (25 de septiembre de 2015).
- SACHS, J. D. (2015) "Achieving the Sustainable Development Goals", *Journal of International Business Ethics* 8, n° 2, 53–62.
- SANAHUJA, J. A. (2014) "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", *Anuario CEIPAZ*, n° 7, 49–84.
- TOMASEVSKI, K. (2003) *Education Denied: Cost and Remedies*, Londres, Zed Books.
- TORRES, R. M. (2000) *Una década de educación para todos: la tarea pendiente*, Buenos Aires, IIEPE.
- (2005) *12 tesis para el cambio educativo*, Madrid, Fe y Alegría.
- UIS-UNESCO (2017) *Data centre. Education*. <http://data.uis.unesco.org/> [Acceso el 18/10/2017].
- UNESCO (2000a) *Education for All 2000 Assessment. Global Synthesis*, París, UNESCO.
- (2000b) *Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*, París, UNESCO.
- (2014) *Declaración final de la Reunión Mundial sobre la EPT de 2014. El Acuerdo de Mascate*. Disponible en: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/pdf/Muscat-Agreement-ESP.pdf>. [Acceso el 18/10/2017].
- (2015) *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2015. La Educación para Todos, 2000–2015: logros y desafíos*, París, UNESCO.
- (2016) *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*, París, UNESCO.
- (2017) *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016. La educación al servicio de los pueblos y el planeta*, París, UNESCO.
- UNTERHALTER, E. (2014) "Measuring Education for the Millennium Development Goals: Reflections on Targets, Indicators, and a Post-2015 Framework", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 15, n° 2–3, 176–187.
- VERGER, A., ALTINYELKEN, H. y NOVELLI, M. (Eds.) (2012) *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*, Londres, Continuum.
- VÉLAZ DE MEDRANO, C. (2005) "Más allá de la universalización del acceso a la educación básica: una educación de calidad para el desarrollo humano". En: ORTEGA M. L., MANZANEDO, C., TORRES, M. y HERNÁNDEZ, A., *La AOD en educación a examen. Un análisis de la cooperación española: 1999–2004*, Madrid, Entreculturas/Alboan, 21–42.
- WCEFA (1990) *World Declaration on Education for All and Framework for Action to meet Basic Learning Needs*, París, UNESCO.
- WORLD BANK (1994) *Higher education: Lessons of experience*, Washington DC, World Bank.
- (1995) *Priorities and strategies in education*, Washington DC, World Bank.
- WORLD BANK (2002) *Education for dynamic economies: action plan to accelerate progress towards Education for All (EFA)*, Washington DC, World Bank.