

documento informativo sobre políticas

Todos los niños necesitan un maestro/a

El año pasado, la Campaña Mundial para la Educación movilizó a cinco millones de niños, padres, docentes y activistas en más de 100 países en torno a la llamada 'Envíe a mi amigo a la escuela'. Como resultado, en los principales acontecimientos políticos internacionales de este año (la Cumbre del G8 y la Cumbre Mundial del Milenio+5 de la ONU) se logró un fuerte respaldo del derecho a una educación de calidad, gratuita y obligatoria.

Lo que quizá sea más importante es que, en docenas de países, los dirigentes nacionales se pronunciaron a favor de un apoyo continuado a los objetivos de la Educación para Todos. Se prometieron aumentos en el presupuesto de educación en Costa de Marfil, República Democrática del Congo y Níger. Pakistán introdujo en Punjab la política de libros gratuitos y subvenciones para las niñas, y se comprometió a mejorar la infraestructura en 64.000 escuelas. Los ministros de Camerún, Sierra Leona, Sudán y Burundi prometieron suprimir las tasas escolares, y el gobierno de Filipinas se comprometió a contratar a un mayor número de docentes. Estos compromisos, y otros semejantes en todo el mundo, representan un progreso crucial hacia la consecución de la EPT antes de 2015.

'Son los docentes por encima de cualquier otro colectivo, quienes determinan las actitudes y quienes conforman las ideas y aspiraciones de una nación.'

Julius Nyerere, El poder de los docentes, 1966

Los docentes son la clave de cualquier sistema educativo; los centros escolares, los libros y las aulas carecen de utilidad sin un docente. En todo el mundo, millones de docentes, la mayoría mujeres, trabajan sin descanso con salarios paupérrimos para educar a la siguiente generación. Maestras como por ejemplo Nellie Kumambala de Malawi, que da clase a más de 100 niños, por un salario de 40 dólares mensuales. Todos recordamos a nuestro docente favorito: la persona que nos inspiró y nos ayudó a ser lo que somos. Los docentes ayudan a formar las mentes del futuro. En todo el mundo, se necesitan millones de docentes; el próximo trabajo de investigación del Instituto de Estadística de la UNESCO mostrará que desde el momento actual al año 2015, se necesitarán entre 15 y 22 millones de docentes para lograr los objetivos de Educación para Todos.

Los docentes, que antaño eran miembros respetados de sus comunidades, están saturados de trabajo, desmoralizados e infravalorados. Los docentes de Zambia reciben el mismo salario en 2006 que el que recibían en 1975, lo que no les permite mantener a sus familias. Sin embargo, las pruebas sugieren que, lejos de ser una cuestión prioritaria para los políticos, los docentes siguen en el último puesto en cuanto a inversión y atención. Como resultado, la profesión de la enseñanza está explotada y mal remunerada, lo que conduce a que los docentes abandonen masivamente. El VIH/SIDA influye poderosamente en esta situación, causando más fallecimientos de docentes en algunos países africanos que los que se forman cada año.

En vez de ayudar, los países ricos ‘roban’ a los docentes de los países pobres para fortalecer sus propios sistemas educativos, y además fracasan en aportar la ayuda prometida para apoyar los planes educativos de los países pobres. El Banco Mundial, en lugar de respaldar a estos docentes heroicos, opta por dar una imagen de villanos, perezosos, absentistas e ineficaces. Apoya el debilitamiento de la profesión de la enseñanza al alentar la contratación de ‘para-docentes’ no cualificados. El FMI contribuye con sus estrechos criterios a que los gobiernos no contraten a un mayor número de docentes.

El año pasado, los países ricos, bajo la presión de los activistas de todo el mundo, se comprometieron a incrementar la ayuda en 50 mil millones de dólares antes de 2010. Si cumplieran con este compromiso y se destinara directamente a la enseñanza, todos los niños podrían ir a la escuela y recibir clases de un docente cualificado. Lamentablemente, hasta el momento, los países ricos han fracasado completamente a la hora de cumplir con este compromiso. El año pasado, el 95% del incremento de la ayuda se destinó al alivio de la deuda iraquí. La ayuda a la educación sigue siendo una fracción de que lo que debería ser. Por otra parte, la ayuda a la educación se gasta en gabinetes de consultoría; el 100% de la ayuda estadounidense a la educación se compone de este tipo de asistencia técnica.

2006 es el año en el que la comunidad internacional debería poner solución a este enorme error. Como primer paso, en las Reuniones de primavera del Banco Mundial/FMI, los ministros de finanzas deberían pedir perdón por malgastar la ayuda y decepcionar a los niños de todo el mundo. Deberían adquirir el compromiso inmediato de reunir el incremento de la ayuda a la educación prometida, y de respaldar a largo plazo la contratación de los docentes necesarios.

Haciéndose eco del enorme éxito de las campañas de años anteriores, la CME sigue ejerciendo presión sobre los gobiernos y la comunidad internacional, insistiendo en la retirada de los obstáculos para el logro de la EPT. Este año, los activistas de todo el mundo se unirán en torno al tema ‘Todos los niños necesitan un maestro/a’, haciendo una llamada a los gobiernos nacionales y a la comunidad internacional para que garanticen la contratación y retención de un colectivo de docentes profesional y motivado, de manera que todos los niños tengan un docente cualificado, en un aula que no exceda de 40 alumnos. Sin un vasto contingente de docentes, adecuadamente respaldado y valorado por la sociedad, la humanidad no podrá alcanzar el sueño de la Educación para Todos.

Opinión de docentes en Ruanda

Los docentes Nikombamera Prudence y Hujawimana explican la alegría y las dificultades de los docentes en Kigali, Rwanda.

“Los docentes enseñan a los niños de la comunidad. Son la luz de su entorno. Son también consejeros. Muchas personas acuden a ellos para hacerles preguntas sobre cosas prácticas y los docentes les ayudan de diferentes maneras aunque sean pobres.

Sin embargo, trabajamos en condiciones casi imposibles. Carecemos de recursos y no conseguimos suficiente formación. En la escuela, los maestros atendemos a 160 alumnos y, para poder hacer frente a esta situación, los niños estudian media jornada. Damos clases a 80 por la mañana y a 80 por la tarde.

Los niños a menudo están hambrientos, algunos no tienen uniforme y no podemos mantener el calor en las aulas durante la estación de lluvias. Los docentes están a menudo enfermos debido a las condiciones en que viven y al poco dinero que ganan. Algunos no pueden permitirse pagar el alojamiento. En nuestra escuela, uno de los maestros sigue viviendo en un aula después de 3 años.”

Fuente: VSO Ruanda

Educación para Todos – un reto permanente al nivel mundial

La educación es la clave para erradicar la pobreza y conseguir los propios derechos. Con el cambio de Milenio, esta verdad indiscutible se reafirmó en el Foro Mundial de la Educación de Dakar, con la adopción de los objetivos de Educación para Todos¹ por parte de 160 países. Unos meses más tarde, los líderes mundiales volvieron a reconocer el papel crítico de la educación cuando incorporaron dos de estos objetivos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.²

Sin embargo, en el momento actual, más de 100 millones de niños en todo el mundo no tienen acceso a la educación. La mayoría son niñas. Estos niños se despiertan cada mañana sin la esperanza que ofrece la educación. Conocen la pobreza, el trabajo duro, las enfermedades y el VIH/SIDA, pero quizá nunca lleguen a conocer el interior de un aula o el cuidado y atención de un maestro/a.

Esta situación de emergencia silenciosa tiene un efecto real e inmediato en la capacidad de los países para afrontar la pobreza y en la capacidad de los ciudadanos/as para comprender sus derechos. Los trabajos de investigación muestran que la educación, sobre todo de mujeres y niñas, es el arma individual más poderosa para luchar contra la pobreza y la desigualdad:

- Si no se logra la igualdad de género en educación antes de 2005, habrá más de 10 millones de muertes infantiles y maternas en el transcurso de una década.ⁱ
- Las tasas de infección del VIH/SIDA se duplican entre los jóvenes que no terminan los estudios primarios. Si todos los niños y niñas recibieran una enseñanza primaria completa, se podrían evitar como mínimo 7 millones de nuevos casos de VIH en una década.ⁱⁱ
- La educación es un activo económico clave tanto para los individuos como para las naciones. Cada año perdido de escolarización representa una reducción del 10 al 20 por ciento en el salario futuro de una niña. Los países podrían conseguir un crecimiento económico per cápita en torno al 0,3% anual, o al 3% en la próxima década, si simplemente consiguieran equiparar las matriculaciones escolares de niñas y niños.ⁱⁱⁱ
- La falta de acceso a la educación de niñas y mujeres perpetúa el hambre innecesariamente. Los beneficios de la educación de las mujeres contribuyeron de manera importante en la reducción de la desnutrición entre 1970-1995, desempeñando un papel más importante que el aumento de alimentos disponibles.^{iv}

Se pueden exponer argumentos irrefutables sobre las ventajas sociales y económicas que se derivan de la educación de todos los niños, pero no debemos permitir que oculten que la educación es un derecho humano básico. El objetivo de conseguir escolarizar a todos los niños y niñas es crítico, y al mismo tiempo permite que las niñas y niños accedan a otros derechos.

"Sólo cuando una persona es consciente de que tiene derechos es capaz de esforzarse en conseguirlos, ya sea el derecho a tener un trabajo, a obtener alimentos, techo y atención médica adecuados, a participar activamente en la vida política, o a beneficiarse del progreso de la ciencia y la tecnología"
Koïchiro Matsuura, Director general de la UNESCO

¹Los objetivos de la Educación para Todos (EPT) comprometen a los gobiernos a lograr los objetivos siguientes antes de 2015:

- ampliar el cuidado y la educación en la primera infancia;
- garantizar que todos los niños, en particular las niñas, consiguieran finalizar una educación primaria de calidad, gratuita y obligatoria;
- garantizar un acceso igualitario a la enseñanza y a la formación en capacidades vitales de jóvenes y adultos;
- lograr una mejora del 50% en las tasas de alfabetización adulta;
- lograr *la igualdad* de género en la educación primaria y secundaria; y
- mejorar la calidad de educación; sobre todo en alfabetización, aritmética y capacidades vitales esenciales.

² Los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la educación pretenden:

- Garantizar que en el año 2015 todos los niños del mundo, tanto niños como niñas, tengan la oportunidad de estudiar un ciclo entero de enseñanza primaria
- Eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente en 2005, y en todos los niveles educativos antes de 2015

Desde 1990, se ha producido un progreso provisional pero perceptible hacia el logro del sueño de que todos los niños puedan finalizar unos estudios de calidad. Entre 1990 y 2002, más de setenta y cinco millones de niños se matricularon en escuelas de primaria^v. Durante los últimos cinco años, las tasas escolares en enseñanza primaria se han abolido en numerosos países, sobre todo de África. Esta y otras medidas políticas han ayudado a que las tasas de matriculación se incrementen gradualmente, especialmente en el África subsahariana y en el sur y oeste de Asia; en cada una de estas regiones, hubo casi 20 millones de matriculaciones adicionales entre 1998 y 2002^{vi}. En algunos casos, el incremento ha sido espectacular, después de la abolición de las tasas escolares; en Uganda, las matriculaciones en 1996 crecieron de 3,4 millones a 5,7 millones; en Kenia, en 2003, de 5,9 millones a 7,2 millones; y en Tanzania, en 2002, de 1,5 millones a 3 millones^{vii}. Cuando Burundi abolió las tasas escolares en 2005, se matricularon 500.000 niños.

Este progreso, aunque sea bienvenido, sigue estando lejos de que lo que se necesita para alcanzar la Educación para Todos, o incluso de los objetivos mínimos en el marco de los ODM. El 40% de los países del África subsahariana no puede escolarizar a todos los niños en edad escolar en el primer año de enseñanza. Las elevadas tasas de crecimiento de la población, sobre todo en el África subsahariana y en el sur y oeste de Asia, se añaden a la población en edad escolar, provocando un aumento de la demanda de educación que excede la capacidad de los países de ampliar el número de plazas escolares. Algunas estimaciones recientes sugieren que 200 millones de niños tendrán que ser escolarizados desde el momento actual hasta 2015, si se toman en consideración estos pronósticos^{viii}. El Objetivo de Desarrollo del Milenio de 2005 de alcanzar la igualdad de género en la educación primaria y secundaria fracasó en 94 países.

Crucialmente, incluso en aquellos países que han conseguido incrementar de manera significativa las matriculaciones para satisfacer la demanda existente, persisten los problemas relativos a la calidad. Las tasas de repetición de curso son inaceptablemente altas en un gran número de países, y garantizar que los niños permanecen escolarizados hasta el último curso de enseñanza primaria constituye un reto principal. De nuevo, estos problemas son particularmente agudos en el África subsahariana, donde las dos terceras partes del colectivo escolar no consigue finalizar la etapa de primaria.

Por lo tanto, la tarea urgente de los gobiernos de los países pobres, respaldados por los donantes y las instituciones financieras internacionales, es redoblar el esfuerzo y acelerar el progreso, tanto en el acceso como en la calidad de la educación, a un ritmo mayor que el actual. El reto es importante, pero se puede lograr, y es además esencial; ofrecer una educación primaria de calidad y gratuita a todos los niños es la inversión más rentable que el mundo puede hacer, y es obligación de todos los gobiernos.

Opinión de un docente de Nepal

“Hay 1.000 alumnos en mi escuela y sólo 26 docentes. Doy clases a 83 alumnos. Me gusta mucho mi trabajo y me gusta ver cómo evolucionan mis alumnos. Me gusta tener ingresos fijos pero no son suficientes para vivir. Diariamente doy clases en el instituto o clases privadas aparte de la escuela. Sé que de esta manera dispongo de menos tiempo para preparar mis clases escolares, pero no tengo elección.

El gobierno debería visitarnos y conocer las condiciones en que se encuentran los docentes. Deberían valorar nuestra carga de trabajo y comprobar la saturación de las aulas, y de esta manera contratar a un mayor número de docentes cualificados.”

Fuente: VSO, Nepal

Educación para Todos = Enseñanza para Todos

En el camino para conseguir los objetivos educativos, un factor determina de manera crucial la habilidad de un país para realizar un progreso rápido y significativo: un colectivo de docentes profesionalmente formado y motivado. Los docentes son la piedra angular de cualquier sistema educativo; las instalaciones escolares, los libros y los planes de estudios tienen poco significado si no hay docentes que impartan clases. Son también los mediadores en la calidad en la educación, siendo su contribución clave entre los diversos factores que contribuyen a que los niños finalicen su educación y consigan buenos resultados escolares.

'Una educación de calidad para nuestros niños es esencial. Creo que todos sabemos que el mecanismo de transmisión "por encima de cualquier otro" es la cualificación de los docentes y la coherencia de la enseñanza que integra la formación de nuestros jóvenes.'

James D. Wolfensohn, Ex Presidente, Banco Mundial 2004

A medida que un mayor número de países en vías de desarrollo se desplaza del modelo educativo de los relativamente privilegiados al modelo educativo 'masivo', la contribución de los docentes es todavía más crítica. Como se ha señalado anteriormente, los países que han abolido recientemente las tasas escolares son testigos del acceso a la educación de miles de niños procedentes de comunidades donde nunca antes había existido un centro escolar. Los comentaristas 'educativos' argumentan que los alumnos de primera generación tienen necesidades mayores que aquellos que han acudido tradicionalmente a la escuela. Proceden, generalmente, de grupos sociales desfavorecidos, y con frecuencia pertenecen a una minoría étnica, de casta o de clase, cuya lengua o dialecto no puede emplearse como vehículo de instrucción. Estos niños tienen una mayor desventaja, ya que los padres no pueden ayudarles con los deberes escolares o no pueden comunicarse con los docentes. Sin un esfuerzo particular por parte de los docentes para acomodar sus necesidades, estos niños tienen un mayor riesgo de ser 'excluidos' de la escuela.

Conseguir la educación gratuita: ¡se necesitan docentes!

Existe un reconocimiento en aumento de que las tasas escolares son un obstáculo significativo para avanzar en la escolarización de todos los niños. Algunos informes recientes de investigación sobre las políticas influyentes, procedentes de fuentes como el Informe del Milenio de la ONU o la Comisión para África de Tony Blair, han señalado que la eliminación de las tasas escolares es una prioridad clave para eliminar la pobreza. Cada vez hay más gobiernos nacionales que responden a la demanda popular y anuncian el fin de estos gastos impopulares y obstaculizadores, con el resultado de que los niños acuden a la escuela por millones. Sin embargo, estos avances espectaculares tienen el riesgo de perderse en menos de una generación, si no hay docentes suficientes.

En Nepal, la Campaña de matriculación escolar de 2005 empezó a tener dificultades cuando acudieron a la escuela 200.000 estudiantes más de los previstos. UNICEF, el Banco Mundial y el gobierno de Nepal habían convenido que el número de docentes sería el mismo hasta 2009. Sin embargo, 4.000 nuevos docentes se necesitarán para proveer de personal a 4.000 nuevas aulas, de manera que estos niños puedan seguir en la escuela y aprender.

Cuando Malawi eliminó las tasas en 1994, las matriculaciones aumentaron en un 51%, desde 1,9 millones a 3 millones, siendo necesario un incremento del 75% en el número de docentes. Para satisfacer esta demanda, aproximadamente 20.000 docentes inexpertos se contrataron y designaron después de un curso de preparación de tres semanas. Al mismo tiempo, aproximadamente 4.000 docentes jubilados se reintegraron a la vida activa. El gobierno fue incapaz de asignar fondos suficientes para satisfacer la demanda, y la respuesta de los donantes fue escasa. Como resultado, se produjo una saturación de las escuelas, creció al 119:1 la relación entre alumnos y aulas permanentes; siendo la relación de alumnos y textos escolares de 24:1.

Fuentes: *Compromisos contradictorios*, ActionAid 2005; Departamento británico para el Desarrollo Internacional *Del compromiso a la acción*, 2005

Las maestras pueden ser sumamente importantes a la hora de que las escuelas sean entornos favorables para las niñas^{ix}, especialmente en el aumento de la matriculación, retención y resultados de las niñas. Según la UNESCO, “la matriculación de las niñas aumenta en relación a la de los niños, de igual manera que la proporción de maestras aumenta desde los niveles más bajos”. Esta correlación positiva entre la existencia de docentes femeninas y la matriculación de las niñas es a menudo particularmente visible en países en los que la matriculación de las niñas es relativamente baja y donde las prácticas culturales mitigan la asistencia de las niñas a la escuela.

Pero la enseñanza contribuye mucho más que lo que esta descripción sugiere. Existen expectativas crecientes y justificadas de que la enseñanza incorporará elementos de socialización y formación, actuando los docentes como modelos a imitar y consejeros de sus alumnos. Los docentes son también necesarios para transmitir los valores de la sociedad, para permitir que los niños desarrollen las ‘habilidades vitales’ y la capacidad para participar en la economía del conocimiento.

‘Son los docentes por encima de cualquier otro colectivo, quienes determinan las actitudes y quienes conforman las ideas y aspiraciones de una nación.’

Julius Nyerere, El poder de los docentes, 1966

Nunca ha tenido esta declaración tanto valor como actualmente. A medida que los países en vías de desarrollo se enfrentan a los retos provocados por los conflictos bélicos, el VIH/SIDA, además de los reveses y crisis económicos, son los docentes los que tratan de recomponer la situación. En contextos tan diversos como Liberia y Nepal, los docentes son la clave para garantizar que todos los niños reciban una educación que sea relevante, de calidad y que satisfaga una variedad de necesidades de aprendizaje y emocionales.

Los docentes en primera línea

Jeanne d'Arc Mujawamaliya tiene 43 años, y es directora de dos centros escolares en zonas rurales de Rwanda. También representa al sindicato de docentes de primaria SNEP, preside el Consejo Nacional de Mujeres y es coordinadora regional del SIDA para la provincia de Kibuye.

Rwanda sigue gravemente afectada por el genocidio, que en 1994 supuso un millón de víctimas (una octava parte de la población). Un resultado directo de los problemas fue el derrumbamiento total del sistema escolar ruandés. Todas las escuelas fueron totalmente destruidas o seriamente dañadas, y un gran número de docentes fue asesinado o enviado al exilio. Por ejemplo, siete docentes fueron asesinados en el centro de educación rural donde Jeanne daba clases. El genocidio también contribuyó a la expansión del VIH/SIDA, ya que la violación fue utilizada como arma.

En 2002, Jeanne se formó a través de la Internacional de la Educación para convertirse en una formadora master en la prevención del VIH. Jeanne intenta asimismo conseguir financiación del gobierno y otras autoridades para los huérfanos del SIDA. Las familias afectadas por el SIDA a menudo evitan que sus hijos, y especialmente sus hijas, asistan a la escuela. Esto se debe a que los niños deben compensar la falta de ingresos y de mano de obra, causada por la enfermedad de los padres. En ocasiones, también deben quedarse en casa para cuidar de familiares enfermos. Además, las familias que padecen de SIDA sacan a sus hijos de la escuela cuando no pueden hacerse cargo de las tasas escolares. Rwanda, como muchos otros países en vías de desarrollo, depende de las matrículas escolares para pagar los salarios de los docentes.

‘Quiero ver a todos los niños ruandeses yendo a la escuela,’ asegura Jeanne. ‘Sólo de esta manera, tendrán el conocimiento esencial sobre el HIV/SIDA y las habilidades necesarias para evitar situaciones peligrosas y protegerse a sí mismos.’

‘En mi población, no había ninguna escuela abierta durante la guerra de principios de los años noventa. No se realizaba ninguna actividad. Los niños estaban perdidos. Solicité a la ECOMOG que me permitiera realizar alguna actividad con ellos y accedieron. Una madre de mi iglesia y yo organizamos clases escolares los domingos. Mi hija mayor también colaboró. Más tarde, participaron más niños. Como yo era maestra, comencé con una pequeña clase de niños de la vecindad y empecé a enseñarles, de manera que no anduvieran perdidos.’

Madre Viola Shaw-Lewis, maestra de preescolar, escuela pública Kingsville, Liberia

La enseñanza actualmente: una profesión al borde del abismo

Está claro que hay una necesidad mayor que nunca de garantizar que existan suficientes docentes profesionales y motivados para que todos los niños, independientemente de las circunstancias, reciban una educación de calidad. Sin embargo, las pruebas sugieren que, lejos de ser una cuestión prioritaria para los políticos, los docentes siguen en el último puesto en cuanto a inversión y atención. Como resultado, la profesión está en su conjunto explotada y mal remunerada, lo que conduce a una desmoralización y desgaste dentro de la profesión.

El mundo necesita con urgencia más docentes

La crisis de la escasez de docentes se ilustra drásticamente en el inminente trabajo de investigación del Instituto de Estadística de la UNESCO, que mostrará que será necesario formar y contratar entre 14 y 22,5 millones de docentes desde el momento actual a 2015. La escasez de docentes varía según los países, pero aquellos con mayores necesidades se sitúan en el África subsahariana, en el sur y oeste de Asia, y en los estados norteafricanos y árabes (que son las regiones que deben hacer un mayor esfuerzo para conseguir unas tasas del 100% tanto en escolarización en primaria como en finalización de estos estudios.^x El número total de

docentes que trabaja actualmente en los centros escolares de todo el mundo es de 26 millones, siendo la estimación más baja del incremento necesario un 50% del colectivo de docentes mundial.

Esta cifra asombrosa de docentes adicionales necesarios para suministrar una educación de calidad a todos los niños en 2015 comienza a tener sentido cuando se tiene en cuenta la cifra estimada de 200 millones de niños que se escolarizarán desde el momento actual hasta 2015. Esta cifra incluye los millones de niños en edad escolar que todavía no están escolarizados más el aumento previsto de la población en edad escolar que se deriva del crecimiento de la población en los 9 años que faltan hasta 2015^{xi}. Si se contabilizan los docentes, educadores y formadores de docentes necesarios para la expansión prevista del cuidado y educación de la temprana infancia, y de los programas de educación secundaria y de alfabetización de adultos (que forman parte de la definición ampliamente aceptada de la educación básica, y son los pilares clave de los objetivos EPT), el número de docentes necesario sería aún más elevado.

África sufre una escasez de docentes de dimensiones alarmantes. Ghana dispone solamente de una cuarta parte de los docentes que necesitaría, y Lesotho tan sólo con una quinta parte... Deberán invertirse recursos importantes en la formación de los docentes, en su retención y desarrollo profesional. La proporción docente/niños deberá ser inferior a 1:40 en la educación básica. Los países donantes y la instituciones financieras internacionales deben modificar sus políticas de manera que los gastos recurrentes (incluidos los salarios de los docentes) se cubran con la ayuda (Informe de la Comisión para África, 2005).

Si la cifra mundial es escandalosa, la cifra de docentes necesarios al nivel nacional y regional podría significar la duplicación del colectivo de docentes. El Informe de Supervisión Mundial de Educación para Todos 2006 menciona ejemplos como el de Camerún, que necesitaría 22.000 docentes adicionales, y el de Bangladesh, que necesitaría 167.000. Solamente en el África subsahariana, se estima que serían necesarios un mínimo de 4 millones de docentes adicionales para que sus gobiernos pudieran ofrecer acceso universal a la enseñanza primaria^{xii}.

En Burkina Faso, Malí y Níger, donde las tasas de escolarización son todavía bajas, se necesitará un incremento del colectivo de docentes del 20% anual. El número de docentes en Níger tendría que cuadruplicarse, de 20.000 a 80.000 en los próximos diez años. Incluso en los países donde se necesitaría un incremento moderado del colectivo de docentes, como Bangladesh (4%) y Camerún (3%), los incrementos absolutos serían enormes: de 49.000 a 71.000 docentes en Camerún y de 315.000 a 482.000 en Bangladesh (Informe de Supervisión de Educación para Todos, UNESCO, 2006).

La demanda de un mayor número docentes se agudiza debido al impacto del VIH/SIDA. Existen evidencias de que las tasas de mortandad de docentes aumentarán en los próximos años^{xiii} y ya se han duplicado en las áreas más afectadas, agravando esta carencia^{xiv}. Algunas estimaciones moderadas de las tasas de mortandad de docentes en 2005, en Kenia, Tanzania y Zambia, indican una pérdida de al menos 600 docentes en cada uno de estos países por causa del SIDA, y de al menos 300 en Mozambique. Estimaciones menos conservadoras sitúan estas cifras de 2005 entre 1.100 y 3.000 los docentes fallecidos a causa del SIDA.^{xv}

En países con una prevalencia elevada del VIH y del SIDA, existen informes que contabilizan un 77% en el absentismo de los docentes. El VIH/SIDA asociado con el absentismo tiene al menos tres dimensiones. Los docentes deben ausentarse del trabajo para: asistir a los entierros de amigos o parientes; cuidar de los parientes enfermos (cuando los docentes de primaria son mujeres, el absentismo debido al cuidado de familiares se intensifica, ya que los estudios muestran que esta carga es responsabilidad de manera desproporcionada de las mujeres); o porque los propios docentes enferman. 'La enfermedad prolongada y debilitante que generalmente precede al fallecimiento por SIDA implica la pérdida del contacto con el docente, y de la calidad, continuidad y experiencia de la enseñanza^{xvi}'. A diferencia de otras causas de

absentismo, cuando se produce por los motivos mencionados es completamente legítimo y debería considerarse en los planes de los gobiernos.

Para afrontar esta epidemia, se llevan a cabo numerosos esfuerzos por parte de los docentes y los sindicatos. Por ejemplo, el Sindicato democrático sudafricano de docentes (SADTU) ha realizado una encuesta extensa sobre la prevalencia del VIH en el colectivo de la enseñanza y aporta una respuesta política que acompaña a esta encuesta. La Internacional de la Educación y sus afiliados trabajan actualmente conjuntamente con la Organización Mundial de la Salud en numerosos países en temas de concienciación y formación sobre el VIH/SIDA. El trabajo del SADTU muestra que los sindicatos de docentes tienen también un papel que desempeñar en el diálogo político de reivindicación relacionado con la respuesta del gobierno al VIH/SIDA.

Además del aumento de la población, de los fallecimientos y del absentismo asociados con el VIH/SIDA (y otras enfermedades), otra causa adicional de la escasez de docentes es la migración y el desgaste. Cuando se produce una emigración de un gran número de docentes a otros países, se perjudican no sólo los esfuerzos de los gobiernos de los países pobres para proveer de docentes a sus escuelas y reducir las proporciones de alumnos-docente, sino que también provoca que los países más ricos capitalicen las inversiones realizadas por los países en vías de desarrollo en la formación de docentes.

Guyana

“Vienen todos los años, y como consecuencia perdemos a docenas de docentes,” se queja Avril Crawford, Presidenta del Sindicato de docentes de Guyana (GTU). ‘Se trata de la visita anual de los contratadores británicos a Guyana, en la que se reúnen con los docentes que responden a los anuncios de trabajo para dar clases en Gran Bretaña. ‘También acuden en masa agencias de contratación de Estados Unidos y Bahamas. Incluso Botswana busca docentes en nuestro país’, comenta Avril Crawford. Bahamas y Bermudas son los países caribeños que más contratan docentes de países vecinos. Guyana es uno de los pocos países latinoamericanos de habla inglesa. Sus docentes tienen una buena formación pero sus condiciones de trabajo son malas, lo que hace que las ofertas de otros lugares sean más atractivas. El salario mensual más alto que un docente de Guayana puede ganar es de 400€, un salario que incluso un docente novato de las Bahamas despreciaría.

Fuente: Internacional de la Educación, *Fuga de cerebros: Los países ricos buscan docentes pobres*. Bruselas 2005

Algunos países como EE.UU., Canadá, Reino Unido y Francia son países populares de destino de emigrantes cualificados, sobre cuando existe una demanda elevada de docentes y enfermeros, y existen vínculos históricos, coloniales o de lengua entre países, o posibilidades de reunificación familiar en el caso de emigración de generaciones anteriores. En algunos casos, los países ricos buscan activamente contratar a docentes de países como Guyana, con mejores ofertas de salario, condiciones de trabajo y calidad de vida.

‘...no se trata únicamente de que seleccionen a los docentes mejor cualificados, sino también a los de mayor experiencia, que también conocen las tareas de gestión y administración. La pérdida de docentes es un círculo vicioso en los países carentes de recursos. Son muchos los países que invierten en la formación de docentes, destinan recursos para aumentar el nivel de la enseñanza, y terminan perdiendo a estos docentes en cuanto que obtienen la experiencia necesaria.’^{xvii}

Como consecuencia de esta crisis creciente en la profesión de la enseñanza, la calidad de la educación sigue siendo una utopía en un gran número de países que se enfrentan a unas proporciones elevadas de alumnos-docentes y a un número inaceptable de alumnos por aula. En Zambia, por ejemplo, el gobierno pretende lograr una proporción de alumnos-docente de 64:1 en su plan sectorial educativo^{xviii}. También está extendida la práctica del turno doble o triple (que exige que los docentes den clases a dos o tres turnos diferentes de niños al día) o de la enseñanza multi-cursos (que exige que los docentes den clases a niños de diferentes edades, en etapas distintas de aprendizaje, en la misma aula). El efecto sobre los docentes no es sólo de desmoralización, sino también de agotamiento.

Si bien en algunos países, la enseñanza está a menudo en manos de las mujeres, en las regiones con mayores desigualdades de género, y una menor matriculación de niñas, las docentes femeninas continúan siendo una minoría^{xix}. Como ya se ha mencionado, la presencia de docentes de género femenino en secundaria, del mismo modo que en primaria, puede ser crítica para que las niñas prosigan sus estudios.

Opinión de un docente de Zambia

Tobias Mwandila da clases de historia:

“Fue mi tío el que me influyó para convertirme en docente. Cuando era niño, solía sentarme a observar cómo leía, y con el tiempo adquirí un gran interés por aprender y me gustaba ir a la escuela. He dado clases durante 17 años..

En este tiempo, muchas cosas han cambiado a peor. Cada vez vienen más niños a la escuela, pero los docentes son cada vez menos y tienen menor apoyo. Damos clase en aulas de 70 alumnos. Tenemos que revisar todos los libros, y evaluar y puntuar todo el trabajo de los alumnos. No es fácil.

A menudo no recibimos el salario a tiempo, e incluso puede tardar hasta 45 días, pero sin embargo tenemos que pagar el alquiler y mantener a nuestras familias. Muchos de mis colegas tienen problemas, porque miembros de su familia han fallecido a causa de alguna de las muchas enfermedades de este país. Cuidamos también de niños en la escuela que son huérfanos.”

Fuente: Oxfam, Zambia

Se necesitan más maestras

De forma preocupante, entre 1990 y 2000, el número de maestras disminuyó en algunos países donde los porcentajes ya eran extraordinariamente bajos, como por ejemplo en Benín, Burkina Faso, República Centroafricana, Djibouti y Togo. La proporción de maestras es menor en el sur y oeste de Asia y en el África subsahariana; en dieciséis países africanos subsaharianos, las mujeres ocupan únicamente un tercio o menos de los puestos de enseñanza, y en Benín y Chad representan menos de una quinta parte de los docentes de primaria.

La proporción de docentes femeninas tiende a ser menor a medida que avanza el nivel educativo, siendo muy pocas las docentes que imparten clases en los niveles educativos secundario y terciario. En países como Benín, Burkina Faso, Comores, Congo, Eritrea y Senegal, menos del 15% de todos los docentes de secundaria son mujeres.

Fuente: Informe de Supervisión Mundial de Educación para Todos, UNESCO 2006

Infravaloración de los docentes

Los miembros de la Campaña Mundial para la Educación han observado durante los últimos años que la motivación y moral de los docentes son cada vez más débiles. La saturación de las aulas provocada por una falta de inversión en docentes, el declive de la calidad de la enseñanza y la erosión gradual de las condiciones de los docentes, son las causas principales del declive en la motivación y moral de los docentes. Además de las medidas políticas diseñadas para acomodar a un mayor número de niños sin incrementar los costes; como es la práctica de los turnos dobles o triples, o la enseñanza multi-cursos, el efecto en los docentes no es sólo de desmoralización, sino también de agotamiento.

En una encuesta realizada por organizaciones de voluntarios (VSO) de docentes en Malawi, Zambia y Papua Nueva Guinea, se plantean tres cuestiones preocupantes, aparte de los bajos

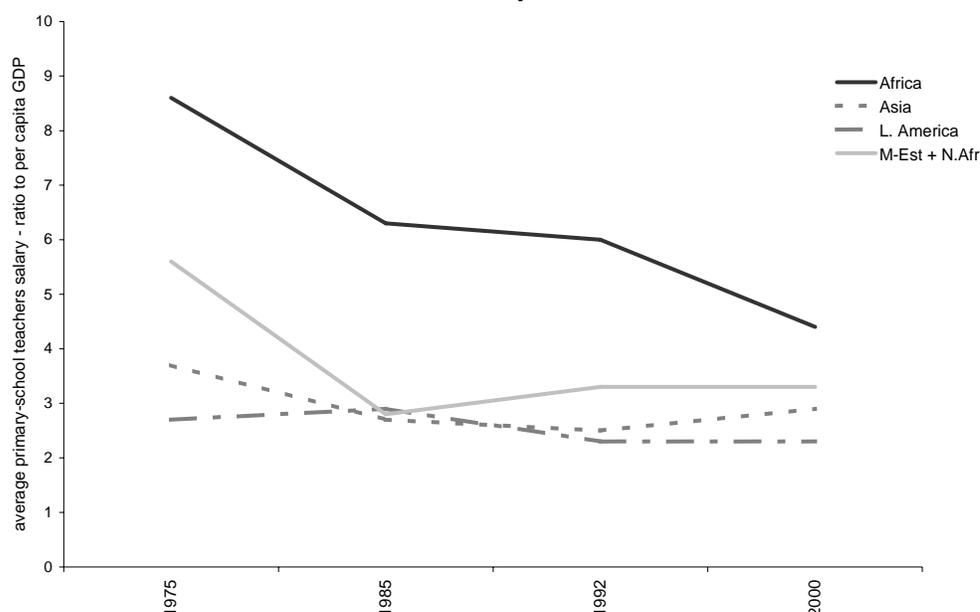
salarios. Las dietas y los incentivos se consideran inseguros, poco equitativos y a menudo no se incluyen en los planes de jubilación; el pago de salarios y dietas se produce con retraso; y el alojamiento, cuando existe, no ofrece condiciones. La encuesta también señala la escasez de oportunidades de promoción, el coste personal de ampliar el desarrollo profesional mediante el estudio, y una falta de transparencia y equidad en los procesos de promoción. En conjunto, estas condiciones ayudan a explicar la razón de que haya docentes que abandonan la profesión y que una mayoría sienta que su estatus profesional está infravalorado.^{xx'}

En una sociedad verdaderamente racional, los mejores estudiantes aspirarán a ser docentes y el resto se conformará con otros puestos menores, ya que transmitir la civilización de una generación a la siguiente debería ser el más alto honor, y la mayor responsabilidad que nadie pudiera tener.

Lee Iacocca, Industrial

En muchos casos, los salarios y otros incentivos de los docentes son claramente inadecuados o, a causa del malfuncionamiento de los sistemas de remuneración, se retrasa su pago, o es parcial, o simplemente no se les paga. Como muestra el gráfico a continuación, los salarios de los docentes han descendido ostensiblemente en relación con el PIB per cápita. Como resultado, muchos docentes tienen que aceptar un segundo empleo (a menudo como tutores privados, o en la agricultura de subsistencia) para poder sobrevivir, lo que supone un mayor agotamiento, afectando a su capacidad de preparar las clases y evaluar el trabajo de los alumnos, provocando a menudo el absentismo o abandono de la profesión. En una encuesta realizada en 2003 sobre los planes de Educación para Todos de seis países subsaharianos, la Internacional de la Educación se dio cuenta de que todos los países contemplados en la encuesta pretendían conseguir una educación de calidad con proporciones muy elevadas de docentes sin formación.

Fuente: Documento informativo de Oxfam International (sin publicar)



Además, la gestión de las condiciones de los docentes (supervisión, desarrollo profesional continuado, sistemas de promoción, etc.) está completamente desorganizada en numerosos países, lo que supone una mayor desmoralización de los docentes. Las medidas para abordar la predisposición y la discriminación contra los docentes, docentes discapacitados (cuando se les permite formarse como docentes), minorías étnicas, de castas y otras, destacan por su ausencia en la mayoría de los países, influyendo en la moral de estos docentes.

Hay que señalar además que el estatus de los docentes ante la sociedad ha disminuido en proporción directa a la disminución de sus salarios y de la calidad de la formación. Como la

enseñanza se ha convertido en una profesión de último recurso, las comunidades señalan a los docentes como convenientes cabezas de turco por los males de la sociedad. A pesar de la reducción de los presupuestos educativos, que provoca una infrainversión en la formación de docentes y el aumento del número de alumnos por aula, además de los procesos apresurados de descentralización que conducen a la existencia de gestores y directores educativos saturados de trabajo y de baja formación, son a menudo los docentes a quienes se culpa del declive en la calidad de la educación. Esta disminución del estatus se suma a los múltiples factores desmoralizantes que minan la capacidad de los docentes para impartir una educación de calidad.

No sólo los docentes son atacados por sus propios gobiernos y comunidades, sino también por el Banco Mundial, que continuamente los califica de perezosos, absentistas e indiferentes a la calidad de la educación. El Informe del Desarrollo Mundial 2004 es un ejemplo clave de esta crítica de los docentes, destacando que 'existen numerosos casos de mala conducta por parte de los docentes, ya se presentan en clase ebrios, abusan del castigo físico, o simplemente se dedican a no hacer nada.' Esta clase de declaración generalizada es un insulto a los millones de docentes que siguen intentando dar lo mejor de si mismos, en unas circunstancias difíciles. Como se mostrará más adelante en este informe, el Banco Mundial ha utilizado estas observaciones para apoyar sus propios argumentos en favor de los docentes 'para-profesionales'.

'No disponemos de material, libros u ordenadores suficientes. Las aulas están atestadas. Cada docente tiene que hacerse cargo de 160 alumnos, 80 por la mañana y 80 por la tarde. Muchos alumnos son pobres y sus padres no pueden comprar el material necesario... Sin embargo, no abandonaría la enseñanza por otro trabajo. Se trata de una vocación que requiere conciencia y espíritu. Vivimos para el mundo de los niños. Quien quiere bien a los niños, no puede abandonar sin más.'

Martine Hujawimana, docente ruandesa

Los docentes deben considerarse como parte de la solución, no del problema. Un salario escaso, un estatus y una moral bajos son las causas clave del funcionamiento pobre y del comportamiento corrupto en el sector público. Los países que han logrado abordar estos problemas han mejorado el estatus y la remuneración de los trabajadores, al mismo tiempo que se ha insistido en la mejora de los resultados y en el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Los códigos de conducta para los empleados del sector público pueden resultar eficaces. En Bangladesh, India y Nepal, los códigos de conducta han causado un impacto positivo significativo en el compromiso y el comportamiento profesional de los docentes y resto de trabajadores, contribuyendo a la disminución del absentismo.

Las docentes se enfrentan a una 'traición doble' con muchas políticas problemáticas. En algunos países, las mujeres no cuentan con disposiciones adecuadas para el permiso por maternidad^{xxi} y la designación de maestras en zonas rurales, a menudo alejadas de sus propias comunidades, puede plantearles dificultades particulares. Otro proyecto de investigación refleja las preocupaciones de las docentes acerca del incremento del riesgo de inseguridad física y acoso sexual cuando se las designa en puestos alejados de su lugar de origen^{xxii}. Dependiendo de los países, existen marcadas variaciones regionales en el número de docentes femeninas, siendo la proporción de mujeres en las escuelas rurales particularmente baja.

Otras desigualdades de género también afectan las experiencias que hombres y mujeres tienen de la enseñanza. Los puestos de autoridad en los sistemas educativos están mayoritariamente en poder de hombres. En Bolivia, únicamente el 16% de los puestos de directores de escuela corresponden a mujeres^{xxiii}. El empleo de mujeres como 'para-docentes', con una fracción del salario de un docente, puede tener implicaciones graves en la profesionalidad y estatus de las mujeres, y las docentes tienen a menudo muchas menores oportunidades de promoción que los hombres^{xxiv}.

‘Por el momento, como maestra de enseñanza primaria, no me siento satisfecha, por culpa de los bajos salarios, las condiciones de trabajo y el estado ruinoso de las instalaciones. Damos clase a la sombra de los árboles y cuando llueve tenemos que interrumpirla.’
Nellie Kumambala, maestra de enseñanza primaria, Malawi

¿Cómo se ha llegado a esta situación?

¿Cómo ha ocurrido esta situación tan dramática? Las causas a largo plazo son conocidas, pero merece la pena repasarlas para situar la crisis actual en el contexto histórico. Un gran número de países que actualmente abordan abrir las puertas de la educación a todas las personas, sufrieron durante las dos últimas décadas del último milenio la carga de una deuda impagable. La inversión en sectores sociales, como la salud y la educación, tuvo que ser seriamente restringida para poder hacer frente a los reembolsos de la deuda. En 1999, Etiopía destinó 6 dólares per cápita al pago de la deuda, en comparación con los 2,5 dólares per cápita destinados a la educación. Estos problemas surgieron de disposiciones provenientes de programas de ajuste estructural, que establecieron objetivos fiscales prioritarios a corto plazo sobre la inversión en el sector público. Al mismo tiempo que los presupuestos internos se reducían por estas dos presiones, la ayuda descendió drásticamente en la década de los noventa, alcanzando su nivel más bajo en términos reales en el año 2000, con una proporción escasa (del 1,4%) de la ayuda donante destinándose a la educación básica.

En el año 2000, tuvo lugar un cambio en los términos del debate en torno al desarrollo y la pobreza. Promulgada por el Banco Mundial, la reducción de pobreza se convirtió en la nueva consigna, y se alentó a los gobiernos a que dieran prioridad a las estrategias y el gasto designados a mitigar el impacto del ajuste económico, y en beneficio de los más desfavorecidos. Los países ricos apoyaron esta filosofía; la Declaración de la Educación para Todos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y posteriormente el Consenso de Monterrey³ convirtieron aparentemente este proyecto en una tarea y en una responsabilidad mundial. En 2005, los países ricos se comprometieron a aumentar la ayuda hasta 50 mil millones de dólares en 2010 y a ofrecer la cancelación total de la deuda a 18 países fuertemente endeudados. Los relevantes acontecimientos políticos del año (la Cumbre del G8 y la Cumbre del Milenio +5) concluyeron con el respaldo de la ‘educación primaria gratuita y de calidad’ para todos los niños.

Sin embargo, un análisis de la situación a la que se enfrenta un gran número de países en vías de desarrollo revela que todavía carecen de los recursos necesarios para realizar las inversiones adecuadas en sus sistemas educativos.

Opinión de un docente en Ghana

El maestro Albert, como sus alumnos le llaman, se preocupa por el estatus de la escuela que ha dirigido durante los últimos ocho años. Los docentes y los alumnos afrontan condiciones lamentables; las aulas derruidas han sido castigadas por las fuertes lluvias año tras año. Con la llegada de la estación de lluvias, se derrumban las paredes de las aulas, lo que expone a los niños a los peligros de serpientes, escorpiones e insectos que llegan desde los arbustos cercanos.

Albert Aziah, 32, abrió una escuela primaria en Adiembra, de manera que los niños no tuvieran que caminar varios kilómetros todos los días. En el año pasado, su escuela ha experimentado un incremento de matriculaciones, gracias a la política educativa del gobierno de abolición de las tasas. Pero no habido ningún incremento del número de docentes. En el aula de preescolar hay más de 70 niños inquietos, tratando de llamar la atención de un solo maestro.

Fuente: World Vision, Ghana

³ Establecido en la Conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo, el Consenso de Monterrey comprometió a los gobiernos a una ‘nueva sociedad entre países en vías de desarrollo y desarrollados’. Instaba a que, además de respetar los principios del buen gobierno y de movilizar recursos internos suficientes, los países ricos desempeñaran su papel alentando la inversión, liberalizando las condiciones del comercio, abordando la deuda y aumentando la ayuda al desarrollo.

Los gobiernos podrían hacer bastante más

Los gobiernos que pretendan conseguir la Educación para Todos deberían reconocer el hecho de que los docentes son claves en este proyecto. Sin embargo, conseguir el número suficiente de docentes, remunerarles adecuadamente por su trabajo, y apoyarles con los incentivos apropiados, además de la formación y la gestión, supone un gasto.

Los fondos de los gobiernos han sido y seguirán siendo la fuente principal del gasto en educación, y particularmente en aquellos aspectos que permitan la contratación y retención del colectivo de docentes apropiado. Generalmente, los salarios de los docentes suponen entre el 65% y el 95% de los presupuestos fijos de los países. El escaso crecimiento económico ha restringido la capacidad de gran parte de los países más pobres de financiar la enseñanza primaria. No obstante, se podría hacer bastante más. A pesar de los compromisos recurrentes de aumentar el gasto educativo al 6% del PIB, los países de África y del sur y oeste de Asia todavía destinan un promedio menor al 3,5% del PIB al gasto en todos los niveles educativos.^{xxv} La enseñanza primaria recibe menos del PIB, por regla general, que el capítulo militar.

'Para-docentes' en el sur de Asia

India

En India, se ha observado un incremento espectacular en el número de 'para-docentes' en las escuelas de primaria y secundaria... más de 220.000 'para-docentes' se contrataron en escuelas formales durante el período de 1994-1999, si bien el cómputo actual sea probablemente bastante más elevado. Las estimaciones no oficiales creen que supera los 500.000. Los procedimientos de contratación y las condiciones de trabajo de estos docentes varía considerablemente dependiendo de los estados, como varían los fundamentos lógicos subyacentes. En algunos estados, tales esquemas se consideraron medidas intermedias o excepcionales, mientras que en otros se han convertido en una política a largo plazo. Gradualmente, la excepción parece haberse convertido en la 'norma' en todo el país. A menudo, tal movimiento se justifica en términos financieros, ya que con el salario de un docente se pueden contratar de 3 a 5 'para-docentes'. Sin embargo, existe en la actualidad un gran número de trabajos de campo que sugieren que estos esquemas no tienen demasiado valor. Además de crear un 'dualismo' dentro del sistema público, el perjuicio a la calidad de la enseñanza ha sido enorme.

Pakistán

Los docentes entrevistados por las organizaciones de voluntarios (VSO) de Pakistán expresaron una gran preocupación sobre ciertos aspectos de los contratos a plazo fijo, que se han extendido ampliamente en Pakistán. La introducción de términos y condiciones diferentes para las nuevas contrataciones ha provocado voces de alarma entre los docentes, que se quejan de que, a pesar de la contratación adicional, su carga de trabajo ha aumentado. Esto se debe a que la seguridad limitada del trabajo de las nuevas contrataciones no supone un incentivo para trabajar duramente y, como resultado, existe un gran absentismo debido a la búsqueda de un trabajo alternativo. La introducción de 'docentes por contrato' ha creado de esta manera un sistema doble de incentivos, por el que los docentes con un contrato vitalicio tienen acceso a la formación continuada, a la transferencia y a la promoción, así como a incrementos salariales, mientras que las nuevas contrataciones de docentes con contratos de plazo fijo no tienen estos derechos.

Fuentes: *Compromisos Contradictorios*, ActionAid 2005; *Profesionalismo de los docentes en Punjab* VSO/DFID 2005

El Informe de Supervisión de Educación para Todos de la UNESCO para 2006 muestra que hay una variación considerable en los modelos de inversión interna en educación, a pesar del aumento del consenso mundial sobre los niveles de gasto apropiados. El gasto público en educación, como parte de la renta nacional, aumentó desde 1998 a 2002 en aproximadamente dos terceras partes de los países, según el informe. La parte del presupuesto nacional correspondiente a la educación, que es una indicación útil de las prioridades políticas internas, varía típicamente entre el 10% y el 30%. Más de la mitad de los países del África subsahariana,

con datos disponibles, destina en torno al 15% del presupuesto del gobierno a la educación. Sin embargo, incluso cuando el gasto público es comparable al objetivo recomendado internacionalmente, a menudo resulta insuficiente para escolarizar a todos los niños, y al mismo tiempo proteger y mejorar la calidad.

Enfrentados a restricciones presupuestarias y a la presión de las fuentes internas y externas en favor de la extensión de la educación, los países han recurrido a la contratación de docentes no profesionales. Si bien los docentes no profesionales pueden proporcionar un sustituto importante de las insuficiencias de personal, estos docentes sin formación y mal remunerados se esfuerzan en impartir una enseñanza de calidad.

La voluntad política interna es claramente la clave, pero los países están constreñidos de manera crítica por un número de factores externos. Como ya se ha señalado, en los últimos años se han hecho repetidamente promesas, por parte de la comunidad internacional, acerca de que los planes y estrategias destinados a reducir la pobreza y alcanzar los ODM recibirían el respaldo puntual y efectivo de los donantes y de las instituciones internacionales. Resulta decepcionante, sin embargo, que la realidad no esté a la altura de las declaraciones grandilocuentes, dejando a los países en la estacada tratando de abordar las necesidades acuciantes de sus habitantes.

Se deben hacer mayores esfuerzos: los docentes no pueden contratarse con promesas

Incluso si todos los países en vías de desarrollo aumentaran considerablemente sus propias inversiones en educación, necesitarían apoyo adicional para alcanzar los ODM. En algunos países, el gasto en educación supone el 20% o más de sus presupuestos nacionales. Esto significa que están en el límite absoluto de lo que pueden aportar de sus presupuestos. Tal como el Ministerio de Educación de Etiopía advierte:

‘En un país como Etiopía, con una población total de más de 65 millones, lograr una educación primaria universal de calidad en 2015 requerirá una enorme suma de dinero y otros recursos. Dado que el gobierno etíope se ha comprometido y le ha dado alta prioridad, no aplazaremos este objetivo. Sin embargo, los recursos totales necesarios pueden resultar insoportables para un país tan pobre como Etiopía. Para alcanzar esta serie de objetivos, debe cubrirse el déficit de financiación. No obstante, si el dinero adicional no está disponible, los objetivos no se alcanzarán.’^{xxvi}

Habría que imaginarse que la comunidad donante internacional estará impaciente para actuar a la altura del compromiso realizado en Dakar y subrayado en sucesivos acontecimientos clave: ningún país con un plan viable para lograr la Educación para Todos fracasará por falta de recursos. Sin embargo, la ayuda a la educación básica en los países pobres ha aumentado muy modestamente en los últimos cinco años, hasta aproximadamente 2,6 mil millones de dólares, representando únicamente el 6% de la ayuda total^{xxvii}. Esto supone que la comunidad internacional debería aportar al menos 5 mil millones de dólares^{xxviii} y probablemente 10 mil millones de dólares^{xxix} para garantizar su parte de los gastos anuales estimados que permitirían que todas las niñas y niños finalizaran el ciclo de enseñanza primaria. Como muestra la tabla siguiente, a pesar de los discursos amables y de las promesas, los donantes aportan sumas absolutas minúsculas a la educación básica de los países de bajos ingresos, siendo los países ricos del G7 los culpables, con una contribución miserable comparada con su Producto Interior Bruto.

Compromisos totales con Todos los Países de Escasos Recursos						
	Donante				Promedio	Como %
		2002	2003	2004	2002-04	total
Bilaterales	Australia	9,9	10,3	36,3	18,8	1%
	Austria	1,7	1,9	1,7	1,8	0%
	Bélgica	31,4	20,4	31,6	27,8	1%
	Canadá	110,7	165,0	104,5	126,7	5%
	Dinamarca	84,3	22,9	89,5	65,6	3%
	Finlandia	23,9	24,8	41,9	30,2	1%
	Francia	44,4	63,4	94,9	67,6	3%
	Alemania	72,4	83,6	74,0	76,7	3%
	Grecia	1,1	1,5	1,7	1,4	0%
	Irlanda	46,1	42,1	33,0	40,4	2%
	Italia	30,1	19,3	35,6	28,3	1%
	Japón	80,2	183,3	216,8	160,1	6%
	Luxemburgo	8,2	-	5,0	6,6	0%
	Holanda	271,5	67,4	149,3	162,7	6%
	Nueva Z.	5,6	4,7	7,4	5,9	0%
	Noruega	73,9	180,6	71,2	108,6	4%
	Portugal	12,0	6,9	7,6	8,8	0%
	Rusia**	0,0	0,0	0,0	0,0	0.0%
	España	15,6	18,7	16,3	16,9	1%
Suecia	74,5	129,1	55,8	86,5	3%	
Suiza	16,9	17,2	12,7	15,6	1%	
Reino Unido	104,8	258,5	655,2	339,5	13%	
EE.UU.	104,3	124,2	259,0	162,5	6%	
Bilateral Total		1.223,3	1.445,9	2.001,1	1.559,0	61%
Multilaterales***	AfDF	92,6	135,9	60,8	96,4	4%
	AsDF	180,6	79,0	109,8	123,1	5%
	EC	59,1	187,7	71,5	106,1	4%
	IDA	168,8	505,9	1,085,3	586,7	23%
	IDB	-	-	37,3	37,3	1%
	UNICEF	47,0	48,8	46,0	47,3	2%
Multilaterales		548,1	957,3	1,410,7	996,9	39%
Total		1.771,4	2.403,1	3.411,8	2.555,9	100%

Fuente: Base de datos OCDE/DAC CRS

Las buenas noticias son que finalmente existen mecanismos claramente definidos para poder cumplir la promesa de Dakar. La **“Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos”** ha dispuesto criterios claros para los planes educativos y se compromete a una ayuda mayor y mejor que les permita implementar sus estrategias. Actualmente, un número creciente de países intenta que sus planes sean respaldados por este programa, que sustentan el Banco Mundial y la mayoría de los donantes. En los próximos tres años, una cifra aproximada de 60 países, que representan el 70% de los niños sin escolarizar de todo el mundo, podrían acogerse a este programa^{xxx}. El problema es que, después de que los países pobres han cumplido con su parte del contrato, los países ricos no han cumplido la suya. Los 20 primeros países respaldados por la Iniciativa Vía Rápida (FTI) se enfrentan a un déficit colectivo en torno a los 510 millones de dólares anuales^{xxxi}. Como resultado, 16 millones de niños que podrían estar escolarizados, se han quedado a las puertas.

Mozambique – luchando para mantener el impulso

Mozambique ha realizado progresos masivos en educación, duplicando las matriculaciones desde el fin de la guerra civil y reduciendo las barreras del acceso de las niñas a la escuela por primera vez. A pesar de haber recibido el respaldo de la iniciativa FTI en 2002, el sistema educativo de Mozambique todavía necesita una financiación externa en torno a los 300 millones de dólares desde el momento actual hasta 2008. Este dinero se empleará con carácter urgente para escolarizar a 1 millón de niños y rebajar la proporción actual alumnos:docente de 70:1.

‘En 2002, los gobiernos donantes aprobaron el plan educativo de Mozambique, y desde entonces hemos construido 2.000 nuevas escuelas. El año pasado, eliminamos las tasas de matriculación, para dar a todos los niños la posibilidad de ir a la escuela. Sin embargo, todavía existen algunos problemas; raramente los niños que logran ir a la escuela consiguen acceder al nivel secundario. En el caso de las niñas, solamente una de cada tres consigue pasar a quinto curso. Esto es inaceptable. Necesitamos 55.000 docentes adicionales. Los docentes están mal remunerados y a menudo dejan la profesión para trabajar en el sector privado. Necesitamos formar a un mayor número de docentes, pagarles salarios mejores y construir como mínimo 6.000 nuevas aulas cada año. Para hacer que sea una realidad, necesitamos financiación predecible a largo plazo. Mozambique ha recibido una cantidad minúscula del dinero que los países del G8 y de Europa prometieron.’

Marta Cumbi, Coalición de Educación para Todos de Mozambique

Fuentes: Informe de progreso EPT/FTI, 2005; Informe de supervisión mundial de la EPT, UNESCO 2006

En los próximos tres años, el déficit de financiación de estos veinte países ascenderá a prácticamente 2 mil millones de dólares. En conjunto, representan aproximadamente al 15% de todos los niños sin escolarizar del mundo. Si la Iniciativa FTI tiene como función alentar a otros países a que presenten planes de envergadura, que les permitirían ampliar el colectivo de docentes en el número necesario, se debe garantizar que todos los países con aprobación reciban un compromiso sincero de financiación completa de sus estrategias inmediatas.

Iniciativa FTI: Los ‘millones’ que faltan y los docentes que faltan				
País:	Año aprobado	Déficit	Escasez de docentes cualificados cifras actuales	Niños sin escolarizar en la etapa primaria (netos)
Burkina Faso	2002	59,40	35.051	1.398.000
Guinea	2002	77,40	14.044	455.000
Guyana	2002	-4,00	24	1.000
Honduras	2002	0,00	1.241	132.000
Mauritania	2002	18,60	3.399	145.000
Nicaragua	2002	73,20	1.887	124.000
Níger	2002	136,80	34.443	1.218.000
Gambia	2003	12,20	1.794	44.000
Mozambique	2003	290,70	41.305	1.171.000
Vietnam	2003	39,00	0	544.000
Yemen	2003	111,60	N/D	997.000
Ghana	2004	-1,40	23.771	1.323.000
Etiopía	2004	490,80	199.501	5.780.000
Madagascar	2005	186,30	16.038	511.000
Kenia	2005	314,60	77.858	2.030.000
Tajikistán	2005	69,40	0	N/D
Lesotho	2005	21,00	1.778	47.000

Djibouti	2005	36,00	1.525	74.000
Timor este	2005	17,90	159	N/D
Moldova	2005	N/D	0	53.000

Fuente de las cifras de financiación: Informe de estado EPT-FTI, diciembre de 2005

Fuente de las cifras de docentes: Informe de Supervisión Mundial de la EPT, UNESCO 2006

La inversión en educación debería considerarse como **la inversión más sensata** en el caso de un país sin recursos. Gordon Brown es seguramente de la misma opinión, habiendo observado recientemente que *“La educación universal es un derecho fundamental de nacimiento, y es la mejor estrategia antipobreza y el mejor programa de desarrollo económico”*. No obstante, si los países no pueden aumentar de manera significativa sus propios presupuestos educativos y los donantes internacionales no cumplen sus promesas, existen pocas posibilidades de que los países realicen avances en los objetivos educativos de los ODM.

Opinión de una alumna de Brasil

Eliane tiene 11 años y asiste al cuarto y último curso en la escuela de su pueblo en Saõ Sebastião de Jaçara, Brasil. En esta escuela, sólo hay un docente que da clases al mismo tiempo a los cuatro cursos. Para continuar con su educación, Eliane tendrá que alejarse de sus padres el año próximo y desplazarse a la ciudad de Porto de Moz, donde está situada la escuela más cercana. Como sus hermanos, vivirá con una familia y pagará su alquiler trabajando como empleada doméstica. Si tiene suerte, podrá regresar a su casa dos veces al año, en vacaciones.

“Quiero de verdad finalizar mis estudios, pero no quiero dejar a mi familia. Será muy difícil vivir con otras personas y regresar a casa sólo dos veces al año. Si nuestra escuela tuviera más docentes, no tendría que elegir. Podría terminar mis estudios y estar con mi familia y todos seríamos felices.”

El seguimiento del dinero: la calidad cuenta

En la Conferencia Mundial sobre la Educación de Dakar 2000, los donantes prometieron responder a las necesidades de los países mediante ‘compromisos a largo plazo y más predecibles... y siendo más responsables y transparentes a la hora de rendir cuentas.’ Se comprometieron a ‘coordinar sus esfuerzos para proporcionar una ayuda al desarrollo flexible dentro del marco de reforma del sector’. Estos deseos se han repetido en posteriores conferencias y reuniones internacionales.

Lamentablemente, un examen superficial de la práctica de la ayuda pone de manifiesto que los donantes no han estado a la altura de sus promesas. Una gran parte de la ayuda a la educación no está en consonancia con las necesidades y prioridades de los países, y se destina a gabinetes de consultoría en lugar de cubrir los costes principales de los sistemas educativos. Once países (Canadá, España, Austria, Portugal, Francia, Nueva Zelanda, Austria, Alemania, Italia, Bélgica y EE.UU.) proporcionan más del 70 por ciento de su ayuda a la educación en forma de asistencia técnica^{xxxii}. Esto significa que, de las ínfimas sumas disponibles de ayuda a la educación, una cifra que supone la mitad no se emplea en cubrir los costes de servicio, incluidos los salarios de los docentes. La tendencia de los donantes y del Banco Mundial de canalizar recursos a través de proyectos discretos, en lugar de respaldar una estrategia educativa integrada única, ha contribuido a la situación actual en la que los países no pueden afrontar los costes actuales de la educación.

Prevalece el corto plazo: Los préstamos del Banco Mundial han perjudicado a la profesión de la enseñanza

El Departamento de evaluación de las operaciones del Banco Mundial (OED) está llevando a cabo una evaluación "independiente" de las inversiones del Banco Mundial por valor de 10 mil millones de dólares en la enseñanza primaria en todo el mundo, desde 1990. El OED es independiente del órgano directivo y reporta directamente al Consejo y al Presidente del Banco Mundial. Los informes elaborados en esta extensa evaluación incluyen una Revisión de la cartera de educación del Banco Mundial desde 1990, un documento acerca de los determinantes de los resultados educativos en los países en vías de desarrollo y de nuevas evaluaciones de proyectos educativos del Banco en Malí, Pakistán, Perú y Rumanía. **David Archer** ha hecho un seguimiento de esta evaluación como miembro de un Panel Externo, que comenta la manera en la que el Banco Mundial ha enmarcado y realizado la evaluación:

‘El elemento principal en la mayoría de los documentos del Banco es el salario de los docentes. Los informes de países realizados para la evaluación del OED muestran que el salario, el estatus y las condiciones de los docentes han disminuido en los últimos años. Los préstamos del Banco Mundial para la educación no han incluido históricamente los costes recurrentes como son los salarios de los docentes, aún cuando los países los necesiten en primer lugar.

En **Malí**, por ejemplo, la evaluación del OED señala el declive de la profesión de la enseñanza y la aparición de ‘docentes de contrato’ como uno de los “resultados” principales del apoyo del Banco a la educación. El informe destaca que las medidas de ajuste estructural redujeron el número de docentes y provocaron el cierre de instituciones de formación de docentes. Un programa de ‘Salida Voluntaria’, respaldado por el Banco, también contribuyó a la pérdida del 12,5% de los docentes. El estudio señala, con aprobación, que la solución política a este problema es emplear a docentes con contratos a corto plazo.’

Fuente: Adaptado de un artículo de Acción en Educación 2006

Los países que emprenden reformas extensas de la educación necesitan poder contar con la financiación de los donantes durante un periodo de 5-10 años, de manera que puedan realizar planes con la suficiente confianza. Los problemas políticos asociados con la ampliación del colectivo educativo, en ausencia de tal garantía, podrían ser inmensos. Sólo un pequeño número de donantes se comprometerá con este periodo de tiempo, necesario para que los gobiernos tengan ese nivel de confianza, haciendo imposible que realicen planes a largo plazo. La imprevisibilidad es también una cuestión problemática, ya que gran parte de la ayuda extranjera ‘llega tarde o no llega’, siendo menos fiable que los ingresos del gobierno, según un estudio reciente^{xxxiii}. En Zambia, según informa este país, el envío tardío e incompleto de ayuda al sector educativo ha supuesto que no se implemente la estrategia educativa en grandes zonas del país.

‘Ningún gobierno prudente invertirá dinero en la formación de docentes a no ser que exista una garantía de financiación a largo plazo que permita pagar los salarios... Los donantes deben mantener las promesas realizadas.’^{xxxiv}

El gobierno británico ha reconocido recientemente el papel crítico de la previsibilidad y, a principios de 2006, hizo un compromiso formal de financiar las estrategias educativas de los gobiernos durante un periodo de diez años. Este paso bien recibido ejercerá presión sobre otros gobiernos para que adopten el mismo compromiso.

Opinión de un docente de Mozambique

Mendes Jonas es un maestro de inglés en Pemba, Mozambique

“He dado clases durante 17 años, incluso durante la guerra civil, cuando asaltaron nuestras aulas. Mozambique es un país pobre con muchos problemas. Necesitamos doctores e ingenieros para desarrollar este país en el futuro; esta es la razón de que sea un docente.

Nuestra ciudad es ahora más cara, debido a la afluencia de turistas. Mi familia se arregla con lo que gano, y a veces es suficiente para pagar los alimentos del mes, pero todavía tenemos que comprar uniformes y libros para que los niños vayan a la escuela. No sólo se trata de mi caso; todos los docentes de Mozambique tienen los mismos problemas; problemas de alimentación, transporte y salud.

Tengo dos hijos, ambos en la escuela primaria. El más joven, Eddie, quiere ser maestro cuando sea mayor.”

Fuente: CME, Mozambique

El legado de la deuda

La carga de la deuda a la que se enfrentan numerosos países ha continuado restringiendo su capacidad de contratar a docentes suficientes. El pago de la deuda ha supuesto una sangría de los recursos de los países, sobre todo de sus propios fondos recurrentes que podrían emplearse para compensar el fracaso de los donantes en la financiación de tales gastos. Esto ha tenido un impacto muy directo en la capacidad de los países de contratar docentes. Zambia desembolsó al FMI 25 millones de dólares más que lo que gastó en educación, en concepto de reembolsos de deuda en 2004. Al mismo tiempo, 9.000 docentes cualificados fueron despedidos, ya que el gobierno no pudo pagar sus salarios.

En julio de 2005, los líderes del G8 respaldaron una negociación de cancelación de la deuda, acordada por sus ministros de finanzas. Esta negociación representó un paso adelante importante hacia el final de la carga de la deuda de los países pobres. Sin embargo, queda todavía mucho camino que recorrer. El reto principal es garantizar que todos los países que necesitan esta cancelación la consigan cuanto antes. Esto significa tanto la expansión de la lista de países candidatos como la supresión de las condiciones perjudiciales que los países candidatos tienen que cumplir para beneficiarse de la cancelación de la deuda. Actualmente, un gran número de países con deudas masivas han sido excluidos de la negociación, como Sri Lanka, Kenia o Vietnam. El trato acordado cubre inicialmente 18 países, con un coste de \$1,5 mil millones de dólares para los países ricos anualmente. Aunque no se incluyeran nuevas condiciones en la propuesta del G8, los países cualificados tendrán todavía que completar el proceso HIPC (países altamente endeudados) que implica el cumplimiento de las condiciones políticas perjudiciales del Banco Mundial y del FMI y de los techos presupuestarios. Finalmente, la financiación de esta cancelación de la deuda, si bien adicional para el Banco Mundial y el FMI, saldrá de los presupuestos de ayuda de los países ricos y se distribuirá entre los países más pobres.

La necesidad de que la cancelación de la deuda sea mayor respalda el hecho de que la experiencia demuestra que el dinero ahorrado en el impago de la deuda ha servido para reducir la pobreza e incrementar el gasto en educación y salud. El gasto para reducir la pobreza en los países HIPC africanos ha aumentado un promedio del 6%, como resultado del alivio de la deuda de estos países, alcanzando el 14% en algunos. Como el alivio de la deuda representa un ahorro directo en el gasto público central, equivale a una ayuda presupuestaria y puede emplearse para financiar costes recurrentes como los salarios. Además, el alivio de la deuda se garantiza durante 20 años, lo que representa un ingreso predecible que permite la planificación a largo plazo y la contratación de docentes.

Como puede ayudar el alivio de la deuda

En Benín, el 43% del alivio de la deuda HIPC se destinó en 2002 a la educación, permitiendo la contratación de docentes para cubrir vacantes en áreas rurales. En Malawi, los recursos HIPC se han empleado, entre otros, para formar a 3.600 nuevos docentes anualmente.

Círculos viciosos: el papel de la condicionalidad y las prescripciones macroeconómicas

Una restricción adicional en la capacidad de los países de invertir en la contratación y retención del número suficiente de docentes profesionales son los límites impuestos en el gasto público, como resultado de la política fiscal aconsejada por el FMI. La preocupación por mantener la inflación a niveles muy bajos (típicamente entre el 5% y el 10%) ha conducido a que muchos países pongan límites en el capítulo de los salarios del sector público. Como los docentes suponen el mayor grupo de trabajadores del sector público en estos países, esta circunstancia tiene consecuencias directas para la profesión: los gobiernos deben detener la contratación de nuevos docentes o congelar los salarios de los docentes existentes, y en algunos casos son necesarias ambas medidas. De esta manera, mientras que por una parte los donantes alientan a los países a que aumenten sus esfuerzos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por la otra se les detiene con las estrechas preocupaciones fiscales promovidas por el Fondo Monetario Internacional.

En 2004, el FMI felicitó al gobierno de Zambia por mantener una posición firme y “limitar el gasto público al 8% y proporcionar más oportunidades al... gasto prioritario”, a pesar de que esta circunstancia había supuesto que 9.000 docentes formados se quedaran sin trabajo, mientras que las escuelas se enfrentaban a aulas con más de 70 alumnos, la declaración fue que “los resultados iniciales de la implementación de la política fiscal eran positivos.”^{xxxv} De manera absurda, se sugiere que el pago de los salarios de los docentes de enseñanza primaria no es un ‘gasto prioritario’ y que los 9.000 docentes desempleados pueden considerarse como un resultado ‘positivo’ de la implementación de la política fiscal; sin embargo, esto contradice la declaración del representante residente del FMI acerca de que “si destinan dinero a la educación pero no tienen docentes suficientes, el plan no funcionará”.^{xxxvi} A pesar de estar cada vez más comprometido con la Educación para Todos y el resto de los ODM, el FMI sigue percibiendo los honorarios y salarios como un gasto ‘derrochador’. A no ser que invierta este prejuicio y muestre una mayor flexibilidad fiscal, su compromiso con la reducción de la pobreza está claramente desacreditado.

Manos atadas – el impacto de los límites salariales recomendados por el FMI

En 2005, el gobierno de Sierra Leona adoptó la decisión de reducir el gasto del sector público desde el 8,4% del PIB al 5,8% en 2008, como consecuencia de la recomendación del FMI. Aunque se necesitarían aproximadamente 8.000 docentes para conseguir que el país afrontase la cuestión de una población sin escolarizar masiva, después de la brutal guerra civil, sólo 3.000 pudieron ser contratados en 2004.

Un esfuerzo para reducir el gasto del sector público del 8,5% del PIB al 7,2% ha obligado a Kenia a mantener el número de docentes que tenía en 1998, a pesar de que se haya matriculado 1,3 millones de alumnos más, después de la eliminación de las tasas escolares.

Fuente: Compromisos contradictorios, ActionAid 2005

No obstante, los efectos de la recomendación y de las prescripciones del FMI también se dejan sentir fuera de la esfera de las decisiones presupuestarias nacionales. Otros donantes tienden a seguir los pasos del Fondo cuando se trata de la confianza en el programa de desarrollo de un país; cuando el FMI cierra el ‘grifo’ en su programa, supone una señal para otros donantes de

que un país ha dejado de ser fiable, y suspenden por lo tanto la ayuda donante. Rwanda se enfrentó con este problema cuando el Fondo suspendió la 'Reducción de la Pobreza y las Facilidades de Crecimiento' (PRGF) por una discusión acerca de la reducción del déficit presupuestario, y varios donantes siguieron el ejemplo. Según el Ministerio de Finanzas ruandés, 66 millones de dólares fueron confiscados en los seis meses siguientes; una suma equivalente a la mitad del presupuesto nacional. Este fenómeno también exacerbó significativamente la crisis de contratación de docentes en Zambia en 2004, cuando los donantes suprimieron la ayuda a todos los sectores, incluida la educación, a continuación de la suspensión del PRGF por parte del Fondo.

La Iniciativa Vía Rápida tampoco está libre de culpa en cuanto a su influencia en las decisiones internas de un país sobre las políticas apropiadas para retener a un colectivo de docentes eficaz. El mecanismo empleado para evaluar la viabilidad de los proyectos de un gobierno (la Herramienta indicativa de referencia) incluyó un indicador que estipulaba que el capítulo de los salarios de los docentes no debería exceder 3,5 x per cápita del PIB. Bajo presión, la Secretaría de la Iniciativa Vía Rápida ha acordado que el indicador no debería ser condición para conseguir el respaldo. Sin embargo, un análisis de los países que se cualifican para el respaldo del FTI muestra que el indicador tiene una fuerte influencia en las decisiones políticas. Por ejemplo, a continuación de la aprobación de su estrategia, el Gobierno de Níger paralizó la contratación de docentes del servicio público y fomentó la expansión del sistema de docentes con contrato, con un nivel salarial más bajo. 'Una reforma valiente', de acuerdo con la información de la Secretaría de la iniciativa FTI.^{xxxvii}

El Banco Mundial ha contribuido decisivamente a fomentar este enfoque de reducción de gastos, si bien su posición actual (tal como se presenta en su investigación publicada y en los Informes de Desarrollo Mundial anuales) sea curiosamente esquizofrénica. Por una parte, en su Informe del Desarrollo Mundial de 2004, clara y explícitamente se recomienda la contratación de estos 'para-docentes', justificándola en base a una mayor involucración de la comunidad, a una reducción de gastos, y a la aparente ausencia de conflicto con los sindicatos de docentes:

'En Madhya Pradesh, India, se ha apreciado una mejora sustancial en las puntuaciones de los exámenes, en las tasas de finalización de estudios, y en la alfabetización. La implicación de la comunidad es fuerte en cuanto a la contratación de docentes, la construcción de nuevas escuelas, y en alentar a los vecinos a que matriculen a sus hijos. Para los padres, ha servido de gran ayuda la capacidad de contratar docentes locales, no totalmente formados, con escalas salariales inferiores a las de los docentes públicos — con mejores resultados. Este último aspecto del programa complica el aumento de las contrataciones. La capacidad de evitar la confrontación con los sindicatos del sector público ha sido una gran ventaja, ¿Permitirán los sindicatos de docentes que esta contratación se convierta en norma?.'^{xxxviii}

Por otra parte, el Banco Mundial ha publicado un estudio de cuatro países (Togo, Perú, Ecuador e Indonesia)^{xxxix} que claramente contradice la postura del Informe del Desarrollo Mundial. Esta investigación concluye que el empleo de los 'docentes de contrato' tiene un vínculo causal directo con la disminución de la calidad de la enseñanza, ya que reduce el atractivo de la profesión, dando lugar a aspirantes de menor cualificación y a un incremento del absentismo, como consecuencia de la reducción de incentivos y de menor seguridad en el puesto de trabajo.

'...los alumnos de docentes del sector público superan sistemáticamente a los de los docentes 'contractuales', incluso después de controlar los logros previos, y las características del hogar, la escuela y el aula. La variación en los métodos de enseñanza, el absentismo y el resentimiento de obtener un salario "injusto" en los tipos de contrato no explica la diferencia en los resultados. Por el contrario, nuestras conclusiones sugieren que las reformas provocaron una reducción en la contratación de nuevos docentes cualificados... Si de hecho el efecto negativo de los docentes 'contractuales' se debe sobre todo al declive en la calidad de los que eligen la profesión de la enseñanza, los efectos negativos a largo plazo de esta política serán enormes.'^{xl}

Como claramente puede verse, los donantes y las instituciones financieras internacionales aparecen intencionadamente poco dispuestas a reconocer que el mayor coste de lograr los objetivos de educación de los ODM será el de los salarios de los docentes. No obstante, la amplia mayoría de los países pobres se enfrenta al mismo reto: para alcanzar los ODM de educación, deben incrementar el número de niños escolarizados y mejorar la calidad de la educación que reciben. Los docentes profesionalmente cualificados y motivados son absolutamente cruciales para lograr superar este reto. Todos los socios del desarrollo deberían trabajar juntos para formular planes realistas de reducción de la pobreza, con los docentes en el núcleo central, de manera que todos los niños puedan conocer a un docente.

Superando el punto muerto – los docentes impartirán la Educación para Todos

"Seremos capaces de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio; al nivel mundial y en la mayoría de los países individualmente, o incluso en todos, pero para ello hay que romper con la manera habitual de hacer negocios. No podremos triunfar de la noche a la mañana. El éxito requerirá la acción sostenida en el transcurso de una década, desde ahora hasta la fecha límite. Lleva su tiempo formar docentes, enfermeros e ingenieros; construir carreteras, escuelas y hospitales... Así que debemos empezar ya. Debemos duplicar al menos la ayuda mundial al desarrollo en los próximos años. Una cantidad menor no ayudará a alcanzar los Objetivos."
Kofi Annan

La Campaña Mundial para la Educación tiene la convicción de que todos los niños de la etapa primaria se merecen que un docente cualificado imparta clases en un aula con menos de cuarenta alumnos. Para lograrlo, es necesario un gran esfuerzo por parte de todas las partes implicadas, con el fin de lograr un colectivo de docentes formado profesionalmente, respaldado y motivado, adecuado para afrontar los retos de lograr la Educación para Todos. En particular, los donantes y las instituciones financieras internacionales deben, antes de que sea demasiado tarde, reconocer la posición central del colectivo de docentes en la totalidad del proyecto de la EPT y deberían trabajar con los gobiernos de los países pobres para que puedan contratar y retener los docentes que los niños necesitan de manera urgente.

Recomendaciones

Los gobiernos de los países pobres deben:

- Desarrollar planes de envergadura y a largo plazo para lograr la Educación para Todos, incluyendo proyecciones de desarrollo para un incremento anual del colectivo de docentes hasta 2009, con el fin de escolarizar a todos los niños, y en aulas con menos de 40 alumnos.
- Asignar al menos el 3% del PIB a la educación básica, y el 20% del presupuesto a la educación
- Suprimir las tasas escolares y al mismo tiempo conseguir suficiente financiación interna y externa para ampliar los sistemas y mejorar la calidad
- Trabajar con los sindicatos de docentes para establecer los mecanismos de transición, de manera que en 5 años tanto los docentes inexpertos como los 'contractuales' puedan integrarse en la profesión

El FMI y el Banco Mundial deben:

- Alentar a los gobiernos a que desarrollen estrategias educativas a largo plazo, basadas en proyecciones serias de las necesidades de recursos humanos, con el fin de conseguir escolarizar a todos los niños en aulas con menos de 40 alumnos
- Trabajar con gobiernos y donantes para garantizar que se ofrece a los países pobres el espacio fiscal máximo para permitir la expansión del colectivo de docentes
- Rescindir formalmente el indicador del 3,5 x per cápita del PIB en el marco de la iniciativa FTI

Los gobiernos de los países ricos deben:

- Cumplir el objetivo de destinar el 0,7% del Producto Interior Bruto a la ayuda a los países pobres, y cancelar la deuda impagable de todos los países pobres
- Implementar el acuerdo de la Cumbre Mundial de Copenhague 1995 para el Desarrollo Social asignando el 20% de la ayuda al desarrollo a los servicios básicos
- Asignar su 'parte justa' de ayuda a la educación básica, destinando la mayoría de la financiación a través de la Iniciativa Vía Rápida de Educación para Todos
- Financiar los gastos recurrentes y asegurar la previsibilidad de la ayuda en un período de 10 años
- Apoyar la propuesta del gobierno holandés de reformar los mecanismos actuales de la FTL, para permitir compromisos serios con los próximos planes que se lleven a cabo
- Fomentar la abolición de las tasas escolares pero a la vez garantizar que haya fondos suficientes para contratar los docentes necesarios de acuerdo con el aumento de la demanda

Notas finales

- ⁱ D. Abu-Ghaida and S. Klasen, 'The Economic and Human Development Costs of Missing the Millennium Development Goal on Gender Equity', World Bank Discussion Paper 29710 (Washington: World Bank, 2004).
- ⁱⁱ GCE, *Learning to Survive: How education for all would save millions of young people from HIV/AIDS* (London: GCE, 2004).
- ⁱⁱⁱ G. Psacharopoulos and H. Patrinos, 'Returns to Investment in Education: A further update', World Bank Policy Research Working Paper 2881 (Washington: World Bank, 2002); Abu-Ghaida and Klasen, "Economic and Human Development Costs".
- ^{iv} L. Smith and L. Haddad, 'Explaining Child Malnutrition in Developing Countries.' International Food Policy Research Institute Research Report No. 111 (Washington DC: International Food Policy Research Institute).
- ^v *Keeping our promises: Delivering Education For All* UK Department for International Development/HM Treasury 2006
- ^{vi} Literacy for Life EFA Global Monitoring Report, UNESCO 2006
- ^{vii} Sperlring, G. and Balu, R. (2005), 'Free, quality universal basic education is achievable', *Finance and Development* 42/2, June. International Monetary Fund, Washington.
- ^{viii} UK Department for International Development/HM Treasury *Education: From Commitment to Action*, DFID 2005.
- ^{ix} GCE *A Fair Chance: Attaining gender equality in basic education by 2005* GCE 2003
- ^x Y. Duthileul *International Perspectives on Contract Teachers* IIEP/UNESCO 2004
- ^{xi} UK Department for International Development/HM Treasury *Education: From Commitment to Action*, DFID 2005.
- ^{xii} UNESCO *Education For All Global Monitoring Report 2006*
- ^{xiii} UNESCO, *Education For All Global Monitoring Report 2005*
- ^{xiv} UNESCO *Education For All Global Monitoring Report 2006*
- ^{xv} UNESCO *Education For All Global Monitoring Report 2006*
- ^{xvi} UNESCO *Education For All Global Monitoring Report 2006*
- ^{xvii} Education International *Brain Drain: Rich country seeks poor teachers*. Brussels 2005
- ^{xviii} Zambia Ministry of Education *Strategic Plan 2003-7*
- ^{xix} Beyond Access, Developing capacity to achieve gender equity in education, Education and Gender Equality Series, Oxfam 2005
- ^{xx} UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2005*
- ^{xxi} Beyond Access *Beyond Access for Girls and Boys*, Education and Gender Equality Series, Oxfam 2005
- ^{xxii} VSO Pakistan/DFID *Teacher professionalism in Punjab*, VSO Pakistan 2005
- ^{xxiii} UNESCO *EFA Global Monitoring Report – The Leap to Equality*, UNESCO, 2005
- ^{xxiv} Beyond Access *Beyond Access for Girls and Boys*, Education and Gender Equality Series, Oxfam 2005
- ^{xxv} UNESCO, *EFA Global Monitoring Report 2005*
- ^{xxvi} Federal Republic of Ethiopia, *Proposal for EFA by 2015 Fast Track Financing*, Ministry of Education 2002
- ^{xxvii} *Keeping our promises: Delivering Education For All* UK Department for International Development/HM Treasury 2006
- ^{xxviii} Global Campaign for Education, *Missing the Mark: A school report on rich countries' contribution to Universal Primary Completion by 2015*, GCE 2005
- ^{xxix} UK Department for International Development/HM Treasury *Education: From Commitment to Action*, DFID 2005.
- ^{xxx} EFA/FTI Progress Report 2005
- ^{xxxi} *Education for All Fast-Track Initiative Briefing* February 2006
- ^{xxxii} GCE *Missing the Mark*, 2005
- ^{xxxiii} *Real Aid; an agenda for making aid work* ActionAid 2005
- ^{xxxiv} UK Department for International Development/HM Treasury *Keeping our promises: Delivering Education For All* 2006
- ^{xxxv} IMF PRGF Arrangement and Staff Report, July 2004.
- ^{xxxvi} Infravaloración de docentes: Las políticas del FMI asfixian el sistema educativo de Zambia, CME 2004
- ^{xxxvii} *Around the World: FTI is making progress*, FTI Update, April 2006
- ^{xxxviii} World Bank, *World Development Report 2004 Making Services Work for Poor People*, 2004
- ^{xxxix} L. Alcazar, Lorena, F. Rogers, N. Chaudhury, J. Hammer, M. Kramer and K. Muralidharan, *Why are teachers absent?* World Bank 2004
- ^{xl} E. Vegas and J. De Laat, *Do differences in teacher contracts affect student performance?* World Bank 2003

Reconocimientos

Este informe ha sido elaborado por Lucia Fry, y se basa en fuentes secundarias compilados por la Secretaría de la CME y organizaciones miembros. Estamos en particular agradecidos a las organizaciones VSO por permitirnos adaptar o incluir grandes secciones del documento 'Docentes para Todos' de Stephen Nock.

Se trata de un informe independiente, y no refleja necesariamente las opiniones de todas las organizaciones miembros de la CME. Cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores.

Miembros de la CME

Organizaciones regionales e internacionales

ActionAid International
ANCEFA
ASPBAE
CAMFED
CARE (Cooperativa de la ayuda americana en todo el mundo)
CEAAL
Internacional de la Educación
FAPE
FAWE
Fe y Alegría
Marcha Global contra el Trabajo Infantil
Ibis
Inclusion International
NetAid
Oxfam International
PLAN International
Public Services International
REPEM
Save the Children Alliance
SightSavers International
VSO
World Alliance of Girl Guides and Girl Scouts
World Vision International

Coaliciones nacionales de la sociedad civil

Bangladesh: CAMPE
Brasil: CDE
Burkina Faso: CCEB
El Salvador: CIAZO
Francia: Solidarité Laïque
Gabón: CONCEG
Gambia: GEFA
Ghana: GNECC
India: NCE
Irlanda: Coalición irlandesa de la CME
Japón: JNNE
Kenia: Elimu Yetu Coalition
Lesotho: LEFA
Liberia: ALPO
Malawi: CSCQBE
Mali: ASSAFE
Mozambique: MEPT
Nigeria: CSACEFA
Pakistán: EFA Network
Sierra Leona: EFA Network
Sudáfrica: GCE-SA
Tanzania: TEN/MET
Togo: CNT/CME
Zambia: ZANEC