

Cada niño debería tener un libro de texto

Introducción

La cantidad que un país destina a materiales didácticos es un buen indicador de su compromiso de ofrecer una educación de calidad para todos. Existen varios tipos de materiales pedagógicos y didácticos, pero el presente documento se centrará en los libros de texto, que son el tipo de material más utilizado. Los libros de texto resultan especialmente pertinentes para mejorar los resultados del aprendizaje en los países de ingresos bajos, en los que hay muchos alumnos en las aulas, un gran porcentaje de los docentes no están cualificados y el tiempo de instrucción es escaso. Además de contar con buenos docentes, la mejor manera de mejorar la enseñanza y el aprendizaje es disponer de libros de texto bien elaborados y en cantidad suficiente.

Sin embargo, tal como se pone de manifiesto en el presente documento, en muchos países los alumnos de todos los niveles carecen de libros o bien se ven obligados a compartirlos en gran medida con sus compañeros. Esta carencia puede hacer que los niños tengan que dedicar buena parte de su horario escolar a copiar contenidos de la pizarra, lo que reduce en exceso el tiempo disponible para el aprendizaje participativo.

El costo de los libros de texto es un obstáculo fundamental que impide a los niños tener acceso a los materiales didácticos que necesitan. En el presente documento se examina el costo de los libros de texto y el presupuesto ínfimo que asignan a dicha partida en la actualidad muchos países en desarrollo. Se analiza de qué manera el modelo financiero innovador que utiliza GAVI: La Alianza para las Vacunas, podría alentar al sector privado a invertir en el sector de los libros de texto. En los análisis que se incluyen en el nuevo informe de seguimiento de la educación en el mundo se muestra cómo la utilización de este modelo podría reducir el costo de cada libro



Crédito: UNESCO/Ryan Duncan

Varios niños comparten libros de texto en Ghana.

de texto en 3 dólares de los Estados Unidos, lo que supondría un ahorro de casi 1.000 millones de dólares del costo de los libros de texto solo en el África Subsahariana y permitiría triplicar el número de libros de texto disponibles para los niños de todo el mundo.

Los libros de texto están reconocidos como elemento básico del nuevo Objetivo de Desarrollo Sostenible en materia de educación

En el cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 4), sobre la educación, se pide que se garantice “una educación inclusiva, equitativa y de calidad” y se promuevan “oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. Se señala el acceso a materiales didácticos adecuados como estrategia fundamental para conseguir el primer medio de aplicación (4.a) del ODS 4, relativo a facilitar entornos de aprendizaje inclusivos y eficaces para todos:

“Asegurar que cada institución sea segura y tenga agua, electricidad, baños accesibles y separados por género que funcionen, aulas adecuadas y seguras, y tecnología y materiales didácticos adecuados.”



En el Marco de Acción 2030 de apoyo a esta nueva agenda también se destaca el acceso a los materiales didácticos como uno de los enfoques estratégicos fundamentales para alcanzar la meta:

“Las instituciones y los programas y de educación deben contar con recursos adecuados y equitativos, con instalaciones seguras, ecológicas y de fácil acceso; con suficientes docentes y educadores de calidad que empleen enfoques pedagógicos colaborativos, activos y centrados en el alumno; con libros, otros materiales didácticos, tecnología y recursos educativos abiertos que sean propicios para el aprendizaje, específicos del contexto, eficaces en función de los costos, que estén disponibles para todos los alumnos, niños, jóvenes y adultos, y adaptados a ellos, y que no sean discriminatorios.”

En estos textos negociados internacionalmente se reconoce que los docentes necesitan los libros de texto como ayuda para orientarse respecto de lo que tienen que hacer en el aula, del mismo modo que los alumnos los necesitan como apoyo de la experiencia de aprendizaje en su totalidad. Igualmente, las personas encargadas de la formulación de políticas necesitan los libros de texto para transformar los objetivos educativos generales en actividades concretas en el aula. Los factores que afectan a la calidad y la eficacia de los libros de texto son diversos y van desde las intenciones de los planes de estudios y los detalles relativos al contenido hasta la calidad de la impresión y la puntualidad de la distribución. Pero hay millones de alumnos que sufren el problema fundamental de no tener acceso a ningún libro de texto.

El acceso a los libros de texto sigue siendo limitado

Aun cuando se carece de datos sistemáticos y, por lo general, los que existen se refieren solo a los libros de texto principales, la información disponible muestra que en muchos países los alumnos de todos los niveles no cuentan con libros de texto o se ven obligados a compartirlos con sus compañeros.

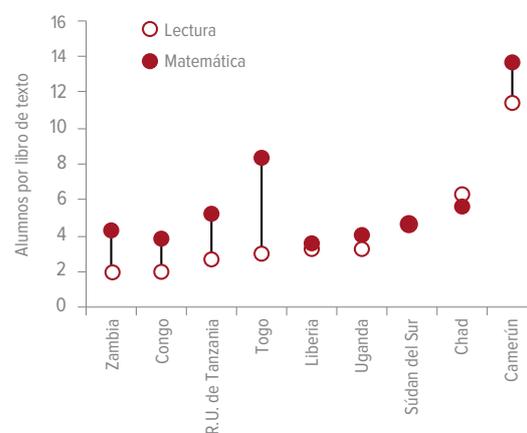
Por ejemplo, en 2012 en el Camerún solo había 1 libro de texto de lectura por cada 12 alumnos de segundo curso y 1 de matemáticas por cada 14.

Por lo general escasean más los libros de matemáticas. En el Togo había 1 libro de texto de lectura por cada 3 alumnos de segundo curso y 1 de matemáticas por cada 8 (véase el **gráfico 1**).

Una encuesta llevada a cabo en centros de enseñanza primaria de 11 países en desarrollo¹ pone de manifiesto que, en promedio, entre el 15% y el 20% de los alumnos de cuarto curso no tienen libros de texto o han de compartirlos. En algunos países el porcentaje es mucho más elevado: solo el 31% de los alumnos del Paraguay y el 51% de los de Filipinas pueden utilizar sus libros de texto de matemáticas de forma individual (IEU, 2008).

La máxima prioridad debería ser el suministro de libros para los primeros cursos, dada la gran incidencia que tienen en el aprendizaje los materiales docentes y didácticos bien elaborados. Los alumnos de esos cursos necesitan una amplia variedad de libros para el aprendizaje y la práctica de la lectura. En el Chad, cuando los alumnos se incorporan a la escuela muy pocos hablan el francés, que es el idioma en que se imparte la enseñanza, y el estudio del PASEC correspondiente a 2010 reveló que solo el 20% de los alumnos de segundo curso disponía de un libro de texto en francés, mientras que en quinto curso el porcentaje aumentaba hasta

Gráfico 1: En varios países del África Subsahariana no hay suficientes libros de texto para la mayoría de los alumnos
Proporción entre alumnos y libros de texto por asignatura en segundo curso en distintos países del África Subsahariana. Información del último año sobre el que se dispone de datos



Fuente: IEU (2014).

1. Argentina, Brasil, Chile, India, Malasia, Paraguay, Perú, Filipinas, Sri Lanka, Tunisia y Uruguay.



el 40% (Ministerio de Enseñanza Primaria y Educación Cívica del Chad y CONFEMEN, 2012). En Burkina Faso, en 2007 el 48% de los alumnos de quinto curso tenían acceso a libros de texto de matemáticas en comparación con el 8% de sus compañeros de segundo curso (Ministerio de Educación Básica y Alfabetización de Burkina Faso y CONFEMEN, 2009).

Los libros de texto escasean también en la enseñanza secundaria. Los resultados del SERCE de 2008 arrojan que en el Paraguay solo una cuarta parte de los alumnos de sexto curso tenían su propio libro de texto de matemáticas. La mitad de los alumnos afirmaban que tenían que compartir sus libros de texto con otros compañeros. En la República Dominicana el 43% de los alumnos tenían su propio libro de matemáticas y el 37% lo compartía con sus compañeros (LLECE, 2008). Según un análisis de 19 países del África Subsahariana, solo Botswana contaba con un suministro adecuado de libros de texto, con una proporción cercana a 1:1 entre alumnos y libros para todas las asignaturas en todos los niveles de enseñanza secundaria. En los otros 18 países, entre los que se encuentran Lesotho, Mozambique y Zambia, el suministro de libros de texto de enseñanza secundaria era muy escaso, sobre todo en lo que se refiere a las materias no básicas (Banco Mundial, 2008). En 2014 Rwanda estaba cerca de alcanzar el objetivo mundial de una proporción de 1:1 en todas las asignaturas de enseñanza primaria, pero en enseñanza secundaria aún quedaba mucho por hacer. Había 3 alumnos por cada libro de historia en el primer ciclo de enseñanza secundaria y 5 alumnos por cada libro de literatura en el segundo ciclo (Ministerio de Educación de Rwanda, 2015).

Además de esta escasa disponibilidad general de libros de texto, se produce una variedad notable según las zonas. En Liberia, en 2013 la proporción entre alumnos y libros de texto en el condado de Margibi era de casi 7:1, más del doble del promedio nacional (Ministerio de Educación de Liberia, 2013). En Sudán del Sur la proporción oscilaba entre 2:1 en el estado de Ecuatoria Central y 11:1 en el estado de Unidad (Ministerio de Educación General e Instrucción de Sudán del Sur, 2012).

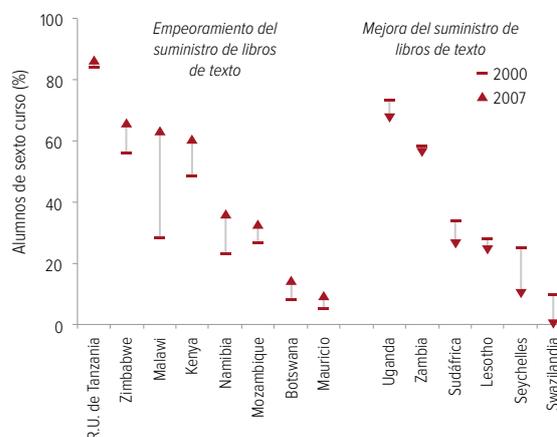
En varios países la escasez de libros de texto se ha agudizado incluso aún más.

Entre 2000 y 2007, en Kenya, Malawi y Namibia se experimentó un aumento rápido de las matriculaciones, pero la disponibilidad de libros de texto no aumentó de forma proporcional. En Malawi, el porcentaje de alumnos que no disponían de libros de texto o que tenían que compartirlos con al menos dos compañeros aumentó del 28% en 2000 al 63% en 2007 (Gráfico 2). Por el contrario, en Swazilandia el porcentaje de alumnos que podían utilizar un libro de texto de lectura de forma individual aumentó del 74% al 99%, a pesar de que al mismo tiempo se registrara un incremento en torno al 20% de las tasas de matriculación en sexto curso.

Asimismo, conviene señalar que la disponibilidad de libros de texto no implica necesariamente que se utilicen en las aulas. En ocasiones los libros de texto se mantienen almacenados por miedo a que los alumnos los estropeen o los pierdan. En Malawi se informó de que los docentes se mostraban reacios a entregar los libros de texto a los alumnos porque les preocupaba que no los cuidaran o que faltaran a clase y no los utilizaran (Banco Mundial, 2010). En Sierra Leona la inseguridad en relación con el suministro de libros de texto en el futuro ha provocado que estos sean almacenados y no se utilicen (Sabarwal y otros, 2013).

Gráfico 2: En algunos países de África Meridional y Oriental el acceso a los libros de texto ha empeorado

Porcentaje de alumnos de sexto curso que no tienen acceso a libros de texto de lectura o que los han de compartir con dos o más compañeros en varios países, 2000-2007



Fuente: SACMEQ (2010).



La falta de libros de texto dificulta el aprendizaje

La importancia que los libros de texto adecuados tienen en la educación se viene señalando de forma creciente desde la década de 1990 (Braslavsky y Halil, 2006). En los países en desarrollo, cuyos recursos son limitados, los libros de texto en idiomas adecuados y con niveles lógicos de dificultad han demostrado ser insumos con un costo relativamente bajo que ofrecen muy buenos resultados en lo que se refiere a los logros académicos (Boissiere, 2004).

El aumento de pruebas que respaldan la función fundamental que desempeñan los libros de texto en la mejora de los logros académicos ha incidido en las políticas de educación. En Swazilandia desde 2003 se proporcionan libros de texto de forma gratuita a todos los alumnos de enseñanza primaria (SACMEQ, 2011). En otros países, entre ellos Guatemala y Nicaragua, también se han introducido programas de libros de texto gratuitos para los niños más desfavorecidos (Porta y Laguna, 2007).

En Ghana, una evaluación del impacto de un programa de apoyo a la educación básica puso de manifiesto que el aumento de la disponibilidad de libros de texto, entre otros factores, había permitido mejorar los resultados de los exámenes de matemáticas e inglés entre 1988 y 2003 (White, 2004). En Sudáfrica los alumnos, sobre todo las niñas, obtienen mejores resultados en los exámenes de lectura cuando disponen de un ejemplar propio de los libros de texto (Zuze y Reddy, 2014).

Un análisis transnacional basado en datos de evaluaciones regionales llevadas a cabo en 22 países del África Subsahariana reveló

que los recursos pedagógicos, en especial los libros de texto de las materias básicas de lectura y matemáticas, son eficaces para mejorar el aprendizaje; proporcionar un libro de texto a cada alumno de un aula aumentaba las puntuaciones relativas a la alfabetización entre un 5% y un 20% (Fehrler y otros, 2009). En Burkina Faso, el Camerún, Côte d'Ivoire, Madagascar y el Senegal, incluso a pesar de que muy pocos alumnos tenían acceso a libros de texto en las aulas, las competencias de lectura y escritura de los compañeros que no disponían de libros de texto mejoraron gracias al aumento de motivación o al intercambio de conocimientos (Frolich y Michaelowa, 2011). No obstante, aun cuando esto puede ser cierto si la proporción entre alumnos y libros de texto oscila entre 1:1 y 1:2, en un estudio del Banco Mundial se señala que la incidencia en el aprendizaje es mucho más negativa cuando la proporción se sitúa entre 1:2 y 1:3 (Fredriksen y otros, 2015).

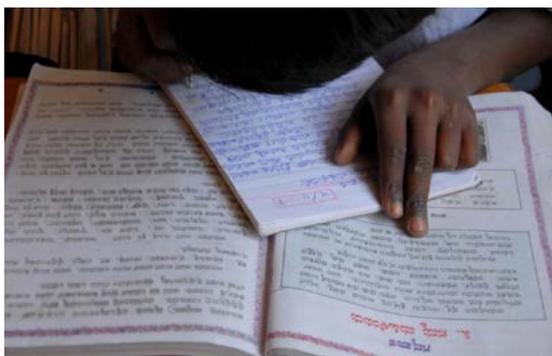
Es necesario reducir el costo por libro de texto

El costo de los libros de texto puede valorarse desde dos ángulos. De una parte está el costo de suministrar cada libro de texto, el *costo unitario por libro de texto*, y de otro el costo anual de suministrar a cada niño los libros de texto necesarios para impartir el plan de estudios de forma adecuada, el *costo unitario anual por libro de texto* (Fredriksen y otros, 2015). El costo de los libros de texto varía de forma considerable en función del lugar en que un niño esté escolarizado.

En el África Subsahariana el costo unitario de un libro de enseñanza primaria oscila entre 2 y 4 dólares de los Estados Unidos, mientras que en Viet Nam dicho costo está entre 0,33 y 0,66 dólares (Fredriksen y Tan, 2008). Hay varios estudios que señalan que incluso en África se producen variaciones importantes en el costo de los libros de texto. El costo unitario anual por libro de texto por alumno del conjunto de libros de primer curso es 2,5 veces mayor en Kenia que en Madagascar (Read y Bontoux, 2015).

Las razones por que el costo unitario y el costo anual de los libros de texto pueden variar de manera tan drástica entre los distintos países

Crédit : Monika Nikope/UNESCO 2010





son muy diversas. Entre dichas razones se encuentran las fluctuaciones de los precios de las materias primas, la fabricación, la adquisición, los gastos generales de publicación, la distribución y el almacenamiento, la importación y el transporte.

Otro factor que puede incidir en el precio es la corrupción, y el riesgo de que esta se produzca en la cadena de valor de los materiales docentes y didácticos es elevado, especialmente antes de que los libros de texto lleguen físicamente a las escuelas. Por ejemplo, existe el riesgo de que los contratos relativos a los libros de texto se adjudiquen con la finalidad de adquirir libros de menos calidad y precio superior. Igualmente, puede producirse corrupción en los acuerdos privados que alcanzan a los libreros y los directores; en Kenya se han malgastado 7 millones de dólares de los Estados Unidos debido a estos acuerdos (Fredriksen y otros, 2015). El porcentaje de libros pedidos que no llegan a las escuelas debido a la corrupción alcanza el 50% (Fredriksen y otros, 2015; Results for Development e IE Partners, 2015).

Los precios se pueden reducir publicando los libros en el propio país. En Viet Nam el precio por libro es muy inferior al de los ejemplos del África Subsahariana citados porque los libros se imprimen en el propio país y la competencia entre las editoriales hace que los precios bajen aún más. Pero Viet Nam es un país grande, con un mercado igualmente grande, que puede imprimir los libros a nivel nacional. No todos los países cuentan con la capacidad técnica para ello. En Timor-Leste el costo unitario se duplicaría si los libros se imprimieran en el propio país en lugar de en Singapur o Indonesia (UNESCO, 2014).

El costo de la distribución contribuye a que se produzcan grandes variaciones del precio: la distribución de los libros de texto desde Mombasa hasta las escuelas de Sudán del Sur representó el 75% del costo total conjunto de su fabricación y envío. Esto supone tres veces lo que costaría enviar los libros de texto desde la República de Corea hasta Mombasa. Otro ejemplo se puede observar en Kenya y Rwanda: aunque en ambos países se utiliza la distribución comercial para enviar los libros a las escuelas, el costo unitario por libro de texto en Kenya es un 50% mayor, en parte porque las editoriales de Rwanda realizan los envíos a las

escuelas directamente, mientras que en Kenya se produce la intervención de que se dedican a la venta de libros. (Read y Bontoux, 2015).

Otro factor que puede incidir en el precio a largo plazo son las especificaciones técnicas. En Etiopía los libros de texto de enseñanza secundaria se fabricaban con papel de mala calidad y la encuadernación era deficiente; aunque se abarataba la edición, había que reemplazarlos constantemente, a veces más de una vez en el transcurso de un año escolar (DFID, 2010). Por el contrario, el papel y la encuadernación de más calidad aumentan el costo unitario de los libros de texto, pero abaratan su costo anual, ya que se incrementa la vida útil, lo que, a su vez, reduce la frecuencia de distribución y sus costos (DFID, 2010).

La edición regional, nacional y por el sector privado puede reducir los costos

En muchos países del África Subsahariana se ha acabado con monopolios gubernamentales y la publicación, impresión, y distribución de los libros de texto ha pasado a manos del sector privado con el fin de bajar los precios. En Uganda, en 2002, tras un proceso competitivo, se empezó a trabajar con una editorial privada, lo que se tradujo en una reducción en dos terceras partes del costo de los libros de texto y una mejora de la calidad. Lo mismo sucedió en el Brasil en 1990, con una bajada de los costos de entre el 30% y el 40% (Fredriksen y otros, 2015).

Antes de ser independientes, la mayoría de los países de África importaban los libros de texto de los editores comerciales de los países europeos. Esto cambió en cierta medida a raíz de la independencia, pues los nuevos países asumieron la publicación. A partir de la década de 1990 comenzó un amplio proceso de sustitución de las editoriales estatales por asociaciones con editoriales privadas, lo que se tradujo en un gran crecimiento de las editoriales locales y la capacidad de publicación a nivel local (Fredriksen y otros, 2015). No obstante, algunos países, entre ellos Malawi y Zimbabwe, todavía dependen exclusivamente de organismos estatales para editar libros de texto, pero esos sistemas se van sustituyendo cada vez más



por asociaciones entre los sectores público y privado, y en la mayor parte de los países se está asistiendo a un aumento de la intervención del sector privado local (Read y Bontoux, 2015).

Más recientemente, los editores comerciales nacionales y regionales de África han conseguido mejorar la eficacia en función de los costos (Fredriksen y otros, 2015). Sin embargo, persiste el obstáculo de que, para llegar a las economías de escala, las editoriales han de contar con todas las aptitudes que exige la edición de libros, desde la conceptualización, pasando por la redacción y la elaboración, hasta la impresión del producto final. Este proceso sigue siendo poco eficaz; en un estudio reciente del Banco Mundial se mencionaba la ventaja de subcontratar la impresión a imprentas regionales e internacionales más grandes debido a la mayor utilización en estas de varias impresoras de forma simultánea (Fredriksen y otros, 2015).

El éxito del suministro descentralizado ha sido desigual

En algunos países el ministerio de educación se encarga de decidir la cantidad de libros de texto que ha de recibir cada escuela. En varios países del África Subsahariana se ha registrado un giro hacia la descentralización de los sistemas de suministro de libros de texto, que permite a las escuelas elegir los libros de texto de entre una lista de libros aprobados por el gobierno y adquirir diversas combinaciones de libros de texto en pequeñas cantidades; este sistema se financia a menudo mediante la concesión de subvenciones a las distintas escuelas (Fredriksen y otros, 2015). En algunos países como Tanzania y Zambia se ha tendido a efectuar la elección por distritos, mientras que en el Camerún o Ghana los libros para cada distrito se aprueban a nivel nacional (Read y Bontoux, 2015).

En algunos países en desarrollo el suministro de libros de texto se ha llevado a cabo de una manera más eficaz en función de los costos por medio de una estructura centralizada (Fredriksen y otros, 2015). En Viet Nam por ejemplo, los consejos locales tienen potestad para asignar el presupuesto de educación a las

distintas prioridades, pero el gobierno del país se encarga de proporcionar los libros de texto mediante un sistema muy centralizado en que el Ministerio de Educación tiene plena autoridad en relación con todos los aspectos relativos a la elaboración, la edición y la distribución, lo que ha sido una de las claves que ha permitido reducir el costo unitario de los libros de texto (Fredriksen y otros, 2015). Del mismo modo, en lo que respecta a la adquisición y la distribución de los libros de texto, algunos países han buscado alternativas a un enfoque descentralizado debido a que este ha dado lugar a una corrupción descontrolada y una mala gestión a nivel de las escuelas y los distritos; por ejemplo, en Uganda el gobierno decidió adquirir los libros de forma centralizada a fin de evitar la corrupción (Zajda y Gamage, 2009).

Aunque por lo general se considera que descentralizar la edición de los libros de texto puede conllevar una reducción de los costos, los resultados son diversos. Las tentativas para recopilar datos acerca de la disponibilidad y la utilización de los libros de texto rara vez reflejan de forma precisa las actuaciones que se llevan a cabo en las escuelas. Además, estas iniciativas son costosas y muchos países no pueden ponerlas en práctica con regularidad sin el apoyo de asociados donantes.

En la práctica, tanto en el África Subsahariana como en otros lugares, los sistemas de suministro descentralizado de libros de texto han llevado a las escuelas a adquirir distintas combinaciones de libros de texto para las mismas asignaturas y los mismos cursos. El resultado no es práctico en cuanto a proporcionar uniformidad en las escuelas y tampoco resulta eficaz en función de los costos. A nivel de las escuelas, a menudo se carece de la capacidad para prever con eficacia la demanda de libros de texto y otros materiales docentes y didácticos.

Existen varias opciones para reducir el costo de los libros de texto

Se pueden introducir diversas medidas a fin de reducir el costo de los libros de texto, desde mejorar la distribución y el almacenamiento hasta optar por utilizar menos libros de texto.



Mejorar la logística de la distribución puede ayudar a evitar que se desperdicien ejemplares. La falta de seguridad en el transporte y el almacenamiento, unida al hecho de que a veces se roban los libros para revenderlos a las escuelas privadas, genera un incremento de los costos. Una encuesta de seguimiento efectuada en Ghana puso de manifiesto que en 2010 no se podía dar cuenta del 29% de los libros de texto de inglés (UNESCO, 2014).

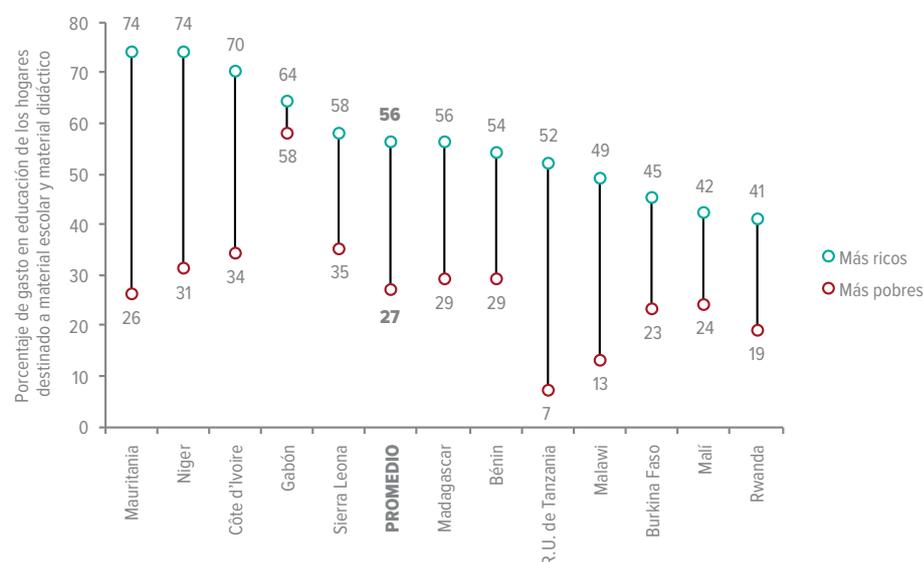
La mejora de las condiciones de almacenamiento, que a menudo son inadecuadas, también puede reducir el desperdicio y los costos innecesarios. En la actualidad los libros de texto se estropean en el proceso de distribución y los costos se incrementan. Esto incide asimismo en la cantidad de ejemplares que reúnen las condiciones para que los niños los utilicen. Una encuesta de campo llevada a cabo en Uganda reveló que en ese país había 30 alumnos por cada libro de texto en comparación con las estadísticas oficiales que señalaban que había un estimado de 7 alumnos por cada libro. Esta diferencia se atribuyó fundamentalmente a las malas condiciones de almacenamiento y la gran cantidad de ejemplares que se pierden debido a daños derivados de la mala calidad del papel y la encuadernación (Banco Mundial, 2001). En algunos países se han registrado pérdidas del 50% de los ejemplares en un año

debido a deficiencias en la distribución, el almacenamiento y la utilización de los libros de texto (DFID, 2010). Además, el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido indica que el daño a los libros de texto suministrados reduce la vida útil de estos, lo que hace que aumenten los costos del sistema, ya que se incrementa la frecuencia con que es necesario distribuir los libros (DFID, 2010; Banco Mundial, 2001).

Entre las opciones disponibles para reducir el costo unitario se pueden incluir una mayor calidad de la impresión para así ampliar la vida útil de los libros de texto, la impresión en blanco y negro en vez de en color o incrementar las tiradas. En cuanto a la impresión en blanco y negro, es necesario ejercer cierta cautela, sobre todo en lo que atañe a su incidencia en los resultados de aprendizaje. Aún no se ha investigado lo suficiente en relación con la necesidad de que los libros de texto sean de color y si ello ayuda a mejorar los resultados del aprendizaje de los alumnos más jóvenes. Aumentar la durabilidad de los libros puede reducir el costo de manera considerable, tal como se demostró en un informe reciente del Banco Mundial. Un aumento de la durabilidad de entre uno a tres años puede reducir el costo anual por alumno de los libros de texto en más de dos terceras partes del precio unitario (Fredriksen y otros, 2015).

Gráfico 3: En la mayoría de los países, los hogares más pobres destinan un porcentaje mayor de su gasto en educación a material escolar y material didáctico

Porcentaje de gasto de los hogares en educación en distintos países del África Subsahariana. Información del último año sobre el que se dispone de datos



Fuente: Polo de Dakar de la UNESCO, 2012.



El plan de estudios influye igualmente en el costo. Al disminuir de cinco a tres el número de libros de texto por alumno se reducen los costos en casi dos quintas partes (Fredriksen y otros, 2015). Según una estimación efectuada en la India, si las especificaciones de un libro de enseñanza primaria le permiten alcanzar una vida útil de cuatro años en lugar de solo uno, el costo por libro de texto por año baja de 0,36 a 0,14 dólares de los Estados Unidos (Fredriksen, 2012). Las cotizaciones de las impresiones ponen de manifiesto que un libro de texto con una vida útil de cuatro años podría costar solo y un 20% más que uno con una vida útil de un año (Read y Bontoux, 2015).

Las economías de escala también pueden hacer bajar los precios de los libros de texto. Esto se consigue entre los 30.000 y los 50.000 ejemplares en los libros en color, mientras que en el caso de los libros en blanco y negro las cantidades necesarias son mucho menores: solo entre 7.500 y 10.000 ejemplares. Esto tiene consecuencias en lo que respecta a las tiradas cortas destinadas a la enseñanza en la lengua materna, cuyos enormes beneficios para el aprendizaje están demostrados (Fredriksen y otros, 2015).

La inversión pública en libros de texto a menudo es escasa e impredecible

La elaboración, la edición, la adquisición y la distribución de los libros de texto es un proceso largo. Esto hace que sea muy importante poder predecir la financiación, algo que en los países de ingresos bajos muchas veces se echa en falta. En un informe reciente del Banco Mundial se señala que solo tres de los ocho países sobre los que se dispone de datos indicaron que la financiación de los libros de texto era predecible (Fredriksen y otros, 2015).

La inversión pública en libros de texto es insuficiente. En los presupuestos ordinarios de la mayoría de los sistemas de educación se incluyen muy pocos gastos no salariales. A fin de lograr el objetivo de la enseñanza primaria universal en materia de calidad y eficiencia, en un estudio realizado para el Banco Mundial

en 2003 y en el marco indicativo de la Iniciativa Vía Rápida (IVR) se recomendaba que, con objeto de alcanzar unos niveles aceptables de calidad y eficiencia, se reservara un tercio del gasto ordinario en ese nivel de la enseñanza para gastos no salariales, que comprenden el gasto en material docente y didáctico (Bruns y otros, 2003).

Pero ese objetivo no se está logrando con la inversión pública nacional, como ponen claramente de manifiesto los pocos datos de que se dispone. En 2012, en los 36 países sobre los que se dispone de datos, el promedio de la parte del presupuesto ordinario de enseñanza primaria gastada en libros de texto y otro material docente y didáctico fue inferior al 2%; y 16 países gastaron menos del 1%. Solo Kuwait y Malawi gastaron un 5% (IEU).

En algunos países, entre ellos Kenya, Nicaragua, Sri Lanka y la República Unida de Tanzania, se conceden subvenciones globales a las escuelas para sufragar los gastos no salariales, incluidos los libros de texto. Sin embargo, muchas veces estas subvenciones pueden ser insuficientes y se pueden ver afectadas por los recortes presupuestarios. En la República Unida de Tanzania el gobierno reasignó de los distritos a las escuelas la responsabilidad de adquirir los libros de texto y otros materiales. Introdujo una subvención de 10 dólares de los Estados Unidos para cada alumno de enseñanza primaria, reservando el 40% de la subvención para libros de texto y guías didácticas para los docentes. Pero esa cantidad solo permitía sufragar el 10% del costo del conjunto de los libros de texto que necesitaba un alumno de quinto curso. Además, a causa de la inflación y los recortes presupuestarios, en 2011, a las escuelas llegaban menos de 2 dólares por alumno de enseñanza primaria. A ello hay que agregar que las escuelas recibieron su asignación varios meses después de que el año escolar hubiera comenzado, por lo que los fondos no estuvieron disponibles para comprar a tiempo los libros de texto (Twaweza, 2012). Otro problema que presenta la financiación de los gastos ordinarios no salariales por medio de subvenciones globales directas a las escuelas es que puede hacer que se perpetúe la falta de transparencia presupuestaria en relación con lo que se gasta realmente en libros de texto y otros materiales docentes (Fredriksen y otros, 2015).



A menudo son los padres quienes pagan los libros de texto

La situación actual, en que la financiación de los libros de texto resulta imposible de sufragar y es insostenible e impredecible, provoca que a menudo sean los padres quienes han de asumir el costo de los materiales didácticos de sus hijos, lo que agudiza aún más las desigualdades en el aprendizaje motivadas por la disponibilidad de medios económicos, perjudicando a las familias que no se pueden permitir estos gastos por cuenta propia.

Incluso aunque una familia pobre pueda permitirse enviar a todos sus hijos a la escuela, habrá de decidir la cantidad de recursos que destina a mejorar las posibilidades de estos de completar su escolarización y hacerlo con éxito. Esta decisión se ve influenciada por la disponibilidad inmediata de dinero y por la ponderación entre destinarlo a la educación o a otras necesidades básicas.

En un estudio de 12 países africanos se observó que el material escolar y el material didáctico representaban un 34% del gasto total de los hogares en educación (Polo de Dakar de la UNESCO, 2012). El análisis muestra que en todos los países el porcentaje del gasto en educación destinado a material escolar y material didáctico es mayor en los hogares más pobres que en los más ricos: mientras que en estos últimos los recursos suelen destinarse más a pagar las tasas para enviar a sus hijos a escuelas privadas, en los primeros el gasto en educación se dedica en gran medida al material escolar y el material didáctico. En los 12 países el material escolar y el material didáctico suponían un 56% del gasto en educación de los hogares pertenecientes al quintil más pobre, porcentaje que en Mauritania y el Níger llegaba al 75% (véase el **gráfico 3**) (Polo de Dakar de la UNESCO, 2012).

En la enseñanza secundaria los hogares sufragan una parte aún mayor del costo de los libros de texto. Un estudio elaborado por el Banco Mundial en 2008 reveló que en 11 de 18 países del África Subsahariana los hogares costean casi íntegramente los libros de texto, lo que aumenta los obstáculos a que se han de enfrentar los más pobres para que sus hijos puedan continuar sus estudios durante la enseñanza secundaria (Banco Mundial, 2008).

Existen fórmulas innovadoras para financiar el suministro de libros de texto

Si los países de ingresos bajos destinan una parte tan importante del gasto público en educación a pagar los salarios de los docentes se reduce la financiación previsible de que se dispone para gastos ordinarios no salariales como los libros de texto y otros materiales docentes y didácticos. A pesar de que los recursos públicos nacionales son cada vez más importantes, muchos países de ingresos bajos siguen dependiendo enormemente de la financiación de los donantes para gran parte de la financiación de los libros de texto, además de las contribuciones que efectúan los padres. En los países de ingresos bajos y medianos bajos del África Subsahariana las ayudas suponen un 14% del total de los gastos en educación que asumen el gobierno y los donantes, pero lo más probable es que el porcentaje destinado a libros de texto y a materiales docentes y didácticos sea mucho mayor.

Sin embargo, la dependencia en exclusiva de la ayuda de los donantes no consigue dar respuesta al problema de la financiación sostenible y previsible del suministro de libros de texto. Aun cuando los donantes han intentado mejorar el suministro de materiales apoyando la financiación gubernamental y mejorando la capacidad de las editoriales locales, en la actualidad sus esfuerzos se encuentran fragmentados y la financiación de los materiales sigue siendo escasa. La financiación de los donantes es limitada y esporádica y está mal coordinada, lo que hace que los libros de texto sean de peor calidad y más caros de lo que deberían ser.

Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden mejorar la capacidad y aprovechar más los recursos y, de esa forma, ser más sostenibles y compartir los riesgos de los programas. Quizá una de las asociaciones entre los sectores público y privado más conocidas en el sector del desarrollo sea GAVI: La Alianza para las Vacunas, creada en 2000 con el nombre de Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización (véase el **recuadro 1**). Se trata de un fondo vertical cuya finalidad es aumentar el acceso a las vacunas en los países pobres. La financiación del sector privado representó el 23% de su comprometida entre 2000 y 2015 y alcanzó el equivalente de 2.700 millones de dólares de los Estados Unidos;



Recuadro 1: Utilización de fórmulas innovadoras de financiación para aumentar el acceso a las vacunas que salvan vidas

GAVI cuenta con varias fuentes de financiación. Una de ellas consiste en las contribuciones directas en forma de subvenciones de la comunidad de donantes y el sector privado. La otra fuente se vale de mecanismos innovadores de financiación, entre los que se incluyen el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm) y el Compromiso Anticipado de Mercado (CAM). Por último está el fondo de contraparte, en que los donantes y los gobiernos igualan los compromisos adquiridos por el sector privado y los donantes respectivamente.

El IFFIm, una de las iniciativas fundamentales puestas en marcha por GAVI, utiliza los compromisos a largo plazo de los donantes para emitir bonos de vacuna en los mercados de capital. El dinero que se recauda mediante estos bonos se utiliza para dar respuesta a la demanda inmediata de vacunas en los países en desarrollo. Los recursos comprometidos con el IFFIm entre 2016 y 2034 ascienden a 1.700 millones de dólares de los Estados Unidos.

El CAM se dedica a incentivar la investigación y el desarrollo de nuevas vacunas garantizando que exista un mercado viable para los nuevos productos. Los gobiernos o las organizaciones se comprometen a comprar o subvencionar la adquisición de una cantidad fija de vacunas a un precio establecido y, una vez finaliza la subvención, los proveedores ofrecen la vacuna a un precio inferior.

Al igual que estos mecanismos innovadores de financiación, el fondo de contraparte de GAVI es un programa importante en

el contexto del sector privado, concebido para recaudar 260 millones de dólares de los Estados Unidos para inmunización a finales de 2015. En el marco de esta iniciativa, el DFID y la Fundación Bill y Melinda Gates se comprometieron a igualar las contribuciones de las empresas, las fundaciones y los asociados empresariales.

Para que GAVI pueda actuar como proveedora de vacunas a gran escala resulta fundamental contar con una fuente de financiación predecible y estable conseguida mediante los mecanismos innovadores de financiación descritos con anterioridad, y reducir asimismo los precios de las vacunas.

GAVI, al igual que el Fondo Mundial, además de proporcionar financiación externa presta apoyo a los países en desarrollo con la condición de que haya financiación nacional que complemente el apoyo externo. La cuantía de la financiación nacional depende del nivel de ingresos del país receptor. Por ejemplo, los países de ingresos bajos han de aportar 0,20 dólares de los Estados Unidos por cada dólar invertido, mientras que los países de ingresos medianos han de igualar todos los años cada dólar de los fondos comprometidos a los recursos nacionales.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son asociados importantes de GAVI, que participan en una gran variedad de actividades y, en asociación con los gobiernos, ayudan a prestar hasta el 65% de los servicios de inmunización en muchos países.

durante ese período de tiempo, el 25% de la comprometida de GAVI, lo que equivale a 3.000 millones de dólares, provino de dos mecanismos innovadores de comprometida, el Servicio Financiero Internacional para la Inmunización (IFFIm) y el Compromiso Anticipado de Mercado (CAM) (GAVI, 2015b). En el apartado siguiente se analiza la posibilidad de introducir iniciativas similares a las vinculadas al modelo GAVI en el sector de la educación con el fin de asegurar la disponibilidad de libros de texto de calidad a bajo costo en el África Subsahariana.

El modelo GAVI aplicado a la financiación de libros de texto en el África Subsahariana

El presente documento se centra en la alianza GAVI, no obstante también se debería considerar la función que desempeñan el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria (Fondo Mundial) y el éxito relativo cosechado por el sector de la salud para atraer fórmulas innovadoras de financiación, como mecanismos de los que podría aprender el

sector de la educación a fin de obtener recursos financieros para los libros de texto. No obstante, estos ámbitos, aun siendo pertinentes, exceden el alcance del presente documento.

El modelo GAVI ofrece enseñanzas útiles para el sector de los libros de texto.

El modelo de funcionamiento de GAVI se basa en agrupar la demanda de nuevas vacunas procedente de los países en desarrollo y proporcionar a dichos países financiación predecible y a largo plazo. Entre sus fuentes de financiación se encuentran los gobiernos donantes, los gobiernos receptores y el sector privado, tanto organizaciones filantrópicas como empresas farmacéuticas con fines de lucro (GAVI, 2015b).

En 2012 GAVI anunció que gracias a una aceleración de las actividades que definen su mercado y a conversaciones mantenidas con los fabricantes farmacéuticos había conseguido adquirir la vacuna contra el rotavirus a un



precio inferior en dos terceras partes al original, ahorrándose así 650 millones de dólares de los Estados Unidos (GAVI, 2012). La bajada del precio se debe en gran medida al modelo de mercado de GAVI, unido a la asociación de esta con la División de Suministros de vacunas del UNICEF, que es la principal compradora y vendedora de vacunas a nivel mundial para los países en desarrollo (GAVI, s.f.).

El modelo GAVI ayudaría a solucionar tres dificultades importantes presentes en el mercado de los libros de texto de los países de ingresos bajos:

1. Previsión de la demanda

La cadena de suministro de libros de texto y materiales docentes y didácticos necesita un fortalecimiento urgente. Contar con datos precisos y una previsión eficaz de la demanda mejoraría la utilización eficiente de la financiación limitada y aumentaría las probabilidades de que las escuelas recibieran los libros que necesitan. Conocer la cantidad exacta de libros que se necesitarán en el futuro favorece asimismo la capacidad de negociar los costos. Además, la falta de información precisa respecto de cuántos libros son necesarios y dónde hace que se editen más o menos libros de los necesarios, lo que da lugar a que estos se desperdicien y los costos aumenten. La precisión podría permitir también una reducción de los costos de almacenamiento derivados de guardar los libros sobrantes (Results for Development, 2015).

GAVI viene utilizando la previsión estratégica de la demanda para mejorar su conocimiento sobre los mercados de las vacunas. La demanda se prevé dos veces al año para los 73 países que pueden recibir la ayuda de la alianza. Estas previsiones han permitido a GAVI predecir las cantidades de vacunas necesarias a largo plazo y calcular las aportaciones financieras que han de efectuar los donantes (GAVI, 2015c). De esta forma, las previsiones han demostrado ser esenciales para los fabricantes, los donantes y los países implicados, que han colaborado de manera eficaz a fin de que las vacunas sean más fácilmente accesibles para todos.

2. Más financiación y que esta sea previsible, por medio de mecanismos de financiación común

En teoría, los mecanismos de financiación común podrían aportar más financiación para los libros de texto y permitir que esta sea previsible. No obstante, el mecanismo de financiación común vigente en la actualidad en el ámbito de la educación, la Alianza Mundial para la Educación, no ha dado los mismos resultados que los fondos mancomunados en otros sectores en lo que se refiere a atraer más financiación predecible. Un nuevo fondo, creado en colaboración con la Alianza Mundial para la Educación, y con el objetivo exclusivo de financiar un único producto, concretamente los libros de texto, debería arrojar mejores resultados.

La Alianza Mundial para la Educación es el único mecanismo de financiación común a nivel mundial vigente en la actualidad en el ámbito de la educación. Entre 2015 y 2108 los asociados donantes se comprometieron a aportar a la Alianza 2.100 millones de dólares de los Estados Unidos, de los que 23 millones serán aportados por contribuyentes privados (Alianza Mundial para la Educación, 2014). El déficit de financiación para la educación es de 3.900 millones de dólares, por lo que es necesario que estas contribuciones se incrementen urgentemente de forma considerable (UNESCO, 2015).

Mientras tanto, en el sector de la salud, entre 2000 y 2015 GAVI recibió contribuciones por valor de 11.700 millones de dólares, y percibirá 11.800 millones más hasta 2034. Parte de la razón del éxito de GAVI en cuanto a galvanizar más recursos radica en que ha sido capaz de ofrecer resultados en un plazo relativamente corto de tiempo, mientras que en la educación los resultados tardan más en hacerse visibles (Albright y Pryke, 2014).

Una de las diferencias más importantes entre la Alianza Mundial para la Educación y GAVI es que la financiación de esta se destina en gran medida a apoyar una parte específica del sector de la salud, a saber, la adquisición de vacunas (Results for Development, 2015). ¿Podrían obtenerse resultados similares mediante un mecanismo de financiación común dedicado exclusivamente a una parte del sector de la educación como son los libros de texto?



En el período que va entre 2016 y 2020, el porcentaje de financiación de GAVI procedente de fundaciones y empresas representará el 17% (1.600 millones de dólares de los Estados Unidos) del total de los compromisos adquiridos con ella (GAVI, 2015a). Por el contrario, las contribuciones del sector privado representan solo el 0,001% (23 millones de dólares) del total de los compromisos adquiridos con la Alianza Mundial para la Educación durante un período de tiempo similar, entre 2015 y 2018 (Alianza Mundial para la Educación, 2014). Aumentar hasta un porcentaje similar la financiación del sector privado para los libros de texto acarrearía beneficios evidentes.

3. Más transparencia

Es necesario que haya transparencia en torno a la visión de conjunto actual de la financiación de los libros de texto y los materiales docentes y didácticos. Aun así, las estadísticas más recientes de la UNESCO ponen de manifiesto que solo 36 países disponían de datos sobre cuánto se gastaron en materiales docentes y didácticos en 2012. En lo que respecta al gasto en ayuda, no existe un código específico de presentación de informes para que los donantes expongan qué cantidades están proporcionando para costear libros de texto.

Los nuevos análisis de las descripciones de los proyectos de los donantes llevados a cabo para el presente documento, con inclusión de todo lo relacionado con libros de texto y materiales docentes y didácticos, parecían indicar que en 2013 solo se habían desembolsado 82 millones de dólares de los Estados Unidos en este ámbito. Sin embargo, teniendo en cuenta que el total de la ayuda destinada a la educación en 2013 fueron 13.000 millones de dólares, probablemente se trate de una infravaloración sustancial. Por lo tanto, se sigue sin conocer la cantidad total destinada a los libros de texto.

Para hacer posible un seguimiento de los gastos año por año, en el marco de los mecanismos de presentación de informes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE se debería crear un código de propósito para los materiales docentes y de aprendizaje desglosado por niveles de enseñanza, o bien garantizar la presentación sistemática de informes sobre los datos relativos a los libros de texto.

Otro aspecto que favorecería la transparencia sería mejorar la capacidad de los Sistemas de Información sobre la Administración de la Educación y otros métodos de recopilación de datos, pues ello permitiría obtener mejor información sobre el gasto nacional destinado a los materiales docentes y didácticos a fin de orientar el gasto.

En el mercado de los libros de texto hay iniciativas similares a GAVI con buenos resultados

En el mercado de los libros de texto de algunos países en desarrollo existen ciertos elementos del modelo GAVI que han dado buenos resultados.

En Rwanda existe actualmente un sistema computarizado para la gestión de los libros de texto similar al sistema de adquisición de vacunas que utiliza el UNICEF dentro de la estructura general de GAVI, con el fin de dar respuesta a las variaciones importantes en la disponibilidad de libros de texto que se registran en función de las distintas ubicaciones. Los directores se encargan de pedir los libros de entre los que figuran en una lista aprobada mediante la financiación aportada, según la matriculación que haya habido, y las editoriales envían los libros directamente a las escuelas. Desde que se puso en marcha este sistema el 98,6% de las escuelas han efectuado sus pedidos de manera precisa y el 98,3% de ellas, incluidas las escuelas que se encuentran en lugares alejados, recibieron de las editoriales los materiales docentes y didácticos directamente sin costo alguno (Alianza Mundial para la Educación, 2013a; Read y Bontoux, 2015).

GAVI colabora estrechamente con las organizaciones de la sociedad civil a fin de repartir las vacunas. En Filipinas se ha trabajado en este sentido con eficacia en relación con los libros de texto para efectuar una entrega eficaz en función de los costos y reducir la corrupción. En la década de 1990 la corrupción y el abuso de poder eran lacras endémicas: entre el 20% y el 65% del presupuesto asignado a los libros de texto se malversaba y el 40% de los envíos de libros no estaban bajo control. Entre 2002 y 2005, Juan Miguel Luz, un funcionario superior del Departamento de Educación de Filipinas,



dirigió una iniciativa encaminada a garantizar la adquisición y el envío puntuales de los libros de texto a 40.000 escuelas públicas (Universidad de Princeton, 2015). El Programa Nacional de Suministro de Manuales Escolares se puso en marcha en 2003 y ayudó a mejorar la transparencia en el suministro y la distribución de los libros de texto con la ayuda de la sociedad civil, velando por que se repartieran y se suministraran a las escuelas las cantidades correctas de libros. Gracias a este programa el costo promedio de los libros de texto se redujo de 2,02 a 0,80 dólares de los Estados Unidos. El ahorro derivado de las reformas ascendió a 1,84 millones de dólares (Arugay, 2012).

GAVI es un modelo útil con vistas al fondo mundial para libros que se prevé crear en el futuro

Una iniciativa reciente que se puede equiparar a GAVI es el concepto del fondo mundial para libros ("el fondo"), que están desarrollando los donantes DFID, NORAD, USAID, la Alianza Mundial para la Educación, el Banco Mundial y el UNICEF, así como representantes de ONG y del sector privado. La finalidad del fondo es incrementar el suministro, la distribución y la utilización de materiales de lectura de calidad e innovadores. El fondo permitiría hacer frente a los problemas que plantea el suministro de libros de texto y abordar la utilización y la disponibilidad de materiales clave que resultan fundamentales para el aprendizaje y la práctica de la lectura.

El fondo mundial para libros tiene varios aspectos en común con el modelo GAVI, entre ellos los fondos mancomunados, las compras a granel y la predicción de la demanda para que las compras sean más eficaces. La finalidad del fondo es utilizar estrategias innovadoras de financiación como el Compromiso Anticipado de Mercado de GAVI para elaborar, editar y distribuir libros de mejor calidad a un precio unitario más bajo.

Una alianza similar a GAVI podría desarrollar compromisos de compra a largo plazo y a gran escala con el fin de conseguir precios bajos de las editoriales o las imprentas internacionales. El gran crecimiento de las tasas de matriculación registrado en los últimos decenios unido al aumento del crecimiento de la población en el futuro ofrecen un potencial para aumentar los beneficios que se obtienen de

los libros de texto y otros materiales docentes y didácticos. Otro estímulo de la demanda que beneficiará a las editoriales privadas es el énfasis que se pone en los objetivos mundiales de la educación para después de 2015 en mejorar los resultados del aprendizaje, para lo cual los libros de texto resultan fundamentales. Mientras tanto, al mejorar la planificación y la previsión de la demanda el fondo podría beneficiarse de la estabilización de los mercados y de los ahorros de costos derivados de las economías de escala en la edición y distribución de materiales docentes y didácticos.

Del mismo modo, el fondo mundial para libros tiene la finalidad de efectuar compras a granel para mejorar la calidad de los libros y reducir los costos. Las compras a granel a nivel nacional o internacional podrían reducir los costos al garantizarse la demanda y la financiación, o gracias a la utilización de financiación común para el papel y otros suministros. En Etiopía y Sudán del Sur la utilización de financiación común permitió obtener precios unitarios muchos más bajos para los libros impresos.

Otro objetivo del fondo es elaborar unas especificaciones técnicas normalizadas en relación con las características de los libros, como el peso del papel y la encuadernación, lo que favorecería la capacidad de predecir los costos (USAID y Alianza Mundial para la Educación, s.f.).

Por último, el fondo reconoce los avances en materia de tecnología y mecanismos innovadores de financiación que se han aplicado en el sector de la salud y es consciente del potencial para aplicarlos en el mercado de los libros de texto y los materiales docentes y didácticos. Hay varios enfoques relacionados con las TIC que se encuentran en diversas etapas de desarrollo y ejecución, entre ellos un software de código abierto de fácil empleo para el desarrollo de títulos, un depósito mundial de lectura para aumentar el acceso a los títulos y un sistema modernizado para la gestión de la cadena de suministro.

Un mecanismo innovador de financiación como el CAM podría ser interesante para apoyar la enseñanza y el aprendizaje digitales. Si las circunstancias son propicias estas opciones podrían complementar los libros de texto impresos. La utilización de libros digitales

en los países en desarrollo es posible, la organización Worldreader ha entregado 721.129 libros digitales a 12.381 niños de 9 países de África (D. Capital Partners, 2013), pero los costos serían demasiado prohibitivos para que pudieran llegar a convertirse en un componente principal de los materiales docentes y didácticos. Teniendo en cuenta que el precio actual del Kindle wifi más económico es aproximadamente 90 dólares de los Estados Unidos y suponiendo que dure 5 años, la inversión anual por alumno rondaría los 16 dólares, lo que representa el doble de lo que cuesta el suministro de libros de texto por alumno y supera el gasto total en educación de los países más pobres en la actualidad, además de superar también evidentemente el gasto de dichos países en libros de texto (Read y Bontoux, 2015).

Con el modelo GAVI se podría triplicar el número de libros a disposición de los niños en el África Subsahariana

Según los nuevos análisis efectuados para el presente documento, si la adquisición se llevara a cabo mediante un enfoque nacional competitivo y centralizado como el del modelo GAVI, se podrían ahorrar hasta 3 dólares de los Estados Unidos por libro y el precio unitario se podría reducir hasta los 2 dólares. Si se traslada esta estimación al nuevo objetivo mundial de la educación de mejorar el aprendizaje para todos, por el cual todos los países de ingresos bajos y medianos bajos del África Subsahariana deben procurar que haya 6 libros de texto por plan de estudios y no más de 2 alumnos por libro de texto, el ahorro podría ser de 953 millones de dólares con respecto al costo total. Conforme a esta hipótesis, Kenya se podría ahorrar 64 millones de dólares de su factura de libros de texto. Por su parte, Malawi se podría ahorrar 33 millones de dólares.



Mancomunar los fondos de esta manera permitiría establecer nuevos dispositivos de financiación

Por ejemplo, calculamos que el hecho de igualar la financiación privada aumentaría el aporte de fondos del exterior ...



... y triplicaría el número de manuales escolares disponibles para los niños en el mundo entero



Prosiguiendo con este análisis, y suponiendo que el 22% de la ayuda básica en educación se destinara a libros de texto², con unos porcentajes similares de recursos a los que se aplican a las vacunas, provenientes de fondos de contraparte dólar por dólar de un fondo de contraparte similar al de GAVI, y si a ello se suman unos porcentajes similares de recursos adicionales provenientes de mecanismos como el CAM y el IFFIm, los recursos disponibles para libros de texto en el África Subsahariana, sumando los aportados por donantes y los procedentes del sector privado, podrían aumentar de 361 millones a 516 millones de dólares de los Estados Unidos. Si, gracias al enfoque de adquisición centralizada, el costo de los libros de texto es solo 2 dólares por unidad, el total de los fondos disponibles permitiría sufragar más del triple de los libros de texto disponibles, pasando de 72 a 258 millones.

A nivel mundial este enfoque aumentaría los recursos disponibles para libros de texto, tanto los que aportan los donantes como los de procedencia privada, de 1.200 a 1.700 millones de dólares. Ello unido al posible ahorro de costos derivado de la adquisición centralizada podría permitir poner a disposición de los niños de todo el mundo más del triple de los libros de texto disponibles en la actualidad, pasando de 243 a 867 millones.

2. Esto se deduce de suponer que la mitad del déficit de financiación estimado para los libros de texto en el África Subsahariana lo sufragaran los donantes externos. Según esta suposición, y trasladándola a la ayuda básica real destinada a la educación entre los años 2011 y 2013, se obtiene el porcentaje del 22%.

Recomendaciones

Evidentemente existen diferencias fundamentales entre el sector de la salud (en el ámbito de las vacunas) y el de la educación (en relación con los libros). Las vacunas son un producto normalizado; por su parte, los libros de texto y otros materiales didácticos varían en función de los planes de estudio y los idiomas de los distintos países. No obstante, hay características del modelo GAVI y otros fondos del sector de la salud que pueden desempeñar una función esencial en cuanto a abaratar los libros de texto y mejorar su calidad para todos. Para ello es necesario que el sector de la educación adopte aspectos del modelo de funcionamiento de GAVI. A continuación se exponen las recomendaciones principales:

1 Llevar a cabo una previsión eficaz de la demanda. El nuevo Fondo mundial para libros debería garantizar una previsión eficaz de la demanda para hacer posible una financiación predecible y reducir la cantidad de libros que se desperdician. A nivel nacional esto deberían coordinarlo la Alianza Mundial para la Educación y el grupo local de educación.

2 Los gobiernos deberían establecer por lo menos un porcentaje fijo mínimo para los libros de texto y los materiales didácticos.

En un estudio reciente del Banco Mundial se concluye que los niveles mínimos que se deben destinar a libros de texto se sitúan entre el 3% y el 5% del presupuesto de enseñanza primaria y el 4% y el 6% del de enseñanza secundaria.

3 Destinar un porcentaje mayor de recursos a libros de texto a través de un fondo central único. Los donantes deberían procurar al menos duplicar el porcentaje actual del 6% de la ayuda en educación que proporcionan a través de la Alianza Mundial para la Educación, mediante un mecanismo de financiación común.



4 Incentivar un aumento de la financiación nacional para libros de texto. La creación de un Fondo mundial para libros debería garantizar que los compromisos adquiridos por los gobiernos nacionales se equiparasen a los recursos externos que se destinan a los libros de texto. Los porcentajes de financiación que deberán aportar las distintas partes dependerán del nivel de ingresos del país en cuestión.

5 Igualar la financiación proveniente de los donantes privados. Aun cuando la responsabilidad general de la financiación de los libros de texto debería seguir recayendo en los gobiernos, los donantes deberían comprometerse a igualar las cantidades que los donantes privados se comprometieron a contribuir. De esta forma se atraería la financiación privada hacia un mecanismo de financiación común como el fondo mundial para libros.

6 Demanda mancomunada de libros de texto. El nuevo Fondo mundial para libros debería mancomunar la demanda mediante la adquisición centralizada. Deberían proporcionarse ofertas relativas a garantías de precio y de cantidades mediante compromisos anticipados de mercado, y dichas ofertas deberían estar respaldadas por una financiación sostenible proveniente de diversos actores públicos y privados.

7 Informe sobre el gasto en libros de texto elaborado de manera transparente. La información de más calidad permitirá orientar mejor el gasto. Es necesario saber cuánto se gastan los gobiernos y los donantes en libros de texto y materiales docentes y didácticos.

NOTAS

1. Las referencias a este informe se pueden encontrar en: <https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/References%20Textbooks%202016.pdf>

2. Este artículo se basa en el documento de referencia encargado a Corrie y Elliott (2015) por el GEMR.

Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Email: gemreport@unesco.org
Tel: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.unesco.org/gemreport

Desarrollado por un equipo independiente y publicado por la UNESCO, el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo es una referencia acreditada para examinar, influenciar y promover un compromiso genuino hacia la Educación para Todos.

© UNESCO
ED/GEMR/MRT/2016/PP/23/REV3

