

ODS 4

La batalla ideológica por el ODS 4

POR ANTONIA WULFF, INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN (IE)

De todos los ODS adoptados en septiembre de 2015, el objetivo de educación (ODS 4) se encontraba, posiblemente, entre los mejores preparados para la medición de su progreso. Tras más de 25 años compartiendo una agenda mundial, el sector de la educación contaba con una arquitectura consolidada para la cooperación y supervisión, y con el claro liderazgo de la UNESCO. Sin embargo, cuatro años después, la insuficiente financiación de la UNESCO llega al punto de ser incapacitante, lo que provoca un vacío por el que pugnan una variedad de actores. Si añadimos la dificultad de distinguir entre las distintas funciones y responsabilidades del sector público y el sector privado, el resultado es una batalla entre distintos enfoques en la realización del ODS 4.

La adopción de los ODS en 2015 supuso la tercera vez en tres décadas que los Gobiernos del mundo prometían Educación para Todos. La primera vez fue en la Conferencia Educación para Todos de 1990 en Jomtien, Tailandia. La segunda en el año 2000, en el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal, donde se reafirmó la promesa, que se tradujo en seis objetivos a cumplir antes de 2015.

En el 2000, el sector de la educación puso en marcha mecanismos para la supervisión y el seguimiento del Programa Educación para Todos con la coordinación de la UNESCO. Estos mecanismos constituyen ahora la arquitectura para la gobernanza del ODS 4 e incluyen: el Marco de Acción Educación 2030; un Comité de Dirección formado por partes interesadas múltiples; la celebración periódica de Reuniones Mundiales sobre la Educación, y el «Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo», una publicación anual y autónoma desde el punto de vista editorial.

El Marco de Acción es una hoja de ruta para la realización del ODS 4 firmado por 184 Estados miembro y la comunidad educativa mundial. En él se recogen valores y principios, modalidades para un gobierno efectivo y planteamientos de estrategias e

indicadores temáticos para cada meta. Gracias a que el Marco especifica lo que deben incluir las metas, consigue que muchos de ellos sean más ambiciosos.

El Comité de Dirección Educación 2030 está formado por: Estados miembro (tres por región); representantes de las agencias de la ONU (UNESCO, PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, ONU Mujeres, el Banco Mundial y la OIT); la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y la Alianza Mundial para la Educación. Se ha reservado espacio tanto para la sociedad civil como para la profesión docente, y es en este último grupo donde se encuadra la Internacional de la Educación.

En teoría, la arquitectura del ODS 4 representa un ejemplo de «buenas prácticas» respecto a la gobernanza de los ODS, ya que reúne a las principales partes interesadas, garantiza evaluaciones de progreso regulares y proporciona foros donde debatir nuevos retos y perfeccionar estrategias. En teoría, la UNESCO es quien lleva la batuta como líder indiscutible en educación.

En la práctica, numerosos actores compiten por ganar influencia, en particular a la hora de definir *qué es lo*

que funciona en educación, mientras que las llamadas economías basadas en el conocimiento bregan con el crecimiento económico y andan a la caza de remedios rápidos para la educación. La realización de los ODS debe llevarse a cabo en un escenario político donde el sistema de la ONU tiene dificultades para hacer valer su relevancia y sus valores. Atrás quedaron los días en los que la UNESCO era la autoridad manifiesta en educación, a la que se dirigían los países para solicitar asesoramiento sobre políticas. Este es un aspecto importante porque se sigue buscando un acuerdo sobre lo que suponen en la práctica las prioridades generales del ODS 4, como en el caso de la *calidad* de la educación o del aprendizaje *pertinente*. Los Gobiernos comparten un nivel de ambición y un conjunto de prioridades con los que se han comprometido, pero traducirlos en políticas nacionales específicas depende, en última instancia, de cada Gobierno.

Empleando la terminología de esta edición del informe Spotlight, esto significa que la *máquina* (las estructuras y las instituciones) puede tener un poder de gran alcance comparado con el algoritmo (los principios, las normas y las políticas) del desarrollo sostenible. O, dicho de forma más sencilla, la realización de la Agenda 2030 depende de la política y de las preferencias de las estructuras e instituciones implicadas.¹

Aunque siempre ha habido actores que han competido por dominar el terreno de la educación, este capítulo analiza, concretamente, hasta qué punto promueven el ODS 4 en toda su extensión cuatro piezas del tablero de la educación: el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial (Comisión de Educación) y la Fundación Varkey, con sede en Londres.

El poder de los números

La responsabilidad de encabezar la consecución del ODS 4 no iba asociada a fondos nuevos. Más bien al contrario: han sido unos años difíciles para

la UNESCO. Tras la admisión de Palestina como miembro de pleno derecho en 2011, los EE. UU. retiraron su financiación, dejando un agujero del 22 % en el ya ajustado presupuesto de la agencia. Como muchas otras agencias de la ONU, la UNESCO está lidiando con un porcentaje creciente de fondos vinculados a fines específicos, que recorta su autonomía y su margen de maniobra. En el caso de la educación, el presupuesto del programa para el bienio 2018-2019 asciende a 83 millones de dólares americanos en cuotas y 301 millones en contribuciones voluntarias para fines específicos.² Muchos dirían que la situación financiera ha repercutido directa y negativamente en la envergadura y la calidad de la labor de la UNESCO.³

Dado su papel de agencia coordinadora, la UNESCO representa un compromiso con todo el alcance del ODS 4 y con los valores que sustentan su programa. Sin embargo, la situación financiera coloca a la UNESCO en una posición vulnerable a la influencia y la presión de los donantes. Por ejemplo, los fondos vinculados a la elaboración de indicadores del aprendizaje que sean comparables a escala mundial se ha traducido en un avance mucho mayor de estos indicadores en comparación con otros indicadores del ODS 4.⁴

Esto no es una coincidencia. En un contexto de financiación basada en resultados, donde se percibe el desarrollo como una cuestión de eficiencia y no de procesos complejos y profundamente ideológicos, se toman los resultados del aprendizaje como indicadores para medir el progreso en educación. Si bien el Marco de Acción Educación 2030 se compromete con una noción amplia de calidad de la educación, donde se incluyen «resultados pertinentes del aprendizaje en los campos cognitivo y no cognitivo», así como «aptitudes, valores, actitudes y conocimientos que permiten a los ciudadanos llevar vidas sanas y plenas, tomar decisiones fundamentadas y hacer frente a los desafíos de orden local y mundial»,⁵ es cierto que algunas magnitudes son más fáciles de medir que otras.

2 Véase <https://opendata.unesco.org/financial-flows/requirements>.

3 Hüfner (2017), pág. 98.

4 Véase <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/report-of-director-on-activities-of-the-institute-2017.pdf>.

5 UNESCO (2015), párr. 22.

1 Para consultar estudios de similar preponderancia institucional en la medición de otros ODS véase Fukuda-Parr/McNeill, eds. (2019).

El Banco Mundial, como principal fuente de financiación en países de rentas bajas, tiene una larga tradición en socavar la educación pública, y su sección para el sector privado sigue invirtiendo en proveedores que cobran por la educación y buscan la rentabilidad. El Planteamiento sistémico para mejorar los resultados educativos, programa SABER (por sus siglas en inglés), está desalentando directamente a los Gobiernos para que no regulen la educación, no establezcan normas para las escuelas privadas ni pongan límite a las tasas o a los actores privados.

Recientemente, el Banco ha intentado más bien desempeñar un papel de liderazgo en el terreno político. El de 2018 fue el primer Informe sobre el desarrollo mundial⁶ dedicado a la educación y ese mismo año el Banco lanzó el Índice de capital humano,⁷ basado, en parte, en resultados del aprendizaje y que, supuestamente, alentaba a los Estados miembro a invertir más en educación. Ambas iniciativas promueven una visión instrumentalizada de la educación, en la que se mide su importancia únicamente por su aportación al crecimiento económico, aun cuando el Banco ha aderezado su retórica con referencias ocasionales al ODS 4.

Aunque con diferencias tanto de ámbito como de mandato, la OCDE promueve la elaboración de políticas empíricamente contrastadas y defiende sus datos de evaluación como indicador principal de la calidad en la educación. Su proyecto Future of Education and Skills 2030 contempla un conjunto más amplio de conocimientos y competencias necesarios, pero su iniciativa más visible sigue siendo su prolongado Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés). En la evaluación de 2018 participaron unos 80 países y ahora pueden participar países de rentas medias y bajas a través de PISA para el Desarrollo (PISA-D). Aunque PISA-D llevaba tiempo funcionando antes de la adopción de los ODS, es sabido que la OCDE lo ha presentado como una herramienta para el seguimiento del progreso en la consecución del ODS 4.⁸

Tanto el Banco Mundial como la OCDE han jurado lealtad al ODS 4 y son miembros del Comité de Dirección Educación 2030. Visto desde el ODS 4, sin embargo, la importancia excesiva que otorgan a una pequeña parte de la agenda del ODS 4 (los resultados del aprendizaje) pone en riesgo la extensión completa de su alcance. No se trata solo de definir la educación como una vía hacia el crecimiento económico, lo que tanto el Banco Internacional como la OCDE han hecho es establecer un vínculo entre, por un lado, evaluaciones y resultados del aprendizaje comparables a nivel mundial y, por otro, naciones competitivas a nivel mundial. Esta dependencia excesiva de los indicadores de aprendizaje como medida de la calidad de los sistemas de educación obvia la importancia de la pertinencia del contexto en la educación, de la complejidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como del conocimiento especializado y la independencia profesional de los docentes. Además, puede empujar a los sistemas hacia una convergencia mundial y reducir el alcance de la educación impartida, dejando al margen temas que son de evaluación complicada, como la educación para el desarrollo sostenible y la acción por el clima.

Los recién llegados

Junto a instituciones multilaterales han surgido una serie de actores privados que enarbolan la bandera de la realización del ODS 4. La Comisión de Educación se creó en 2016 por el Enviado Especial de las Naciones Unidas para la Educación Mundial y ex primer ministro del Reino Unido Gordon Brown. Este grupo de personas destacadas, financiado por el Gobierno noruego y por la Fundación Rockefeller, entre otros, se encomendaron la tarea de replantear la financiación de la educación. El director general de la UNESCO estuvo entre quienes realizaron la convocatoria, pero no existía una relación formal con la UNESCO y la Comisión de Educación se creó con su secretaría propia.

Entre las iniciativas de la Comisión se encuentran el Servicio Financiero Internacional para la Educación (IFFEd, por sus siglas en inglés) y el Fondo para los Resultados Educativos (EOF, por sus siglas en inglés). El IFFEd tiene por objeto la movilización de fondos adicionales para la educación mediante la creación

6 Véase <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>.

7 Véase <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital>.

8 Auld/Rapleye/Morris (2018).

de un mecanismo de inversión para bancos multilaterales para el desarrollo, con la esperanza de atraer la inversión de bancos de desarrollo regional y orientado a países de rentas medias y bajas. Aún no ha entrado en funcionamiento. Por otro lado, el EOF fomenta tanto la privatización como la financiación basada en resultados aplicadas a la educación a través de bonos de impacto (exclusivamente para actores privados) para la consecución de resultados del aprendizaje en África y Oriente Medio. El Fondo defiende que estas iniciativas respaldan el ODS 4, pero no existe relación formal con su gestión ni reconocimiento de incompatibilidad.

Otro notorio actor privado es la Fundación Varkey, junto con su Foro Mundial de Educación y Competencias (GESF, por sus siglas en inglés),⁹ una reunión anual de alto nivel que reúne actores de la educación y se promociona como una celebración de la profesión docente. La Fundación Varkey, que inicialmente era la Fundación Varkey GEMS, es la sección filantrópica de GEMS Education, el sistema lucrativo de centros de educación privada más grande del mundo, con sede en Dubai (el Grupo Varkey incluye empresas inmobiliarias y de asistencia médica). En 2012, el presidente de GEMS Education, Sunny Varkey, fue designado Embajador de Buena Voluntad de la UNESCO para Asociaciones Educativas, gracias a su contribución en la formación de alianzas público-privadas innovadoras con el fin de asegurar que niños desfavorecidos de todo el mundo tengan acceso a una educación de calidad.¹⁰ Defiende el derecho universal a una educación de calidad, pero una calidad cuyo nivel se determina mediante la capacidad adquisitiva.¹¹

A pesar de ser relativamente nueva en el panorama, el poder de convocatoria de la Fundación parece, de facto, mucho mayor que el de la UNESCO, que tuvo dificultades para conseguir que los ministros de educación acudieran a su reunión mundial de alto nivel sobre la Educación de 2018, cuyo objetivo era justamente medir el progreso del ODS 4. Clave en este aspecto son las relaciones y las finanzas de la Fundación Varkey, pero el GESF supone también un evento donde los actores privados tienen ocasión de codearse con ministros y partes interesadas del sector educativo, al contrario de lo que ocurre en las estructuras formales del ODS 4.

Se busca: liderazgo de los Gobiernos

En resumen, hay una serie de actores que están ampliando su radio de acción y compitiendo por influir en la escena educativa. Es importante reseñar que no se trata solo de una cuestión territorial o de orgullo, se trata de un asunto de ideología y de poder, ya que las ambiciosas pero amplias prioridades dentro de las metas del ODS 4 no están ligadas a políticas, modalidades de aplicación o mecanismos de financiación específicos. La ONU proclama que la realización de los ODS depende de la contribución de todos, lo que otorga la misma importancia y legitimidad a todos los actores y a todas las medidas. La consecuencia es, como hemos comentado, el riesgo de marginalización de un enfoque basado en derechos y de la defensa de la calidad de la educación pública.

Deberían ser los Estado miembro quienes dirigiesen tanto la realización como la gobernanza del ODS 4; sin embargo, muchos de ellos están presionando para que el sector privado tenga una mayor participación, clamando por consorcios público-privados e inversiones privadas. A pesar de que la garantía y la prestación de los servicios educativos es responsabilidad de los Estados, la Alianza Mundial para la Educación está en pleno debate por decidir si también deberían financiar a los prestadores privados. Japón preside el Comité de Dirección Educación 2030 y a la vez defiende, desde la presidencia del G-20, el proyecto Capital Humano del Banco Mundial como enfoque para la educación, lo que menoscaba de forma directa la amplia agenda del ODS 4. Mientras los Gobiernos huyan de su responsabilidad, correrá peligro tanto la extensión del ODS 4 como su naturaleza basada en los derechos.

9 Véase <https://www.educationandskillsforum.org/>.

10 Véase <http://www.unesco.org/new/en/goodwill-ambassadors/sunny-varkey/>.

11 Ridge/Kippels/Shami (2016).

Bibliografía

Auld, Euan/Rapple, Jeremy/Morris, Paul (2018): PISA for Development: How the OECD and World Bank shaped education governance post-2015. Comparative Education.

<https://doi.org/10.1080/03050068.2018.1538635>

Fukuda-Parr, Sakiko/McNeill, Desmond, eds. (2019): Knowledge and Politics in Setting and Measuring the SDGs, Special Issue of Global Policy 2019.

www.sum.uio.no/english/research/publications/2019/sakiko-fukuda-parr-desmond-mcneill-knowledge-and-p.html

Hüfner, Klaus (2017): The Financial Crisis of UNESCO after 2011: Political Reactions and Organizational Consequences. Global Policy 8:Suppl.5.

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/1758-5899.12459>

Ridge, Natasha/Kippels, Susan/Shami, Soha (2016): Economy, Business, and First Class: The Implications of For-Profit Education Provision in the UAE. En World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry, eds. Antoni Verger, Christopher Lubienski y Gita Steiner-Khamsi. Nueva York: Routledge.

UNESCO (2019): Portal de Transparencia de la UNESCO. París.

<https://opendata.unesco.org/>

UNESCO (2015): Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanentes para todos. París.

https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000245656_spa

Antonia Wulff es coordinadora de la Internacional de la Educación (IE), la federación mundial de sindicatos de docentes.