

La revolución silenciosa

Cómo India está logrando la educación primaria universal

Kin Bing Wu, Venita Kaul y Deepa Sankar

DE LAS INSTITUCIONES educativas de elite de India han salido los científicos, ingenieros y gerentes de primera fila que ayudaron al despegue del sector de la tecnología de la información en India durante los años noventa. Es mucho menos visible la revolución silenciosa más reciente de la educación primaria de India, que si tiene éxito, dotará a toda una generación más joven de las capacidades necesarias para mejorar la productividad y reducir la carga de las enfermedades, las altas tasas de natalidad, el hambre y la pobreza, y al mismo tiempo cambiará las actitudes sociales frente al género, las castas, las tribus y la discapacidad.

India ha alcanzado un logro nada desdeñable, sobre todo teniendo en cuenta que la población del país aumentó de unos 840 millones a casi 1.000 millones entre 1991 y 2001, y el número de niños de entre 6 y 14 años se incrementó de 35 millones a 205 millones. Aproximadamente durante el mismo período, la tasa bruta de matrícula en la educación primaria (1º a 5º grado) aumentó del 82% al 95%, y en la educación primaria superior (6º a 8º grado) del 54% al 61% (véase el cuadro). Los datos declarados por el gobierno indican que en ese grupo el número de niños no escolarizados se redujo notablemente de unos 60 millones a principios de los años noventa a 25 millones en 2002, y sigue disminuyendo. Si bien en un sistema federal tan grande deberían analizarse con cautela las cifras específicas, no hay duda de la magnitud aproximada de los avances logrados.

La expansión de la educación primaria —impulsada por grandes cambios de política junto con el aumento de la demanda de educación debido al crecimiento económico y la globalización— se afianzó en todo el país. Tradicionalmente, los estados del sur y el

oeste de India siempre han ido muy por delante en materia de educación en relación con los grandes estados del norte, donde se encuentra la mayoría de los niños no escolarizados. Sin embargo, durante la última década, muchos estados con resultados deficientes comenzaron a lograr avances reales: la tasa bruta de matrícula primaria en Rajastán, Uttar Pradesh y Madhya Pradesh ascendió a más del 90%, aunque se mantuvo en el 74% en Bihar. Los estados del sur, los de la costa este y oeste, los del Himalaya y los del noroeste, salvo Assam y Nagaland, casi alcanzaron una tasa de matrícula primaria universal o ya la lograron. La mayor parte del aumento del acceso escolar correspondió a las niñas y los niños de grupos desfavorecidos. La tasa bruta global de matrícula primaria de las niñas ascendió al 92% y a más del 95% en el caso de los niños de castas y tribus registradas (“Scheduled Castes and Scheduled Tribes”), los grupos más desfavorecidos que constituyen el 18% y el 9%, respectivamente, de todos los niños de primaria.

Teniendo en cuenta el ritmo de los avances realizados a lo largo de los años, India logrará, con toda probabilidad, alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) relativo a la educación que consiste en velar por que todos los niños y niñas que participan en el sistema escolar puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. En este artículo se examina la revolución silenciosa de India.

De las élites a todos

El desarrollo educativo de India desde su independencia puede dividirse en tres fases:

Primera fase: Educar a las élites para fortalecer la capacidad nacional. Desde la independencia en 1947 hasta 1986 inclusive, la política educativa se centró en fortalecer la capacidad nacional para lograr el autogobierno y la autosuficiencia



Estudiantes en el pueblo de Kameswaran en el sur de India.

Educar a las masas

Después de establecer la educación primaria como objetivo nacional la tasa de matrícula aumentó notablemente, sobre todo de las niñas.

	1993	2002
(Porcentaje)		
Educación primaria (1º a 5º grado, de 6 a 11 años)		
Total tasas brutas de matrícula ¹	82	95
Niños	90	98
Niñas	73	93
Educación primaria superior (6º a 8º grado, de 11 a 14 años)		
Total tasas brutas de matrícula	54	61
Niños	62	65
Niñas	45	56
Educación secundaria (9º a 12º grado, de 15 a 18 años)		
Total tasas brutas de matrícula	32	36
Niños	39	39
Niñas	24	30
Educación terciaria (postsecundaria y postgrado, de 19 a 24 años)		
Total tasas brutas de matrícula	5,3	9
Niños	6,8	10,3
Niñas	3,6	7,5
Gasto público total en educación y capacitación	3,6	4,1
Gasto público total en educación primaria y capacitación	1,7	2,1
(Dólares)		
Gasto público por estudiante de primaria (precios constantes de 2002)	25	44

Fuentes: Datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de India, y estimaciones del Banco Mundial.

¹La tasa bruta de matrícula corresponde al número de alumnos matriculados en la escuela primaria, independientemente de su edad, expresado en porcentaje de la población del grupo de edad que corresponde a ese nivel educativo según la definición nacional. Esta tasa puede ser superior al 100% si incluye algunos estudiantes cuya edad está por encima y por debajo de la oficial; es decir, que han comenzado a estudiar tarde o han repetido grados.

a través de la educación de la élite. Los estados se encargaron en gran medida de financiar y proporcionar la educación, lo que dio lugar a resultados dispares ya que el compromiso varió de un estado a otro. El gasto público en educación, fuertemente restringido inicialmente, aumentó de un nivel inferior al 1% del PIB en 1950 al 3,4% en 1986.

Segunda fase: La educación primaria como prioridad nacional. En 1986, el Gobierno de India (conocido como el Gobierno de la Unión) aplicó la Política Nacional de Educación, que constituyó un hito histórico y dio lugar a la creación de una serie de proyectos piloto de gran envergadura. Tras la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en 1990 en Jomtien, Tailandia, India decidió obtener asistencia externa para educación primaria. La asociación externa más amplia, en la que participaron el Banco Mundial, el Reino Unido, la Comisión Europea (CE), los Países Bajos y UNICEF, fue el Programa denominado *District Primary Education Program*, en 18 estados grandes, que abarcó casi la mitad de los 600 distritos de India con bajas tasas de alfabetización femenina. El programa facilitó la creación de asociaciones dinámicas entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil y fortaleció la coordinación en los ámbitos de la planificación, capacitación e investigación. Se establecieron sistemas, procedimientos y controles de las adquisiciones y la gestión financiera, lo que permitió pasar a la fase siguiente.

Entre 1993 y 2002, el gasto público total en educación aumentó gradualmente del 3,6% al 4,1% del PIB, nivel superior

al gasto promedio del 3% del PIB en los países de bajo ingreso. El gasto en educación primaria se incrementó del 1,7% al 2,1% del PIB, lo que representó más del 60% del aumento del gasto público en educación en ese período (véase el gráfico). Al crecer la economía alrededor del 6% anual durante este período, los recursos aumentaron en términos relativos y absolutos y el gasto por estudiante de primaria se incrementó de US\$25 a US\$44 a pesar de que aumentó el número de niños matriculados. La proporción del gasto público total en educación del Gobierno de la Unión ascendió a alrededor del 15% y los estados cubrieron el resto (véase el recuadro).

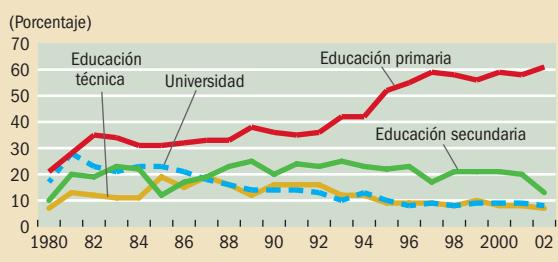
Tercera fase: Lograr la educación primaria universal. En 2001, India puso en marcha el Programa nacional de educación primaria universal, denominado en hindi *Sarva Shiksha Abhiyan* (SSA), y enmendó la Constitución para que la educación primaria sea un derecho fundamental de todos los niños. El programa tiene por objeto lograr que para 2007 todos los niños, incluidos los que tienen una discapacidad, hayan completado la educación primaria y para 2010, la educación primaria superior, un requisito más riguroso que el ODM de lograr la enseñanza primaria universal para 2015.

El programa SSA comprende normas y objetivos establecidos por el gobierno central para planificar y calcular el costo, y la gestión descentralizada, la planificación desde abajo hacia arriba, la movilización de la comunidad y las auditorías sociales. Con las aportaciones del gobierno de la Unión que representan el 75% y las de los estados que corresponden al 25%, el SSA financia los planes de trabajo anuales presentados por los estados y los distritos para cumplir las metas. El aumento previsto del costo del SSA de US\$3.500 millones para 2004–07 incrementará el monto total de recursos para la educación primaria en otro 9%–10% anual. Tres socios externos (el Banco Mundial, el Reino Unido y la CE) aportan US\$1.050 millones a la parte correspondiente al Gobierno de la Unión.

El SSA financia obras públicas, salarios para más maestros, nuevos tipos de escuelas en zonas escasamente pobladas, cursos puente para los desertores escolares, innovaciones, capacitación de maestros, donaciones destinadas a las escuelas y los maestros, y distintas organizaciones basadas en la comunidad para proporcionar apoyo en el terreno. Para hacer frente a las desigualdades sociales y de género, el SSA subvenciona el costo de los libros de

Enseñar a los jóvenes

El Gobierno de la Unión aumentó cada vez más el gasto asignado a la educación primaria en los planes quinquenales.



Fuente: Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos de India.

texto de todas las niñas y todos los estudiantes de las castas y tribus registradas; instalaciones especiales para niñas, y donaciones a los distritos para respaldar a los estudiantes con discapacidades.

El programa tiene por objeto fomentar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Exige que cada estado realice un censo de referencia para determinar la edad, el género, y la situación social y educativa de cada niño. Una vez que la junta de aprobación de proyectos autoriza los planes anuales de trabajo de los estados y los distritos, los primeros reciben los fondos necesarios para su ejecución. Estos fondos se destinan primordialmente a gastos a nivel de la comunidad, y debe divulgarse información sobre las fuentes y los usos a nivel de las escuelas.

India, que logró ampliar la tasa de matrícula, necesita ahora disminuir las altas tasas de absentismo de los alumnos y los maestros, reducir las tasas de repetición y deserción, y aumentar el rendimiento escolar.

El SSA se complementa con otro programa nacional, *Mid-Day Meal Scheme*, que tiene por objeto proporcionar comidas diarias en las escuelas a todos los estudiantes de primaria, lo que no solo les aporta la nutrición necesaria sino también incentiva a los niños pobres a matricularse y completar el ciclo escolar. El SSA goza de apoyo político no partidista, como lo demuestran los notables aumentos del presupuesto en el anterior en el actual Gobierno de la Unión. El Primer Ministro de India es el Presidente de la Misión Nacional del SSA, lo que garantiza el mayor nivel de atención.

Riesgos y desafíos

India, que logró ampliar enormemente la tasa de matrícula, necesita ahora disminuir las altas tasas de absentismo de los alumnos y los maestros, reducir las tasas de repetición y deserción, y aumentar el rendimiento escolar. En 2002, la evaluación inicial del rendimiento de los estudiantes de las escuelas públicas de 5º grado indicó que existen diferencias enormes dentro del mismo estado y entre estados. India tiende a premiar el aprendizaje de memoria y no se han establecido parámetros internacionales comparativos para evaluar las normas educativas. A nivel nacional, se han programado evaluaciones periódicas del rendimiento escolar. Es esencial que los instrumentos de examen sean válidos, fiables y bien diseñados. Debe participarse en las evaluaciones internacionales comparativas con el objeto de mejorar y fortalecer la capacidad técnica para medir la calidad. Algunos estados están adoptando medidas para centrarse en la calidad. Madhya Pradesh tiene un sistema destinado a evaluar el rendimiento de cada niño en cada materia para diagnóstico, educación de recuperación y capacitación de maestros, y al final del 5º grado y el 8º grado se presentan los resultados de los exámenes nacionales a las autoridades estatales para concentrar la atención en los resultados de las escuelas.

Entretanto, es esencial seguir mejorando el proceso educativo y de aprendizaje, lograr que el tiempo de enseñanza sea más eficaz y formular estrategias específicas para satisfacer necesidades especiales. Las clases de varios grados simultáneos, comunes en las zonas rurales, requieren más profesores y material escolar que los disponibles actualmente. En un país con 17 lenguas oficiales y más de 300 lenguas y dialectos debe prestarse ayuda a los niños de las tribus para superar las barreras lingüísticas.

¿Enseñanzas para otros?

¿Podría la experiencia de India orientar a otros países que persiguen los mismos objetivos? Destacamos cinco enseñanzas:

Primera, los sucesivos Gobiernos de la Unión han desempeñado un sólido papel de liderazgo para definir los objetivos nacionales y establecer metas con fechas específicas: la eliminación de las desigualdades entre los géneros; la plena participación de los grupos desfavorecidos; la educación primaria universal, y el establecimiento de normas mínimas para los insumos.

Segunda, para avanzar en la consecución de estos objetivos nacionales, el Gobierno de la Unión, con la ayuda en parte de la asistencia externa, no solo mantiene un monto masivo de transferencias de recursos, sino que también proporciona incentivos a los estados para cumplir los objetivos a través del mecanismo de financiación de contrapartida.

Tercera, el SSA combina el liderazgo centralizado con la planificación y ejecución descentralizada. Proporciona mucha flexibilidad para diseñar estrategias locales. Fomenta las asociaciones con organizaciones no gubernamentales y requiere la supervisión de la comunidad para garantizar la transparencia y la sostenibilidad.

Cuarta, la inversión en comidas escolares no solo ha aumentado el número de niños matriculados y ha ayudado a mejorar la retención escolar, sino que también ha proporcionado la nutrición tan necesaria a los niños pobres.

Quinto, se realizaron notables esfuerzos para el desarrollo institucional y el fortalecimiento de las capacidades y se amplió rápidamente el programa de educación. ■

Kin Bing Wu es especialista principal en educación, Venita Kaul es especialista superior en educación y Deepa Sankar es economista especializado en educación del Departamento de Desarrollo Humano para Asia meridional del Banco Mundial. Wu y Kaul son codirectores de equipo del proyecto del Banco Mundial que respalda el programa SSA.

Referencias:

- Banco Mundial, 2004, “Elementary Education Project Appraisal Document”, Report No. 27703-IN (Washington).
- Gobierno de India, 2001, “Sarva Shiksha Abhiyan: A Programme for Universal Elementary Education Framework for Implementation” (Nueva Delhi).
- , varios años, “Economic Survey” (Nueva Delhi).
- , varios años, “Selected Education Statistics” (Nueva Delhi).
- Govinda, R. (compilador), 2002, “India Education Report”, Oxford University Press (Nueva Delhi).
- Kremer, Michael, Karthik Muralidharan, Nazmul Chaudhury, Jeffrey Hammer y Halsey Rogers, 2005. “Teacher Absence in India: A Snapshot”, Journal of the European Economic Association, de próxima publicación.