

Mantener la promesa

¿Qué impide que todos los niños de África terminen la educación primaria?

Birger Fredriksen

LOS AVANCES en materia de alfabetización y educación han contribuido al progreso humano probablemente más que cualquier otra política. Por ello, desde 1960 la comunidad internacional se ha fijado tres fechas sucesivas para lograr la enseñanza primaria universal, uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de la ONU para 2015. Sin embargo, los datos recientes indican, de forma preocupante, que en África subsahariana la tasa de terminación de la educación primaria solo alcanza el 59%, lejos del 100% necesario. En la publicación conjunta del Banco Mundial y el FMI, *Global Monitoring Report 2005*, se señala que, de mantenerse la tendencia actual, la región no logrará la enseñanza primaria universal hasta 2061.

Si esto ocurriera, la base de capital humano de la región, ya débil, limitaría gravemente sus perspectivas de crecimiento. El nivel de escolaridad de los adultos es, en promedio, de tres años, la mitad de lo que se considera umbral mínimo para lograr un crecimiento sostenido. Incluso hoy, con una economía basada en el conocimiento y la tecnología de la información, es necesaria una asistencia a la escuela más prolongada. Además, la educación básica, en particular en el caso de las mujeres, es un medio para lograr otros ODM, sobre todo los relativos a la salud.

¿Podrá encaminarse la región hacia el logro del objetivo de 2015? Para los 22 países con una tasa de terminación inferior al 60%, el objetivo está demasiado lejos. Pero muchos otros (como Ghana, Kenya y Nigeria) podrían alcanzarlo si se mantiene el progreso actual. De hecho, hay tres factores que permiten ser optimista respecto a que toda la región logre grandes avances en educación.

- Los importantes logros alcanzados desde mediados de los años noventa han permitido hacer frente a las causas principales del fracaso en la consecución de objetivos anteriores. La mejora de las políticas macroeconómicas y educativas, una gestión de gobierno más eficaz y el descenso de los conflictos sociales son algunos de estos logros.

- Los datos recientes demuestran que desde fines de los años noventa se ha producido un cambio notable en la educación primaria. La tasa bruta de matrícula de la región —número de alumnos matriculados en primaria, independientemente de su edad, expresado en porcentaje del grupo en edad oficial para cursar primaria, según la estipula cada país— aumentó de 78% en el curso escolar 1998–99 a 83% en 2000–01, y hasta el 91% en 2002–03, lo que supone un incremento amplio del acceso a la escuela en casi todos los países, a un nivel que no se veía desde los años setenta. Los datos parciales de años más recientes y la experiencia a nivel de países confirman que la mejora es real y que continúa.

- La asistencia externa en educación aumenta.

Por lo tanto, en la próxima década, el desarrollo puede parecerse más al enorme progreso logrado en el primer período tras la independencia, que al estancamiento de los años ochenta y principio de los noventa que empaña las evaluaciones realizadas antes de 2000. Entre 1960 y 1980, la tasa bruta de matrícula aumentó de 45% a 80% y la escolarización creció extraordinariamente a 260%. Pero, como la población en edad escolar se incrementó a un ritmo



Alumnos en un aula en Kenya.

cinco veces mayor al previsto (93%), la tasa bruta de matrícula no alcanzó para 1980 el objetivo del 100%. En los años siguientes, la tasa bruta de matrícula se redujo hasta alcanzar un mínimo de 73% en 1992, antes de recobrar, poco a poco, el nivel de 1980 en 2000. Entre 1980 y 2000, el incremento del 70% en la escolarización se debió simplemente al aumento de la población.

África necesita mejorar aún más el acceso a la educación: de mantenerse el nivel actual de repetición del 20%, la región necesitará una tasa bruta de matrícula de al menos 120% para escolarizar a todos los niños en edad de recibir educación primaria. También debería reducir drásticamente la elevada tasa de deserción escolar. La región podrá o no ser capaz de conseguir este progreso según el éxito que logre a la hora de superar un número casi abrumador de obstáculos cambiantes: presupuestos restringidos, capacidades insuficientes y el VIH/SIDA. A su vez, la comunidad internacional tendrá que aumentar los niveles de ayuda y mejorar la eficacia de su asistencia.

Obstáculos cambiantes

Para lograr la enseñanza primaria universal es preciso que todos los niños asistan a la escuela primaria, completen el ciclo y adquieran unos conocimientos básicos. En 2001–02, aproximadamente el 93% de los niños de África subsahariana estaban escolarizados y dos tercios completaron el ciclo. De estos, solo la mitad llegó a alcanzar los conocimientos básicos esperados. Por lo tanto, los principales obstáculos han variado y han pasado de ser el aumento de la escolarización, a la reducción de la tasa de deserción y, por último, a la mejora del rendimiento.

Aunque las tasas de matrícula son elevadas, el acceso sigue siendo un problema, en particular con respecto a la equidad: los ingresos familiares, la ubicación en zonas urbanas o rurales y el género contribuyen a que difiera mucho el acceso a la educación primaria. Un reto adicional es que, fundamentalmente como consecuencia del VIH/SIDA, uno de cada diez niños en edad de cursar primaria será huérfano en 2010. Además, se calcula que la población en edad escolar aumentará un 23% entre 2000 y 2015 (frente al aumento de tan solo un 6% en Asia meridional y los descensos en América Latina (1%) y Asia oriental (14%)).

Escolarizar a quienes no asisten a la escuela requerirá adoptar medidas del lado de la demanda para disminuir los costes que supone la escolarización para las familias pobres. Así, por ejemplo, la supresión de los derechos de matrícula en Kenia, Lesotho, Malawi y Uganda contribuyó a que aumentara de forma importante el número de alumnos (véase el recuadro). En el lado de la oferta, los gobiernos deberán aumentar la prestación de servicios en educación en las áreas donde estos sean insuficientes (esta estrategia ayudó en los últimos años a que las tasas de matrícula aumentaran de forma importante en países con una escolarización baja, como Burkina Faso, Malí y Níger).

¿Qué puede hacerse para mejorar la calidad de la educación, caracterizada por un 20% de repetidores? Aunque no hay unanimidad en lo que se considera “educación de calidad” ni en el impacto de la calidad en la educación, cabe destacar tres áreas:

Aportes a la calidad. Los materiales de capacitación y el perfeccionamiento laboral deberían ser prioritarios cuando hay gran escasez, lo que reduce la eficacia de los docentes. En promedio, la proporción alumnos/docente de la región, de 44:1, triplica

la de los países desarrollados, y en uno de cada cuatro países de la región la proporción es superior a 55:1. Sin embargo, no es probable que en este momento sea rentable reducir la proporción por debajo de 40:1. Aunque los sueldos de los docentes en relación con los ingresos per cápita son bajos (y se han reducido drásticamente en las últimas décadas), en promedio son algo mayores que los de otras regiones (Mingat, 2004). El descenso de los sueldos es consecuencia de la disminución del PIB per cápita y de que son un múltiplo cada vez menor del PIB per cápita; un problema, sobre todo, para los países francófonos y en concreto para los del Sahel. En 1975, el sueldo medio de un docente de primaria de un país saheliano era 17,6 veces el PIB per cápita (según datos expresados en moneda local de los sueldos y del PIB per cápita). En 2000, había descendido hasta el 6,4%, aunque todavía era superior al promedio de África (4,4%).

Gestión. En la mayoría de los países, las escuelas registran diferencias importantes en la distribución de recursos por alumno y, aun cuando los recursos disponibles por alumno son iguales, en el rendimiento obtenido. Los mejores y mayores aportes a la calidad deben ir acompañados de un uso más eficaz, mediante la mejora de la gestión y rendición de cuentas, tanto a escala del sistema como de cada escuela para promover: mayor equidad en la proporción alumnos/docente; descenso del absentismo de los docentes, y mayor participación de los padres en la gestión de las escuelas.

Derechos de matrícula y escolarización

Uno de los principales obstáculos para lograr la enseñanza primaria universal continúa siendo el alto coste directo que supone la educación para los padres, sobre todo en las familias más pobres. Los derechos de matrícula existen aún en al menos 35 países subsaharianos, aunque en casi la mitad la educación primaria es gratuita legalmente.

Para hacer frente a este problema, muchos países —entre ellos Malawi (1993), Uganda (1996), Lesotho (1999) y Kenia (2002)— introdujeron durante la década pasada medidas para que la educación primaria fuera gratuita. Un año después de eliminar los derechos de matrícula, la escolarización aumentó de forma extraordinaria (y superó con creces las expectativas de los gobiernos). En Malawi y Uganda aumentó un 68%, en Kenia el 22% y en Lesotho el 11% (aunque en primer grado el aumento fue del 75%).

¿Debería preocupar a quienes redactan las políticas que la eliminación de los derechos de matrícula afecte a la calidad de la educación? Si los derechos financian aportes a la calidad, deberían ser reemplazados. Sin embargo, a menudo “desaparecen” a través de distintas fugas y, en el mejor de los casos, solo financian parcialmente los aportes a la calidad. Además, aunque en la mayoría de los casos el ingreso derivado de los derechos de matrícula solo constituye una pequeña parte de los recursos totales para la educación, afectan mucho, aun siendo más bajos, a la escolarización de los niños de hogares pobres. Por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad, los derechos de matrícula tienen, principalmente, un efecto regresivo en la calidad porque impiden el acceso de los niños pobres a la educación, lo que limita la superpoblación de las escuelas y permite que haya más recursos por alumno disponibles para quienes sí pueden pagar.

Factores relacionados con los hogares. Incluso las escuelas bien dirigidas y con recursos suficientes son incapaces de evitar la deserción o de garantizar el rendimiento de sus alumnos si estos pasan hambre, caminan distancias enormes, trabajan durante horas en casa o tienen padres analfabetos.

Retos para los gobiernos

Las graves restricciones presupuestarias, las capacidades insuficientes y la pandemia del VIH/SIDA dificultan de forma especial la aptitud de los gobiernos para mantener las tendencias positivas actuales en educación.

Economía política difícil. Las economías de crecimiento lento y rurales de la región no generan los ingresos tributarios necesarios ni para lograr la enseñanza primaria universal, ni para financiar la educación secundaria pública, ni tampoco para crear puestos de trabajo en sectores modernos para estos graduados. De hecho, muchos países están atrapados en un círculo vicioso en el que una base poco cualificada restringe el crecimiento económico y, a su vez, el bajo crecimiento limita gravemente tanto el margen de maniobra financiero necesario para mejorar la cualificación como el “espacio político” disponible para introducir las reformas educativas necesarias.

Capacidades insuficientes. La puesta en marcha de las políticas y los programas necesarios para lograr la enseñanza primaria universal requiere unas capacidades técnicas y de gestión más sólidas. Se ha comprobado que es difícil desarrollar estas capacidades en África subsahariana. No existe un remedio universal pero, para que una estrategia tenga éxito, debe estar más enfocada a la creación de condiciones laborales que permitan movilizar, emplear y retener mejor las capacidades existentes y, no a la formación y la asistencia técnica necesarias para crear nuevas capacidades, como ocurría en el pasado.

VIH/SIDA. El efecto negativo de la pandemia en la educación será cada vez mayor porque aumentará el número de docentes infectados que enfermen (se incrementará el absentismo y disminuirá la eficacia) y mueran (se reducirá el número de docentes), y porque crecerá rápidamente el número de huérfanos. Además del sufrimiento humano que esto implica, los costos relacionados con la enseñanza primaria universal aumentarán de forma importante.

Retos para los organismos de asistencia

La enseñanza primaria universal debe lograrse con recursos nacionales aunque el papel de apoyo de la asistencia es importante (e incluso puede ser la fuente de financiamiento predominante en un período de tiempo de transición para países que están lejos de alcanzarla). Por lo tanto, es muy importante aumentar el volumen de asistencia y mejorar su eficacia.

En cuanto al volumen hay noticias alentadoras. En concreto, la Iniciativa Vía Rápida (IVR) lanzada en 2002 se está convirtiendo en un mecanismo importante para movilizar más recursos y promover su uso más efectivo mediante mejores programas y mayor coordinación de los donantes. Y hay indicios de que aumenta el financiamiento externo. Además, los países que se benefician del alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa reforzada para los PPME se han comprometido a destinar a la educación básica un promedio del 40% de su

ahorro del pago de la deuda. Una evaluación reciente muestra que la mayoría de los países cumplen este compromiso.

Para que la ayuda sea más eficaz, es necesario que la coordinación de los donantes mejore y que la ayuda sea más previsible. Además, debe darse prioridad a la creación de una estrategia específica para los países de bajo ingreso y crecimiento lento que necesiten un apoyo continuo especial para lograr la enseñanza primaria universal para 2015.

Una responsabilidad continua y compartida

La oportunidad que tiene África subsahariana de lograr la enseñanza primaria universal para 2015 es mayor ahora que en ningún otro momento desde el inicio de los años ochenta. Pero, que esta oportunidad sea una realidad requerirá esfuerzos importantes que variarán enormemente de un país a otro. De todos modos, habrá que centrarse a menudo en los siguientes aspectos:

Fortalecimiento de las capacidades. La mayoría de los sistemas educativos necesita urgentemente fortalecer sus capacidades técnicas y de gestión, tanto a través de inversiones explícitas como de práctica.

Movilización de recursos nacionales. El gasto en educación ya ocupa un lugar importante en los restringidos presupuestos públicos y la mayoría de los países de bajo ingreso solo disponen de un margen pequeño para poder movilizar recursos nacionales adicionales o para hacer una redistribución sectorial o intersectorial. Pero, si se quiere evitar un aumento agudo de la dependencia de la asistencia, habrá que movilizar recursos nacionales adicionales.

Asistencia técnica. Los aumentos recientes de la asistencia financiera no se han correspondido con aumentos paralelos equitativos de asistencia técnica. De hecho, la tendencia a proporcionar asistencia en educación a través de apoyo presupuestario da lugar a que muchos organismos de asistencia vean reducida su capacidad de proporcionar asistencia técnica de calidad. Esta tendencia es preocupante. Los organismos necesitan revitalizar su capacidad de ofrecer asesoramiento técnico de alto nivel y ayudar a diseminar las buenas prácticas. En este contexto, es hora de pensar cómo fortalecer a la UNESCO para que pueda proporcionar ese apoyo.

* * * * *

Aunque no hay una senda fácil que lleve al logro de la enseñanza primaria universal en África, el camino a tomar está bastante claro y lo siguen varios países. La tarea de los líderes políticos nacionales e internacionales es conseguir que más países lo tomen. ■

Birger Fredriksen es ex asesor superior en educación para África subsahariana del Banco Mundial.

Referencias:

FMI y Banco Mundial, 2005, Global Monitoring Report 2005 (Washington: FMI y Banco Mundial).

Mingat, Alain, 2004, “La rémunération des enseignants de l’enseignement primaire dans les pays francophones d’Afrique sub-saharienne”, Departamento de desarrollo humano de la Región de África (Washington: Banco Mundial).

Mingat, Alain, Jee-Peng Tan y Ramahatra Rakotomalala, 2002, “Financing Education for All by 2015: Simulations for 33 African Countries”, Departamento de desarrollo humano de la Región de África, Working Papers Series (Washington: Banco Mundial).