

Capítulo 2

Los fracasos de la educación pública en los países en desarrollo y la respuesta popular

James Tooley y Pauline Dixon

Al llegar a la bulliciosa ciudad de Lagos, en Nigeria, a través del viaducto bajo hacia Victoria Island, verá el barrio marginal de Makoko, hogar de unas 50.000 personas, que se extiende sobre las aguas oscuras. Hay cabañas de madera, construidas sobre pilotes, que se internan en la laguna; jóvenes con pértigas y mujeres con remos impulsan sus canoas de tronco ahuecado por los estrechos canales que serpentean entre las casas elevadas; adolescentes que, parados sobre rocas en el agua, lanzan sus redes de pesca; grandes botes de madera, algunos con ruidosos motores fuera de borda, transportan a los pescadores por debajo del viaducto, hacia el océano que se encuentra más allá. Por sobre este barrio marginal, se mueve una capa de smog creada por las hogueras utilizadas para cocinar.

Posiblemente, sea el último lugar en el que se espere ser testigo de una revolución educativa, pero es exactamente lo que sucede. En Makoko (como en otras comunidades pobres de todo el mundo en desarrollo) los padres abandonan en masa la educación pública, molestos por su baja calidad, y los emprendedores educativos establecen escuelas privadas para satisfacer

esta demanda. En definitiva, estas escuelas privadas, a pesar de lo que sugieran sus apariencias, son de mejor calidad que la alternativa pública, y logran estándares más elevados a una fracción del costo de la educación pública. Su existencia provee una ingeniosa solución de base para el problema que deja perplejos a los expertos en desarrollo: cómo lograr, para el año 2015, una educación básica universal (la Meta de Desarrollo de la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de “educación para todos”).

Sin embargo, en lugar de celebrar estas buenas noticias, los expertos en desarrollo están desconcertados. A pesar de la experiencia adquirida hasta el momento, ven a la educación pública como el único camino de progreso y las escuelas privadas para los pobres ponen en peligro este aspecto. Pero creemos que la gente de Makoko ha descubierto algo importante. Es tiempo de que los expertos en desarrollo internacional se actualicen.

LA EDUCACIÓN DE MAKOKO

Para llegar a Makoko por vía terrestre, se debe salir del tercer puente continental hacia el congestionado camino Murtal Muhammed, dar un giro muy cerrado para ingresar a la

En definitiva, estas escuelas privadas, a pesar de lo que sugieran sus apariencias, son de mejor calidad que la alternativa pública, y logran estándares más elevados a una fracción del costo de la educación pública.

La Escuela Privada Ken Ade (que no figura en ninguna lista oficial de escuelas y, por lo tanto, es desconocida para el Gobierno) es propiedad del Sr. Bawo Sabe Elieu Ayeseminikan, a quien todos conocen como "B.S.E."

calle Makoko y continuar con mucha calma por delante de las mujeres que llenan las calles con su venta de tomates, pimientos, ñame, chiles y cangrejos. Al final de este camino está la entrada a dos imponentes edificios paralelos de cemento, cada uno de cuatro pisos. Estos edificios alojan tres escuelas primarias públicas, originariamente escuelas religiosas nacionalizadas por el Estado en la década de 1980, ubicadas todas en el mismo lugar y que los funcionarios públicos diseñaron para atender a toda la población de Makoko.

Visitar estas tres escuelas públicas es una experiencia desalentadora. Como nuestra visita estaba programada, las escuelas tuvieron tiempo para prepararse. Aún así, en la mayoría de las aulas, los niños parecían hacer muy poco. En una, el joven maestro estaba dormido en su escritorio, no se despertó ni cuando los niños se levantaron para saludar ruidosamente a los visitantes. En otras, el maestro estaba sentado leyendo un periódico o conversando con otras personas fuera del salón luego de escribir algunas cosas simples en la pizarra, que la clase ya había terminado de copiar.

En una de las tres escuelas, el primer grado tenía 95 niños presentes, con tres clases combinadas debido al ausentismo prolongado de los docentes. Los niños no estaban haciendo nada: algunos dormían, una niña estaba limpiando las ventanas y el único maestro holgazaneaba fuera del aula.

Nadie, ni siquiera la directora, pareció avergonzarse de esta situación. Les preguntamos a los niños qué lección estaban aprendiendo. Cuando nadie contestó, la directora les exigió una respuesta a los gritos. Luego informó en tono amable: "Es una lección de matemáticas", sin darse cuenta de la incongruencia, dado que ningún niño tenía abierto un libro.

Esta escuela podía recibir 1500 niños. La directora nos comentó que, unos años antes, los padres dejaban la escuela en masa debido a las huelgas de los maestros. Las cosas han mejorado actualmente —nos dijo— y los niños han regresado y hay 500 inscriptos. Sin embargo, en el último piso del inhóspito edificio había seis salones vacíos, completos con pupitres y sillas, esperando su regreso.

Le preguntamos a la directora porqué los padres no enviaban a sus niños allí. Su explicación fue simple: "Los padres de los barrios marginales no valoran la educación. No saben leer ni escribir y son ignorantes. Algunos ni saben que aquí la educación es gratuita. Pero la mayoría ni siquiera se preocupa por enviar a sus hijos a la escuela".

Cuando comentamos con inocencia que habíamos oído que, tal vez, los padres enviaban a sus hijos a escuelas privadas, se rieron de nosotros. "Son familias muy pobres que viven en un barrio marginal... ¡No pueden afrontar los gastos de una educación privada!"

Sin embargo, está completamente equivocada en lo que a esto respecta. Continué más allá de las tres escuelas públicas, más allá del lugar donde el camino alquitranado termina en un badén, e ingrese a la "calle Apolo", demasiado barrota como para que circule un vehículo. Aquí debe tener mucho cuidado sobre donde pisa y elegir su camino chapoteando de un lado a otro de la calle para evitar las peores acumulaciones de limo y barro, los excrementos y las pilas de basura. Caminé a lo largo de las chozas visibles desde la autopista (casas hechas de tablas, sostenidas por delgadas tiras de madera hundidas en las oscuras aguas debajo de ellas) y llegaré a un edificio de concreto y estuco rosa con coloridos dibujos de juguetes y animales y un cartel en la parte superior de la pared que dice "Escuela Privada Ken Ade".

La Escuela Privada Ken Ade (que no figura en ninguna lista oficial de escuelas y, por lo tanto, es desconocida para el Gobierno) es propiedad del Sr. Bawo Sabe Elieu Ayeseminikan, a quien todos conocen como "B.S.E.". B.S.E. tiene tres ubicaciones diferentes para su escuela: Los niños más pequeños están alojados en el salón de una iglesia en la calle Apolo, aprendiendo sobre bancos de madera frente a pizarrones; los niños de los grados medios están en el edificio rosa, que es alquilado, cerca de la orilla del agua y los alumnos mayores están en la propiedad de B.S.E., en un edificio hecho de tablones clavados a los postes que sostienen un techo de chapa. La ambición de B.S.E. es reunir a todos sus niños en ese único lugar y también abrir una escuela secundaria.

B.S.E. inició la escuela el 16 de abril de 1990 y comenzó con sólo cinco niños en el salón de la iglesia. Los padres pagaban un arancel diario, cuando podían. Ahora, tiene más de 200 niños, desde jardín maternal a 6° grado de primaria. Los aranceles son unos 2200 nairas (N) (\$17 dólares) por trimestre, o unos \$4 dólares por mes, pero hay 25 niños que asisten gratuitamente. “Si un niño es huérfano, ¿qué puedo hacer? No lo puedo echar”, nos dice.

Sus motivos para establecer la escuela son una mezcla de filantropía y comercio. Necesitaba trabajo y vio que había demanda de escuelas entre los padres desilusionados con las escuelas estatales, pero su corazón también se compadecía de los niños de su comunidad y de su iglesia. ¿Cómo podía ayudarlos a mejorar? En verdad, había tres escuelas públicas al final del camino, pero aunque estaban a sólo un kilómetro de donde estableció su escuela, la distancia era una barrera para muchos padres, que no deseaban que sus hijas caminaran por las calles congestionadas donde podían merodear secuestradores.

Sin embargo, fundamentalmente eran los estándares educativos de la escuela pública lo que hacía que los padres quisieran una alternativa. Cuando alentaron a B.S.E. a que estableciera la escuela, hace 15 años, los padres sabían que los maestros estaban en huelga a menudo (para ser justos con los maestros, en protesta porque no les pagaban los salarios).

Acordamos reunirnos con algunos padres, visitándolos en sus casas sobre pilotes. Los padres de la comunidad son todos pobres; por lo general, los hombres se dedican a la pesca mientras que las mujeres comercian pescado o venden otros artículos en la calle Apolo. Su ingreso máximo puede llegar a unos \$50 dólares por mes, pero muchos tienen ingresos menores. Los padres nos dicen decididamente que no hay duda sobre dónde envían a sus niños si pueden pagarlo: la escuela privada. Algunos tienen uno o dos de sus hijos en la escuela privada y otro u otros dos en la escuela pública y saben bien, nos comentan, la diferencia del trato que reciben en una u otra.

Una mujer dijo: “Vemos que en la escuela

pública, los libros de los niños no se tocan nunca”. Otro hombre se aventura a decir: “Pasamos muchas veces cerca de la escuela pública y vemos a los niños afuera, todo el tiempo, sin hacer nada. Pero en las escuelas privadas, vemos todos los días que trabajan mucho. En la escuela pública, los niños están abandonados”. Un padre joven y bien parecido que estaba leyendo a Shakespeare cuando nos acercamos a él, afuera de su casa sobre pilotes, dijo que en la escuela privada “los maestros son dignos de confianza”.

Lo que resulta más notable es que la Escuela Privada Ken Ade no es la única de Makoko. De hecho, es una de las 30 escuelas primarias privadas del barrio marginal. Lo sabemos porque enviamos un equipo investigador conformado por estudiantes graduados en la principal universidad de Nigeria, la Universidad de Ibadan, para encontrar todas las escuelas que fuera posible. En las 30 escuelas privadas encontradas, se informó que la inscripción era de 3611, todos los alumnos eran del barrio marginal, mientras que la inscripción en las tres escuelas públicas era de 1709 y algunos de ellos eran ajenos a Makoko. En total, la gran mayoría (al menos el 68 por ciento) de todos los escolares de Makoko asisten a la escuela privada.

B.S.E. conoce a la mayoría de las escuelas y a sus propietarios, ya que 26 de ellos están registrados en la Asociación para el Desarrollo Educativo Extraordinario (AFED), una federación en la que está comprometido muy activamente como coordinador de la sección Makoko. La federación es únicamente para escuelas privadas con aranceles bajos, como las de Makoko, y otras que existen en todo el Estado de Lagos, incluyendo las zonas rurales.

¿Por qué se formó AFED? En 2000, informa B.S.E, hubo un ataque sobre dos flancos para cerrar las escuelas privadas como la suya. Por un lado, por parte de la asociación de escuelas privadas “distinguidas”, la Asociación de Propietarios de Escuelas Privadas (APPS) que representa a las escuelas que cobran entre 10 y 100 veces lo que cobra su escuela. APPS se quejó al Gobierno sobre la baja calidad de las escuelas como la suya, lo que incitó a éste a tratar de cerrar las escuelas privadas de bajo arancel. “Aún estamos peleando esa batalla”,

Fundamentalmente eran los estándares educativos de la escuela pública lo que hacía que los padres quisieran una alternativa.

dice B.S.E.. “Tratamos de darle a la gente que no tiene tanto dinero el privilegio de tener un poco de educación decorosa”.

Trabajando con la AFED, los propietarios de las escuelas resistieron el cierre y, por un cambio de opinión del Gobierno, se los dejó de lado durante un tiempo. Luego, unos pocos meses antes de nuestra primera visita, el Gobierno de Lagos promulgó nuevamente un edicto donde se especifica que estas escuelas se deben cerrar. Están peleando esta decisión y se les ha otorgado una suspensión de la medida por seis meses.

Mientras tanto, la asociación ha escrito a todos los reyes del Estado de Lagos, contándoles la amenaza del Gobierno, y diciendo que 600.000 niños quedarán fuera del sistema escolar y que miles de docentes quedarán desempleados si esto se concreta. “Cuando se tiene dolor de cabeza, la solución no es cortarla,” dice B.S.E. “Si el Gobierno tiene problemas con nosotros, entonces debemos trabajar juntos para mejorarnos, no suprimirnos directamente”.

Pasamos mucho tiempo observando las clases en la escuela de B.S.E. y en cada escuela privada que visitamos, generalmente sin anunciarnos. A excepción de una sola vez, cuando los visitamos, los maestros estaban enseñando. Por otra parte, en los raros casos en que un maestro estaba ausente por enfermedad, el director había dado trabajo a los niños y observaba su progreso.

Edamisan es un maestro típico. Tiene 23 años, obtuvo recientemente su diploma de escuela secundaria (Niveles avanzados) y desea asistir a la universidad para cursar economía. No tiene los medios para hacerlo, así que continúa viviendo donde fue criado en Makoko, enseñando y ahorrando su pequeño salario para financiar su futura carrera. Dice que se siente privilegiado de ser maestro. “Cuando enseño, también aprendo. Cuando enseño a los niños que el cuadrado de la hipotenusa es igual a la suma de los cuadrados de los catetos, tengo que pensarlo muy bien: ¿Por qué es así? Y descubro que aprendo todo tipo de cosas nuevas para mí mismo”.

Evidentemente, Edamisan tiene mucho entusiasmo por la docencia y capta el interés de todos los niños. Su compromiso y su

pasión lo convierten en exactamente el tipo de maestro que uno podría desear para uno mismo o para sus hijos.

Otra escuela privada de Makoko es una escuela media francesa, cuyo propietario es del vecino país de Benin, y que atiende a los niños emigrados de los países francoparlantes vecinos. Esta es la escuela más grande de Makoko, con 400 alumnos; es un edificio de madera, sobre pilotes, de dos plantas.

Legacy, la escuela más antigua y fundada en 1985, también ocupa ahora un edificio de dos plantas, con un piso de tablonos en la planta alta que crujió cuando caminamos sobre él y a través del que pudimos ver las clases de abajo. Cuando los visitamos, a las 5 de la tarde, un maestro aún estaba enseñando en el piso superior, ayudando voluntariamente a los niños mayores a prepararse para sus exámenes. El propietario de este lugar había comenzado la escuela yendo de puerta en puerta, animando a los padres a enviar a sus hijos a la escuela, ya que en esa época no había una escuela pública accesible y deseaba que su comunidad supiera leer y escribir. En esa época cobraba 10 kobos por día (10 centésimos de naira, la moneda nigeriana, menos de un centavo estadounidense). Luego, trabajó para lograr que los padres pagaran aranceles semanales. A medida que sus cifras aumentaban, pasó a aranceles mensuales y luego, trimestrales. Él, al igual que todos, descubrió que era realmente muy difícil cobrarles los aranceles a los padres y ofreció educación gratuita a muchos de los niños más necesitados.

¿Por qué actúan de esta manera filantrópica los propietarios de las escuelas privadas? Todos los propietarios de escuelas entrevistados respondieron con el mismo mensaje convincente: Todos viven en el barrio marginal y todos proclaman el deseo de ayudar a los niños de su comunidad. El propietario de Zico United School la estableció en 1998 para “formar a los líderes del futuro”. Cuando se le preguntó por qué da lugares gratuitos, dijo: “A veces tenemos que ayudar a los niños para que no sean una carga para la sociedad. Algunos de ellos son muy brillantes y en consecuencia, hay que considerarlo”.

El propietario del Jardín maternal y Escuela primaria St. Mary’s relató una historia similar.

Comenzó con clases vespertinas en 1996, con estudiantes que decían: “Tío, ayúdame con mi trabajo”. Al principio no cobraba aranceles regulares, en su lugar, pedía a los padres que dieran lo que pudieran, y daba sus clases “al aire libre”. Luego, “Dos años atrás, los padres me pidieron que iniciara una escuela privada. Vivo en la comunidad y deseo ayudarlos, y también a los menos privilegiados... Doy aranceles subsidiados y becas para las familias que tienen más niños”.

En el Ministerio de Educación, los funcionarios de mayor rango son poco comprensivos respecto a estas escuelas. Una mujer prominente, que conduce un automóvil Mercedes nuevo, dijo (sin ironía) que los padres pobres envían a sus hijos a escuelas privadas como “falso símbolo de estatus”. Son “ignorantes”, dijo, que desean el símbolo de la educación privada pero que son engañados por comerciantes inescrupulosos. Las escuelas eran una amenaza para los estándares educativos y deberían ser cerradas.

Es verdad que los *edificios* escolares (que dan a los extraños la primera impresión acerca de la escuela) son de escasa calidad, pero no son peores que los edificios donde vivía la gente. También es verdad que habitualmente no tienen cuartos de baño, pero tampoco los tienen los hogares donde viven, y también vimos que los niños de la escuela pública orinaban en una esquina del patio.

Además, en las escuelas privadas, a diferencia de las imponentes escuelas públicas, los niños se sentían como en casa. Esto se debe especialmente a que los maestros surgen de la comunidad y conocen todos sus problemas y su pulso. En las escuelas públicas, a menudo los maestros viajan una hora o más para llegar, y la mayoría dice que, en realidad, nunca ha estado dentro de Makoko, para ver dónde viven los niños que tienen a su cuidado. Cuanto más visitábamos estas escuelas, más nos dábamos cuenta de lo integradas que eran: parte de la comunidad a la que atendían, muy diferentes a las escuelas públicas externas.

DE MAKOKO PARA EL MUNDO EN DESARROLLO

Makoko es un barrio marginal, una

comunidad pobre en un país en desarrollo, pero la misma historia se repite en todas partes. En todo el mundo en desarrollo, se encuentran personas como B.S.E. que han establecido escuelas para atender a los pobres, cobrando aranceles bajos, accesibles para la comunidad. Y se encuentran personas como él que ofrecen lugares gratuitos a los más pobres entre los pobres, aunque administran las escuelas como comercios.

Durante los dos últimos años, hemos investigado comunidades pobres como Makoko, en otros lugares de Nigeria y en Ghana, Kenia e India¹. En India, Ghana y Nigeria, descubrimos que la *mayoría* de los escolares de las zonas pobres examinadas asistían a escuelas privadas.

En los “barrios marginales informados” de tres zonas de la Ciudad Vieja de Hyderabad, capital del Estado de Andhra Pradesh, India, encontramos 918 escuelas, de las que sólo el 35 por ciento eran escuelas gubernamentales, menos que el 37 por ciento de las escuelas privadas no reconocidas. En total, el 65 por ciento de los escolares de estas zonas de bajos ingresos asistía a escuelas privadas sin subsidio.

En el distrito Ga de Ghana, la zona suburbana y rural de bajos ingresos que rodea a la ciudad capital, Accra, encontramos 779 escuelas en total, de las que sólo el 25 por ciento eran escuelas gubernamentales; 64 por ciento de los escolares asistían a escuelas privadas.

Al igual que en Makoko, en las zonas “pobres” de tres distritos gubernamentales locales (uno rural, dos urbanos) del Estado de Lagos, en Nigeria, encontramos 540 escuelas, de las que el 34 por ciento eran gubernamentales y el porcentaje más grande (43 por ciento) eran privadas no registradas. Estimamos que el 75 por ciento de todos los escolares estaba inscrito en escuelas privadas, con más niños en las escuelas no registradas que en las del Gobierno.

En Kenia, observamos el barrio marginal urbano de Kibera, conocido como el más grande en el África subsahariana, y encontramos 76 escuelas privadas que atienden a unos 12.000 estudiantes. De manera útil, nuestra investigación tuvo lugar 10 meses antes, aproximadamente, de la presentación

En las escuelas privadas, a diferencia de las imponentes escuelas públicas, los niños se sentían como en casa. Esto se debe especialmente a que los maestros surgen de la comunidad y conocen todos sus problemas y su pulso.

Nuestra investigación exploró los logros relativos de los estudiantes de las escuelas públicas y privadas que atienden a las comunidades pobres y descubrió que en general, las escuelas privadas tenían una amplia ventaja en los logros.

Tabla 1
Estado de Lagos: Cifras oficiales y estimaciones de los niños sin escolaridad

	Cifras oficiales	Estimaciones del autor
Gobierno	451.798	451.798
Escuelas privadas registradas	737.599	737.599
Escuelas privadas sin registrar	0	577.024
Total	1.189.397	1.766.421
Niños sin escolaridad (cifra estimada)	1.189.397 (50%)	612.373 (26%)
Total de niños en edad escolar	2.378.794	2.378.794

Fuentes: Sobre la base de los datos del censo realizado por el autor; Report from Lagos State to the Joint Consultative Committee on Educational Planning (JCCE) Reference Committee on Educational Planning Holding at Owerri, Imo State Between 18th and 23rd April 2004, del Ministerio de Educación, Alausa, Ikeja, Estado de Lagos, 2004, pág. 29; Lagos State Economic Empowerment and Development Strategy (LASEEDS) (2005–2007), 2do borrador, del Ministerio de Planificación Económica, Alausa, Ikeja, Estado de Lagos, 2004, en: www.lagosstate.gov.ng/LASEEDS/LASEEDS%20DOCUMENT.pdf.

de la educación primaria gratuita en enero de 2003. Aunque se reconoció que esta situación ha aumentado masivamente la inscripción en la escuela primaria (tanto que el ex presidente de EE.UU., Bill Clinton, dijo a la audiencia de la cadena ABC, en horario central, que la persona que más deseaba conocer era al presidente Mwai Kibaki de Kenia, “Porque abolió los aranceles escolares”, lo que “afectará más vidas que lo hecho o quede por hacer por ningún presidente para fines de este año”)², nuestra investigación sugirió que la realidad era diferente.

Esta evaluación no tuvo en cuenta el impacto sobre las escuelas privadas que atienden a la población de los barrios marginales, ya que éstas habían sufrido una gran disminución en la inscripción desde que se aprobó la educación primaria gratuita, y al menos 25 escuelas privadas de Kibera ya habían cerrado. En realidad, la cantidad de niños perdida por la educación privada parece ser mucho mayor que la inscripción adicional en las escuelas estatales que rodean Kibera. En el mejor de los casos, y dejando

un margen para la exageración de los propietarios de escuelas acerca de la cantidad de niños que se retiraron, podríamos inferir que la inscripción adicional fue el resultado de los niños transferidos de las escuelas privadas a las públicas y no de un aumento total de la inscripción.

Que los niños se transfirieran de las escuelas privadas de “crecimiento rápido” a las gubernamentales puede no parecer algo malo para la comunidad del desarrollo, aceptando la suposición generalizada (compartida por el funcionario principal del Ministerio de Educación del Estado de Lagos mencionado anteriormente) de que esas escuelas privadas son de baja calidad. Pero nuestra investigación exploró los logros relativos de los estudiantes de las escuelas públicas y privadas que atienden a las comunidades pobres y descubrió que en general, las escuelas privadas tenían una amplia ventaja en los logros.

Por ejemplo, en el Estado de Lagos, la ventaja promedio en el puntaje de matemáticas por sobre las escuelas gubernamentales fue 15 y 19 puntos porcentuales más, respectivamente, en las escuelas privadas registradas y no registradas, en tanto que en inglés fue 23 y 30 puntos porcentuales más. En Hyderabad, de manera similar, los puntajes promedio en matemáticas fueron 22 y 25 puntos porcentuales más altos en las escuelas privadas no reconocidas y reconocidas, respectivamente, que en las escuelas gubernamentales. La ventaja fue aún más pronunciada en inglés. Cuando controlamos todas las variables relevantes de origen y formación, que incluyen los ingresos y la educación familiar, y el coeficiente de inteligencia (IQ) del alumno, se mantuvo la ventaja de los logros.

Encontramos que las escuelas privadas, incluidas las no registradas, aventajan sustancialmente a las escuelas gubernamentales. Lo más importante es que gastan mucho menos en maestros (un costo que probablemente conforma la mayor parte del gasto recurrente de las escuelas) que las escuelas gubernamentales. En general, el salario mensual promedio de los maestros en las escuelas gubernamentales es entre tres y cuatro veces más alto que en una escuela

privada no reconocida.

Todo esto sugiere que se está produciendo un éxito ejemplar. En particular, como tantos niños están en escuelas privadas no reconocidas que no aparecen en las estadísticas del Gobierno, lograr una educación básica universal (la Meta de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de “educación para todos” para 2015) puede ser mucho más fácil de lo que se cree actualmente.

Por ejemplo, un informe reciente de Estrategia para el Desarrollo y el Fortalecimiento Económico del Estado de Lagos (LASEEDS) estima que el 50 por ciento de los niños “en edad escolar” del Estado de Lagos no van a la escuela³. Si asumimos que esta cifra se aplica a los que están en las escuelas primarias, podemos utilizar las cifras oficiales sobre inscripción para obtener la segunda columna de la Tabla 1.

Sin embargo, si sumamos nuestras propias estimaciones de la cantidad de niños de las escuelas privadas no registradas (escuelas como la de B.S.E.), el total de niños fuera de la escuela se reduce drásticamente al 26 por ciento de los niños en edad escolar. Atraer a la escuela al 26 por ciento de los niños puede ser mucho más fácil que atraer al 50 por ciento. La tarea de Nigeria para lograr la “educación para todos” puede ser considerablemente más fácil que lo anticipado. Seguramente, estos hallazgos (y sus paralelos en cada uno de los países analizados) constituyen buenas noticias para la comunidad del desarrollo internacional.

DOS PROPUESTAS EN BUSCA DE UNA CONCLUSIÓN

Curiosamente, sin embargo, no es así como la comunidad del desarrollo internacional ve a las escuelas privadas de “crecimiento rápido”. Esto es así aunque existe una aguda conciencia de los fracasos de la educación pública. Las descripciones anteriores de las escuelas públicas de Makoko coinciden exactamente con la forma en que los expertos en desarrollo ven la educación estatal; sin dudas, es una visión más optimista que las informadas por muchas otras fuentes.

Los fracasos de la educación pública para los pobres están, realmente, bien documentados. Por ejemplo, el *Oxfam*

Education Report, manual de la agencia de asistencia internacional Oxfam International, destaca que “no se puede dudar del *atroz estándar de la provisión de educación pública* en todo el mundo en desarrollo”⁴. En partes del África subsahariana, se informa que “los puntajes educativos basados en pruebas de elección múltiple son tan bajos que son casi al azar, lo que indica que asistir a la escuela tiene poco, o ningún, valor. En estas circunstancias, no es difícil ver por qué muchos hogares pobres consideran el gasto en educación [pública] como un mal uso de los escasos recursos”⁵.

El premio Nóbel Amartya Sen es igualmente franco sobre las groseras fallas de la educación estatal para los pobres, en India en particular. Se informa que el principal factor que hace que los padres no envíen a sus hijos a las escuelas gubernamentales es “el efecto desaliento” provocado en parte por la “*calidad desastrosa* de las escuelas [estatales] indias”⁶.

Un problema importante es el ausentismo docente. Una encuesta relevante sobre los recursos de que se dispone en materia de educación en cuatro estados del norte de India, el *Informe Público sobre Educación Básica* (“Probe Report”), produjo hallazgos sorprendentes acerca de la calidad de las escuelas estatales. Cuando los investigadores llegaron sin anunciarse a una gran muestra al azar de escuelas gubernamentales, *sólo en la mitad* había alguna “actividad docente” en marcha. En un *tercio*, el director estaba ausente⁷. El equipo informó “varios casos de maestros irresponsables que mantenían la escuela cerrada o fuera de servicio durante varios meses seguidos; una escuela donde el maestro estaba borracho... un director que pedía a los alumnos que hicieran tareas domésticas, incluso cuidar al bebé; varios casos de maestros que se dormían en la escuela...; una directora que iba a la escuela una vez por semana... y así sucesivamente”⁸.

Sin dudas, el equipo Probe observó que en las escuelas gubernamentales, “en general, la actividad docente se ha reducido a un mínimo, tanto en términos de tiempo como de esfuerzo”. Lo que es más importante, “este modelo no está confinado a una minoría de maestros irresponsables: se ha transformado

Todo esto sugiere que se está produciendo un éxito ejemplar. En particular, como tantos niños están en escuelas privadas no reconocidas que no aparecen en las estadísticas del Gobierno, lograr una educación básica universal (la Meta de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas de “educación para todos” para 2015) puede ser mucho más fácil de lo que se cree actualmente.

Agregue al ausentismo docente el problema de la corrupción y los sobornos dentro de los sistemas estatales, la falta de compromiso y de preparación de los maestros aún cuando están en la escuela, y la malversación de recursos, y resulta fácil ver porqué los expertos en desarrollo parecen unánimes sobre los problemas de la educación estatal para los pobres.

en un estilo de vida dentro de la profesión”⁹.

Además, no es sólo en India que el ausentismo de los maestros es un problema. Por ejemplo, la edición 2005 de *EFA Global Monitoring Report* de la UNESCO informa: “encuestas al azar en muchos países confirman que el ausentismo docente sigue siendo un problema constante. La necesidad de tener un segundo trabajo, los estándares profesionales relajados y la falta de apoyo de las autoridades educativas son causas comunes”¹⁰.

Agregue al ausentismo docente el problema de la corrupción y los sobornos dentro de los sistemas estatales¹¹, la falta de compromiso y de preparación de los maestros aún cuando están en la escuela¹², y la malversación de recursos¹³, y resulta fácil ver porqué los expertos en desarrollo parecen unánimes sobre los problemas de la educación estatal para los pobres. En su edición 2004 de *World Development Report*, el Banco Mundial lo llama “fracaso del Gobierno” con “servicios tan deficientes que sus costos de oportunidad sobrepasan los beneficios para la mayor parte de la gente pobre”¹⁴. ActionAid tampoco se anda con rodeos: La educación básica gubernamental “en muchos de los países más pobres del mundo” es “una atrocidad moral y una grosera violación de los derechos humanos”¹⁵.

Sin embargo, los mismos expertos en desarrollo expresan que la única manera de progresar es brindando más educación estatal, ayudada por miles de millones más de ayuda internacional. La edición 2004 de *World Development Report* concluye que, sólo porque “los recursos de que se dispone en materia de educación han fracasado en la creación de una educación efectiva y al alcance de todos, no implica que la solución sea un enfoque radicalmente diferente”¹⁶. Por cierto, dice el Banco Mundial, hacer que la educación pública funcione para los pobres es un desafío “formidable” que requerirá cambiar tanto las formas en que “se transfiera la ayuda extranjera” como las formas en que operan los Gobiernos: “no hay soluciones rápidas para los problemas difíciles... Aunque sepamos qué se debe hacer, puede resultar difícil lograrlo. A pesar de las necesidades urgentes de la gente pobre

del mundo y de las diferentes maneras en que los servicios los han defraudado, será difícil obtener resultados rápidos. Muchas de las modificaciones implican cambios fundamentales en el poder, algo que no puede suceder de la noche a la mañana. Hacer que los servicios funcionen para la gente pobre *requiere paciencia*”¹⁷.

Las experiencias de Makoko y del resto de los lugares que hemos investigado, sin embargo, sugieren que los pobres no muestran la paciencia requerida. Los pobres no consienten el fracaso del Estado. Tal vez ellos mismos han encontrado, para “los problemas difíciles, las soluciones rápidas” que son indetectables para las agencias internacionales, dado que están reaccionando ante las deficiencias de la educación pública creando por sí mismos escuelas privadas para atender sus necesidades.

Lo más importante es que no es cierto que esta forma posible de progreso se ignore porque la comunidad del desarrollo internacional no sepa de la existencia de las escuelas privadas. Por el contrario. Nuevamente, el *Oxfam Education Report* es típico: expresa que “la noción de que las escuelas privadas sirven las necesidades de una pequeña minoría de padres acaudalados es errónea” y que “ha emergido un sector privado de costo más bajo para satisfacer las demandas de los hogares pobres”. Sin dudas, hay “un mercado creciente para la educación privada entre los hogares pobres” y “la educación privada es una realidad de la vida más invasiva de lo que se reconoce a menudo”¹⁸.

La investigación en el estado indio de Haryana descubrió que las escuelas no reconocidas “están operando en casi todas las localidades de los centros urbanos así como en las zonas rurales” y a menudo ubicadas contiguas a una escuela gubernamental¹⁹. De acuerdo con evidencias de los estados indios de Haryana, Uttar Pradesh y Rajasthan, los investigadores destacan que “las escuelas privadas se han expandido rápidamente en años recientes” y que ellas “incluyen actualmente una gran cantidad de escuelas primarias que cobran aranceles bajos,” en zonas urbanas y también rurales²⁰. Para atender a los pobres de Calcuta, ha habido

un “crecimiento desenfrenado de escuelas primarias y preprimarias no reguladas, administradas privadamente”²¹.

El mismo fenómeno existe en el África subsahariano. En Uganda y Malawi, por ejemplo, las escuelas privadas “han crecido desmesuradamente debido a la deficiente calidad de las escuelas primarias gubernamentales”²²; y en Kenia, “el deterioro de la calidad de la educación pública... creó la demanda para las alternativas privadas”²³. En el África subsahariano en general, “la deficiente y declinante calidad de la educación pública ha llevado a una cantidad cada vez mayor de padres que envían a sus hijos a escuelas no estatales”; y en el sur de Asia, “esto equivale a un éxodo masivo”²⁴.

¿POR QUÉ LAS ESCUELAS PRIVADAS NO SON PARTE DE LA SOLUCIÓN?

Si existe este crecimiento rápido de escuelas privadas, conocido por los expertos en desarrollo, ¿por qué no se celebran estas escuelas como parte del progreso para lograr “educación para todos”? Parece haber tres razones prácticas para que no sea así.

Primero, las escuelas privadas cobran aranceles, lo que las pone fuera del alcance de los más pobres²⁵. Pero ¿por qué, si estas escuelas privadas son superiores a las escuelas gubernamentales, como nuestra investigación parece sugerir, se ve esto como un obstáculo insalvable para extender el acceso a ellas? Por ejemplo, la creación de vales *específicos* para que los más pobres los utilicen en las escuelas privadas, seguida por la iniciativa de las escuelas privadas de ofrecer becas, supera potencialmente esta objeción.

Resulta interesante que el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) note esto como una posibilidad. “Para asegurar que los niños de las familias pobres, incapaces de pagar los aranceles escolares, puedan asistir a escuelas privadas, los Gobiernos podrían financiar su educación por medio de vales”²⁶. El *Oxfam Education Report* indica también el éxito de dos programas de vales específicos en Colombia y Pakistán, este último específico para niñas²⁷. Sin embargo, ninguna de las dos agencias hace luego lo

que nos parece la conexión obvia: ver a estas escuelas privadas como una forma valiosa de progreso.

La *segunda* objeción cuestiona si habría recursos de alta calidad en las escuelas privadas que sirven a los pobres, porque los niveles de recursos son bajos. El *Oxfam Education Report* indica que, aunque “no hay dudas del atroz estándar de los recursos disponibles en los sistemas de educación pública”, existe “poca evidencia concreta para sostener la visión de que las escuelas privadas sobrepasan, sistemáticamente, a las escuelas públicas *con niveles comparables de recursos*”²⁸. El UNDP afirma lo mismo²⁹.

En realidad, la sugerencia de que los padres pobres, cuyos recursos son escasos, derrochan dinero en escuelas privadas que son peores que la alternativa estatal gratuita, es muy inverosímil. Nuestra investigación sugiere que, simplemente, esta objeción no es válida y que los padres pobres no son engañados sistemáticamente como parecen creer los expertos en desarrollo.

La *tercera* objeción es la más extraña de todas. Conciérne al impacto de los recursos disponibles para la educación privada sobre la educación estatal. Si los padres pobres apoyan la educación privada, supuestamente esto “conlleva un peligro real de debilitar el sistema gubernamental de educación”³⁰. Sin embargo, no resulta obvio en términos *prácticos* el porqué ésta es una objeción viable a un papel mayor para el sector privado. Si las escuelas privadas pueden estar disponibles para todos, incluyendo a los más pobres y los más excluidos, mediante vales específicos (primer conjunto de objeciones) y si se puede mostrar que su calidad es más alta que la alternativa gubernamental sin elevar los costos (segundo conjunto de objeciones), entonces, desde la perspectiva de los pobres, parecería irrelevante que esto debilitara el sistema estatal, siempre que se lograra la educación para todos.

Nada de esta discusión, por supuesto, significa que no habría nada que mejorar en los esfuerzos del sector privado para atender a los pobres. Como ya se indicó, el acceso a la educación privada se podría extender aún más construyendo sobre las iniciativas (algo ya encarado por las mismas escuelas

En realidad, la sugerencia de que los padres pobres, cuyos recursos son escasos, derrochan dinero en escuelas privadas que son peores que la alternativa estatal gratuita, es muy inverosímil. Nuestra investigación sugiere que, simplemente, esta objeción no es válida y que los padres pobres no son engañados sistemáticamente como parecen creer los expertos en desarrollo.

Las escuelas privadas son una demostración dinámica de cómo los talentos empresariales de la gente de África y de Asia pueden contribuir poderosamente a la mejora de la educación, aún para los pobres. Las escuelas privadas para los pobres señalan la necesidad urgente de un replanteo por parte de la comunidad del desarrollo internacional.

privadas) que ofrecen asientos gratuitos y con aranceles reducidos a los niños más pobres. Estos esquemas informales podrían ser extendidos y reproducidos por filántropos o el Estado para que los “pasaportes de alumno” o vales fueran específicos para los niños más pobres (aunque existiera el riesgo de regulaciones adicionales que, si fueran administradas por el Estado, ahogarían el crecimiento de las escuelas privadas). Con estos pasaportes o vales, una mayor cantidad de pobres estaría autorizada para asistir a escuelas privadas sin subsidio.

Los mismos administradores de las escuelas privadas se dan cuenta también de que la infraestructura y las instalaciones escolares se pueden mejorar, y muchos se ocupan de crear federaciones de escuelas privadas, como la Asociación para el Desarrollo Educativo Extraordinario de Makoko, que une a los administradores de escuelas en organizaciones de autoayuda. Esas asociaciones de muchos países prosiguen activamente con el desarrollo administrativo, la capacitación docente y curricular, y desafían a los regímenes regulatorios impuestos por el Gobierno. Podrían ser apoyados en sus intentos, tal vez mediante la creación de una red mundial de escuelas privadas y sus asociaciones que realizarían más investigaciones y divulgaran información sobre el papel de las escuelas privadas para los pobres, para formar opinión entre los líderes y los responsables de la formulación de políticas. Esas redes podrían recompensar la innovación y la excelencia de las escuelas y movilizar recursos adicionales para ayudar con las mejoras.

Como una actividad paralela a nuestra investigación en Nigeria y Hyderabad, hemos movilizado recursos para la creación de dos fondos para préstamos renovables a fin de ayudar a las escuelas privadas a mejorar sus instalaciones. Las escuelas piden hasta \$1000 para construir nuevas aulas, equipar bibliotecas y laboratorios y para mejorar la capacitación docente. Esos fondos para préstamos se podrían extender y reproducir para permitir a más niños el acceso a la educación en un ambiente mejor, más seguro y más propicio a nivel educativo. También se podrían ofrecer otros servicios relacionados con esta materia para ayudar a las escuelas privadas sin subsidio a mejorar y servir mejor a sus comunidades.

En Makoko, como en otras comunidades pobres de los países en desarrollo, los padres no aceptan la supuesta necesidad de paciencia hasta que el Gobierno y las agencias de desarrollo internacional hagan funcionar la educación pública. Necesitan soluciones urgentes para sus hijos y no pueden esperar. Las escuelas privadas de crecimiento son parte de su solución, no un problema que enfrentar.

Y por cierto, eso es lo que son: una demostración dinámica de cómo los talentos empresariales de la gente de África y de Asia pueden contribuir poderosamente a la mejora de la educación, aún para los pobres. Las escuelas privadas para los pobres señalan la necesidad urgente de un replanteo por parte de la comunidad del desarrollo internacional.

Notas al pie

- 1 También en China, pero no se informó aquí ya que aún se están analizando los resultados. Se informan más detalles de esta investigación en *Private Education Is Good for the Poor: A Study of Private Schools Serving the Poor in Low-Income Countries*, de J. Tooley y P. Dixon, Cato Institute, Washington, D.C., 2005, y “Private Schools for the Poor,” de J. Tooley, en *Education Next*, Otoño de 2005.
- 2 *The Nation* (Nairobi), 23 de noviembre de 2004.
- 3 Lagos State Economic Empowerment and Development Strategy (LASEEDS) (2005–2007),

- Segundo borrador, Ministerio de Planificación Económica, Alausa, Ikeja, Estado de Lagos, 2004, en www.lagosstate.gov.ng/LASEEDS/LASEEDS%20DOCUMENT.pdf.
- 4 K. Watkins, *The Oxfam Education Report* (Oxford: Oxfam in Great Britain, 2000), pág. 230. Se agregó énfasis.
- 5 *Ibíd.*, pág. 106.
- 6 J. Dreze y A. Sen, *India: Development and Participation*, 2ª Edición (Nueva Delhi y Oxford: Oxford University Press, 2002), pág. 158. Se agregó énfasis.
- 7 The Probe Team, *Public Report on Basic Education in India* (Oxford y Nueva Delhi: Oxford University Press, 1999), pág. 47.
- 8 *Ibíd.*, pág. 63.
- 9 *Ibíd.*
- 10 *EFA Global Monitoring Report 2005: Education for All, The Quality Imperative* (Paris: UNESCO Publishing, 2004), pág. 18.
- 11 *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* (Oxford y Nueva York: World Bank/Oxford University Press, 2003), pág. 24.
- 12 Geetha B. Nambissan, *Educational Deprivation and Primary School Provision: A Study of Providers in the City of Calcutta*, Institute of Development Studies Working Paper No. 187, 2003, págs. 25 y 30.
- 13 *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, pág. 25, y Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A Compact Among Nations to End Human Poverty* (Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 2003), pág. 93.
- 14 *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, pág. 182.
- 15 Patrick Watt, Asesor de Políticas, Equipo de Acción del Reino Unido, "Response to World Development Report 2004 Outline," London, ActionAid, enero de 2003, pág. 1.
- 16 *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, pág. 113.
- 17 *Ibíd.*, pág. 18. Se agregó énfasis.
- 18 K. Watkins, *The Oxfam Education Report* (Oxford: 229–230).
- 19 Y. Aggarwal, *Public and Private Partnership in Primary Education in India: A Study of Unrecognised Schools in Haryana* (Nueva Delhi: National Institute of Educational Planning and Administration, 2000), pág. 20.
- 20 A. De, M. Majumdar, M. Samson, y C. Noronha, "Private Schools and Universal Elementary Education," de R. Govinda, ed., *India Education Report: A Profile of Basic Education* (Oxford y Nueva Delhi: Oxford University Press, 2002), pág. 148.
- 21 Nambissan, *Educational Deprivation and Primary School Provision*, pág. 52.
- 22 P. Rose, "Is the Non-State Education Sector Serving the Needs of the Poor? Evidence from East and Southern Africa", trabajo preparado para el seminario del Departamento de Desarrollo Internacional, en preparación para el 2004 World Development Report, 2002, pág. 6, y P. Rose, "From the Washington to the Post-Washington Consensus: The Influence of International Agendas on Education Policy and Practice in Malawi," *Globalisation, Societies and Education*, Vol. 1, No. 1 (2003), pág. 80.
- 23 A. Baurer, F. Brust, y J. Hybbert, "Entrepreneurship: A Case Study in African Enterprise Growth: Expanding Private Education in Kenya: Mary Okelo y Makini Schools," Columbia Business School, *Chazen Web Journal of International Business*, Otoño 2002, pág. 3.
- 24 P. Bennell, *Teacher Motivation and Incentives in Sub-Saharan Africa and Asia* (Brighton: Knowledge and Skills for Development, 2004), pág. iv.
- 25 Watkins, *The Oxfam Education Report*, pág. 207; The Probe Team, *Public Report on Basic Education in India*, pág. 105; y Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report 2003*, pág. 115.
- 26 Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report 2003*, pág. 115.
- 27 Watkins, *The Oxfam Education Report*, pág. 232.
- 28 *Ibíd.*, pág. 230. Se agregó énfasis.
- 29 Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, *Human Development Report 2003*, pág. 115.
- 30 The Probe Team, *Public Report on Basic Education in India*, págs. 105–106.