



Cómo estructurar un pacto mundial sobre la educación

Clase de matemáticas en Nigeria.

Gene Sperling y Rekha Balu

La educación básica gratuita de buena calidad es un objetivo posible de lograr

EL ESTADO de la educación en el mundo constituye una emergencia silenciosa: más de 100 millones de niños de entre 6 y 11 años no están escolarizados, 150 millones de los que sí asisten a la escuela probablemente la abandonarán antes de finalizar el ciclo primario, más de la mitad de todas las niñas de África nunca se matriculan y menos de un tercio de los niños de África y de Asia meridional sabe leer y escribir. Aunque las cámaras de la cadena CNN nunca captarán la muerte de un niño por falta de educación, todos los días mueren niños a causa del SIDA, la desnutrición y otros factores que podrían haberse prevenido si sus madres hubieran tenido la oportunidad de completar una educación básica de buena calidad.

Cuando la comunidad mundial estableció la enseñanza primaria universal como un Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) y más de 180 naciones suscribieron objetivos aún más amplios en el Foro Mundial sobre la Educación reunido en Dakar en 2000, ello marcó el claro compromiso político de formular un pacto mundial para lograr la “educación para todos”.

Mientras que algunos han definido esa meta como la enseñanza primaria, que exige entre cinco y seis años de escolaridad, para nosotros y un creciente número de personas que actúan en el campo educativo el desafío se refiere a una educación básica universal de buena calidad que abarca un lapso de entre ocho y nueve años. El elemento central, como se indicó en el Marco de Acción de Dakar, es la obligación de que las naciones en desarrollo elaboren un plan educativo con adecuados recursos internos, liderazgo político, reformas para mejorar la gestión de gobierno, rendición de cuentas y transparencia, así como también iniciativas especiales dirigidas a las niñas y a otros niños vulnerables, como aquellos con discapacidades, los refugiados, los huérfanos y los que sufren los efectos del SIDA. Este principio de identificación nacional y compromiso con el programa de reformas se consideró esencial, no solo para ampliar el alcance de la educación básica de buena calidad sino también para convencer a las naciones donantes de que se emplearían con eficacia los recursos aportados.

Si hay una seria intención de formular un pacto mundial, el interrogante es cómo puede

estructurarse el componente relativo a las donaciones a fin de maximizar los incentivos para que los países en desarrollo intenten y logren realizar una ambiciosa expansión de la educación básica universal gratuita y de buena calidad. En este artículo se analizan los elementos de un pacto exitoso: su estructura precisa, los principios orientadores y la forma de incorporar los incentivos correctos.

Ingredientes fundamentales de un pacto mundial

El diálogo internacional sobre el desarrollo frecuentemente se traba al reducirse a un mero debate sobre si lo fundamental para lograr la educación básica universal reside en los fondos o en las reformas. En realidad, ambos elementos son esenciales, de modo que el pacto debe estructurarse para estimular las reformas y financiar planes meritorios. **El primer ingrediente clave es, entonces, crear un compromiso fiable, a largo plazo, de proveer recursos contingentes.** Que el financiamiento sea contingente significa que solo se entregan fondos a los países una vez que estos han elaborado e instituido las reformas políticas y la asignación de recursos necesarias para implementar planes educativos creíbles. El carácter previo y fiable de los compromisos les garantiza a los países que, si ellos cumplen con sus obligaciones y llevan adelante reformas, los donantes aportarán los fondos prometidos. El carácter contingente de los fondos les garantiza a los donantes que aquellos solo comenzarán a fluir cuando los países elaboren e implementen planes educativos de buena calidad. Esos compromisos resultan vitales por varias razones.

- **Garantizar que una ampliación sustancial del sistema no reduzca su calidad.** Sin un compromiso significativo de fondos contingentes de los donantes, en los países que emprenden una expansión importante del acceso a la educación podría disminuir gravemente la calidad: la proporción alumnos/docente podría llegar de 50:1 a 100:1 en aulas mal equipadas. En los últimos años, los jefes de Estado de Uganda, Kenya y Tanzania asumieron el firme compromiso de abolir los derechos de matrícula, y la escolarización de esos países se acrecentó bruscamente en millones de alumnos: en Uganda, en 1996, de 3,4 millones a 5,7 millones; en Kenya, en 2003, de 5,9 millones a 7,2 millones, y en Tanzania, en 2002, de 1,5 millones a 3 millones.

Si bien es evidente que millones de niños pobres se han beneficiado con la eliminación de las barreras económicas a la escolarización, esa espectacular expansión, sin un aumento equivalente de los recursos para compensar los derechos no cobrados y atender al mayor número de alumnos, puede plantear un dilema en cuanto a la calidad. En Uganda, por ejemplo, si bien más alumnos lograron acceder a la educación, el explosivo incremento del número de estudiantes en las clases —sin una mayor asistencia externa— redujo significativamente el porcentaje de los que obtenían un puntaje satisfactorio en matemáticas y lengua inglesa. La solución no consiste en que estos líderes renuncien a tan admirables esfuerzos por eliminar los derechos ni tampoco que dejen de aprovechar tiempos políticos críticos para hacer avanzar a sus países hacia la educación básica universal. Lo que se necesita, en cambio, es una cantidad sustancial de financiamiento contingente de los donantes para promover una expansión bien planificada.

- **Alentar reformas mediante financiamiento de largo plazo para los costos recurrentes.** Solo puede lograrse un aumento

radical de la tasa de terminación del ciclo primario con un incremento comparable del número de docentes. Pero el sueldo de los maestros es el mayor componente de toda ampliación del sistema —siendo por lo general equivalente, en promedio, a más del 80% del presupuesto educativo de los principales países en desarrollo— y constituye un costo recurrente. En consecuencia, los países dudan en contratar a los nuevos docentes necesarios para ampliar el acceso a una educación de buena calidad, debido tanto a la falta de recursos como a la incertidumbre acerca de su continuidad.

Aun cuando los donantes aporten una cantidad significativa de financiamiento, el carácter de corto plazo de ese apoyo desalienta las iniciativas de los países para ampliar sustancialmente su plantel docente. Muchos donantes, desde el Banco Mundial hasta la Cuenta del Desafío del Milenio de Estados Unidos, prometen fondos en ciclos de donaciones trienales. Sin embargo, dado que tan solo reclutar, capacitar y ubicar a los docentes en las zonas rurales puede tardar entre dos y tres años, los países en desarrollo a menudo no se embarcan en planes importantes de expansión porque temen que se interrumpa el flujo de fondos cuando finalmente hayan asignado docentes a zonas críticas.

- **Potenciar el papel de quienes impulsan reformas y crear una competencia positiva.** Como ampliar la educación básica exige importantes inversiones iniciales pero genera beneficios solo en el curso de una generación, a menudo las reformas educativas en gran escala se aplazan ante una crisis inmediata o un proyecto tangible de infraestructura que un líder político podrá exhibir como un logro durante su mandato. Contar con financiamiento contingente firme resulta crítico porque potencia la capacidad de los reformadores, dentro y fuera del gobierno, para promover reformas difíciles dándoles seguridad de que estas atraerán al menos un respaldo financiero externo. Por otra parte, cuando un país ve que sus vecinos obtienen recursos luego de comprometerse a instaurar reformas específicas para la educación universal, comienzan a competir con ellos emprendiendo reformas igualmente ambiciosas y difíciles, como sucedió cuando se amplió el alivio de la carga de la deuda en 2000.

El segundo ingrediente clave es lograr una coincidencia de criterios entre los donantes, es decir, armonizar expectativas y normas y coordinar el financiamiento. Un pacto mundial creíble obliga a los donantes a establecer un conjunto de normas comunes para los países, enviándoles a estos últimos un mensaje claro respecto de sus obligaciones. Se garantiza que los países no malgasten tiempo presentando múltiples solicitudes e informes a los donantes y que los donantes no dupliquen proyectos o compitan entre sí en una carrera por respaldar algún proyecto favorito de estrecho alcance. Además, se fomenta la coordinación entre los donantes.

¿Un fondo mundial o un fondo virtual?

En los últimos años, los donantes y los defensores de la asistencia para el desarrollo han debatido la estructura óptima del financiamiento y la coordinación, en torno a dos modelos: un fondo mundial para la educación, o un “fondo virtual” que coordine el financiamiento aportado por los donantes.

Un **fondo mundial** para la educación, inspirado en el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, traería varios beneficios excepcionales. Es fácil de comunicar:

un fondo mundial para la educación evidentemente concentraría la atención de los donantes y de la población en la educación básica universal y en la brecha de financiamiento que debe cubrirse para lograrlo. Brindaría un grado de independencia y flexibilidad, del que podría carecer el financiamiento bilateral por sí solo, al crear una estructura rectora separada. Favorecería un mayor rigor y una mayor participación y compromiso de los países en desarrollo gracias al análisis que hagan sus pares de las propuestas de financiamiento y de los planes nacionales. Por último, permitiría reunir fácilmente recursos tanto de los gobiernos como de donantes del sector privado, que no tienen aún una gran participación en la educación mundial.

Pero un fondo tal, no sometido al control de las naciones donantes particulares, es un arma de doble filo. La falta de controles sobre la distribución de fondos puede desincentivar un compromiso serio de recursos por parte de las principales naciones donantes. Muchos defensores y funcionarios especializados en el desarrollo son también escépticos acerca de las ventajas de instalar burocracias adicionales o temen que haya un retraso prolongado en el desembolso de fondos.

La idea de un *fondo virtual* consiste en crear un *proceso* para que los donantes coordinen el financiamiento mediante las instituciones bilaterales y multilaterales existentes sin ceder a un nuevo fondo el control sobre la asistencia para el desarrollo. Este modelo responde a las inquietudes de los donantes y defensores de la asistencia para el desarrollo en múltiples niveles. Evita crear un nuevo aparato burocrático con sus innecesarios gastos de estructura; exige un conjunto común de parámetros para los planes de los países, e impide la duplicación de proyectos.

Pero si bien un fondo virtual podría ser una solución aceptable para los donantes, plantea otra serie de retos. Al estar sujeto al control de los donantes, la revisión de los planes no es independiente y los intereses de aquellos, más que las necesidades de política educativa de los países, pueden influir en las prioridades de financiamiento. Además, la función de un fondo virtual es difícil de explicar o de comunicar a la población e incluso a los países.

Tras el foro de Dakar, surgieron algunas propuestas referidas a un fondo mundial para la educación, incluida la formulada por uno de los autores (Sperling, 2001). Sin embargo, la idea fue recibida con escaso entusiasmo no solo por los donantes sino también por los países en desarrollo y por los defensores de la asistencia para el desarrollo, que hablaron de la “fatiga causada por los fondos” luego de la exitosa creación del actual fondo mundial para la salud. En un encuentro de alto nivel celebrado en Amsterdam entre donantes y países en desarrollo y organizaciones no gubernamentales (ONG) a comienzos de 2002, esa resistencia dio lugar a la propuesta de un fondo virtual, que fue adoptada por el Comité para el Desarrollo en abril de 2002. Las ONG y las naciones en desarrollo exigieron luego con éxito al Banco Mundial que colocara a algunos países en la “vía rápida” para recibir financiamiento, a lo cual debe su nombre la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos (IVR)

Evaluación de la Iniciativa Vía Rápida

La IVR, todavía en proceso de evolución, ¿ha cumplido con los dos requisitos clave de un pacto mundial para la educación? En materia de coordinación y fijación de normas, ha sido exitosa en varios sentidos.

- La IVR es ahora una estructura institucional permanente, liderada cada año por la presidencia del Grupo de los Ocho, que se reúne regularmente para analizar los planes educativos a nivel internacional y nacional.

- Los donantes analizan en forma conjunta el plan de un país, recomiendan a la asociación para la iniciativa si el país debe incorporarse a esta y coordinan el financiamiento.

- Se ha trabajado conjuntamente con la UNESCO en la elaboración de un conjunto de puntos de referencia para determinar qué constituye un plan aceptable de Educación para Todos. Por ejemplo, según los puntos de referencia de la IVR se exigiría la asignación del 20% del presupuesto nacional a la educación, la eliminación de los derechos de matrícula, una proporción alumnos/docente de 40:1 y tasas de repetición no superiores al 10%.

- Sin la IVR como mecanismo coordinador no habría una estructura permanente siquiera para debatir qué cosas funcionan bien o no en la formulación de un pacto mundial.

Aunque la IVR ha sido eficaz en cuanto mecanismo de desembolso de fondos para los países, está lejos de haber servido para proveer financiamiento contingente firme. Como dato positivo, Francia, los Países Bajos y el Reino Unido, junto con varios otros donantes, han comprometido US\$348 millones en 2005 para 12 países avalados por la Iniciativa, aunque existe aún una brecha de financiamiento anual de US\$289 millones. Respecto de los países que no logren obtener suficientes recursos, varios donantes establecieron un minifondo mundial denominado Fondo Catalizador para brindar a esos países financiamiento provisional de corto plazo. Este año se prevé desembolsar alrededor de US\$30 millones a siete países, dentro de un objetivo de US\$292 millones en un lapso de tres años.

Como aspecto negativo, estos montos representan solo un pequeño anticipo de lo que se necesita para alcanzar el objetivo de educación básica universal. La brecha entre lo que los países gastan en educación y lo que necesitan de los donantes oscila entre US\$5.600 millones, para cubrir seis años de enseñanza, y hasta US\$10.000 millones para cubrir el total de ocho a nueve necesarios para la educación básica universal. Sin embargo, los donantes aportan en conjunto tan solo US\$1.900 millones para la educación en todo el mundo. Además, han financiado mayormente a países más pequeños, como Guinea y Níger, a veces con un retraso de dos años. Se necesitan desembolsos más rápidos y cuantiosos para incentivar a otros países a emprender reformas de gran escala. Por otra parte, de alrededor de 80 países de bajo ingreso que no están en condiciones de alcanzar el objetivo para 2015, solo ocho recibirán actualmente apoyo de la IVR.

Pero la decepción ante la falta de un financiamiento importante ha suscitado críticas inmerecidas contra la IVR. Resulta crucial reconocer que ninguna estructura podría ser eficaz como fuente de compromisos contingentes si los jefes de Estado y ministros de finanzas de las principales naciones donantes no aportan recursos sustanciales. De hecho, ya en el primer par de años de existencia de la IVR multilateral se pudo establecer una estructura y proveer financiamiento a varios países, logro bastante mayor que el de una iniciativa emprendida por una sola nación como la Cuenta del Desafío del Milenio, en la que debieron transcurrir tres años antes de la firma del primer convenio de desembolso.

Mientras que los Países Bajos están aportando una suma importante para la educación en términos de su ingreso nacional, ningún jefe de Estado de los países del Grupo de los Siete ha dado una alta prioridad a la IVR, o incluso a un pacto sobre la educación, ni asumido el liderazgo para alentar a la comunidad de donantes a aportar de US\$7.000 millones a US\$10.000 millones adicionales para que alcanzar la educación básica universal antes de 2015 sea una meta viable. Recientemente, no obstante, entidades clave como la Comisión sobre África creada por el Primer Ministro británico Tony Blair y el Grupo de Trabajo sobre Educación e Igualdad de Género, del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, emitieron informes en los que piden dar financiamiento cierto y predecible a través de la IVR. La Comisión sobre África especificó un monto de al menos US\$7.000 millones para financiar nueve años de educación en África solamente, y el Ministro de Hacienda del Reino Unido, Gordon Brown, ha hecho hincapié en el financiamiento a largo plazo para la educación básica y secundaria como argumento contundente de su propuesta sobre la Facilidad Financiera Internacional.

Recomendaciones

Al no haberse logrado el primero de los dos ODM sobre educación —que los países alcancen equidad de género en las escuelas para 2005— y haberse acrecentado significativamente la incorporación de países grandes a la IVR, la comunidad de donantes enfrenta una prueba crítica en 2005, que podría superar si adopta las tres recomendaciones siguientes:

Los donantes deberían comprometer fondos y trabajar dentro de la Iniciativa Vía Rápida. Dado que esta es hoy el único marco mundial para coordinar y desembolsar la asistencia para la educación a los países en desarrollo, los donantes deberían priorizar a los países encuadrados en la IVR y garantizar que esta pase de ser una iniciativa modesta a un pacto mundial con pleno financiamiento. En la medida en que la iniciativa sea objeto de críticas, los donantes deberán reformarla para fortalecer y ampliar su función como un pacto mundial sobre la educación, en lugar de desmantelarla o de convertirla en un programa piloto.

Debe incrementarse sustancialmente el financiamiento contingente en 2005 para dar apoyo a 25 nuevos países que se incorporan a la IVR. Estos países de África y Asia —que representan como mínimo el 50% de los 104 millones de niños no escolarizados del mundo— están potencialmente habilitados para recibir financiamiento. Según las previsiones de Banco Mundial, esos 25 países adicionales y los 12 existentes requerirán al menos US\$2.300 millones por año solo para la educación primaria, estimación aparentemente insuficiente. El nuevo grupo comprende grandes países africanos, como Etiopía, Senegal, Mozambique y Kenya, así como Pakistán, que por sí solos podrían requerir US\$400 millones anuales de financiamiento externo. Etiopía, que ya ha recibido el aval pertinente, proyecta una brecha de financiamiento de casi US\$114 millones este año dado que registra más de varios millones de niños no escolarizados. El pleno apoyo a los planes de estos grandes países no solo ayudará a los niños que no reciben educación sino que además servirá como un convincente ejemplo de que los planes sólidos de Educación para Todos y las iniciativas de reforma serán respaldados por los donantes. Es esencial que el

Grupo de los Ocho asuma el liderazgo en la provisión de compromisos de financiamiento contingente, que a lo largo del tiempo deberían alcanzar entre US\$7.000 millones y US\$10.000 millones por año para lograr una educación básica universal de buena calidad antes del 2015.

Debemos comprometernos a proveer financiamiento predecible a largo plazo para cubrir los costos recurrentes. En el Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda celebrado este año, los donantes dieron un importante paso adelante al convenir en que la ayuda debe ser estable y predecible y llegar en el momento prometido. Los donantes deben garantizar un flujo previsible y adecuado para cerrar la brecha de financiamiento de la educación en los países en desarrollo a tiempo para alcanzar el objetivo de 2015. La asistencia comprometida debe ir más allá de los paquetes de financiamiento de dos o tres años y afluir en cambio en ciclos de cinco a diez años. Aun cuando el financiamiento se otorgue inicialmente en ciclos trienales, los donantes deben tener en claro que podría renovarse por un plazo de seis y nueve años en tanto los países en desarrollo cumplan con sus compromisos en el marco del plan de Educación para Todos. Los donantes deben asimismo flexibilizar sus restricciones y proporcionar financiamiento que cubra los sueldos de los docentes en los países que establecen mecanismos sólidos y hacen un esfuerzo por reducir los costos, pero que aún lidian con la necesidad de destinar la mayor parte de su presupuesto a gastos recurrentes como dichos sueldos. ■

Gene Sperling es Director y Rekha Balu, Directora Asociada, del Centro para una Educación Universal dependiente del Consejo de Relaciones Externas. Sperling se desempeñó como Asesor Económico Nacional del Presidente Clinton y jefe del Consejo Económico Nacional de Estados Unidos en el período 1997–2001.

Referencias:

- Banco Mundial, 2002, "Achieving Universal Primary Education in Uganda: The 'Big Bang' Approach", Education Notes (Washington).
- , 2003, "Free Primary Education Support Project Appraisal Document" (Washington).
- Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, 3 de marzo de 2005. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>.
- Deininger, Klaus, 2003. "Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Primary Education in Uganda", Economics of Education Review, vol. 22, No. 3, (junio), págs. 291–305.
- Herz, Barbara, y Gene Sperling, 2004, "What Works in Girls' Education: Evidence and Policies from the Developing World", (Washington: Consejo de Relaciones Exteriores).
- Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, Documento marco. Puede consultarse en <http://www1.worldbank.org/education/efaIVR/harmonization.asp>.
- Secretaría de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos, 2004, "Fast Track Initiative Status Report", (noviembre) (Washington).
- Sperling, Gene, 2001, "Toward Universal Education: Making a Promise, and Keeping It", Foreign Affairs, (septiembre/octubre), págs. 7–13.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2005, "Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo 2005" (París).
- , "Education for All Global Monitoring Report, 2002/2003" (París).