

Avkolonisering och utbildning i Östafrika

GÖRAN LINDE

Institutionen för samhälle, kultur och lärande, Lärarhögskolan i Stockholm

Sammanfattning: *I denna artikel behandlas skolväsendets utveckling i Afrika närmaste tiden efter självständighet från kolonialmakterna och fram till den senaste reformvågen efter strukturanpassningsprogrammen. Den region som berörs är östra och södra Afrika och främst Tanzania, Moçambique och med utblickar mot Zimbabwe och Sydafrika. Den tidsperiod som behandlas sträcker sig från 1961 till 1999. Beskrivningarna har i sina huvuddrag, men givetvis inte i kontextbundna detaljer, också relevans för andra avkoloniserade länder i Afrika.*

I analysen av hur skolan formats i fyra länder i östra och södra Afrika, Tanzania, Moçambique, Zimbabwe och Sydafrika, kommer de inflytelserika aktörerna som formulerar skolpolitiken att lyftas fram. Det är de nyligen självständiga staterna och deras ministerier, tillsammans med de externa finansiärerna, det vill säga bistånds- och kreditgivarna. Det civila samhällets roll kommer att behandlas, även om det civila samhället varit mycket undanträngt i de unga självständiga staterna.

Sydafrika bildar i detta sammanhang en kontrast mot de avkoloniserade länderna, ty det civila samhället och icke statliga organisationer spelade en stor roll i skolutvecklingen under apartheidtiden. Staten betraktades inte som legitim och kunde därför förbigås av utländska och inhemska NGO:s (Non Governmental Organizations, främst ideella biståndsorganisationer). Utgångsläget för det nya Sydafrika är alltså olikt de tre andra staternas och Sydafrika har haft möjlighet att bygga upp andra relationer mellan stat, regioner och skola än vad som gäller i den statscentralistiska modellen.

Frågan för undersökningen är främst *läroplansteoretisk* och gäller hur det innehåll som förmedlas i skolorna formas och vilka sociala krafter och maktförhållanden som verkar såväl i formuleringsarenan som i genomförandet på skolnivå. Fokus för undersökningen är att söka inflytandet över läroplansutvecklingen. Tre frågor vägleder därför undersökningen:

- Vad vill staterna med skolan?
- Vad vill biståndsgivarna med skolan?
- Hur utvecklas maktförhållanden mellan stat, biståndsorgan och det civila samhället i frågor om skolans innehåll?

I undersökningen jämförs främst Tanzania, Moçambique, med utblickar mot Zimbabwe och Sydafrika. I komparativa studier är det ofta en eller flera aspekter av ett fenomen som fokuseras, och som belyses genom kontraster mellan de jämförda länderna. Denna studie skiljer sig från många andra komparativa studier genom att den har en tonvikt på gemensamma drag, trots de stora kulturella och språkliga skillnader som finns både mellan länderna och mellan regioner inom länderna. Bakgrunden till detta fokus på gemensamma drag i skolutvecklingen är bland annat den postkoloniala situationen med nationsbygget som projekt, resursbristen med mer eller mindre beroende av utländskt stöd, och vissa gemensamma drag i statscentralismen.

Källor för undersökningen är dels litteraturstudier, dels tillgång till rapporter och dokument vid arbete i Arbetsministeriet i Tanzania och från utbildningsministerierna i Moçambique och Zimbabwe under åren 1984 till 1999¹.

AFRIKANSK UTBILDNING I FÖRKOLONIAL OCH KOLONIAL TID

Östafrikas kolonisering började med arabiska och portugisiska bosättningar vid kusten under 1500-talet. Vid den tidpunkten existerade inte några stater i området utan samhällena organiserades i stammar och klaner. Den omgivande naturen spelade stor roll för levnadsförhållandena och det fanns inte någon teknologi stark nog att kunna »kuva naturen». Olika hantverk var specialiseringar för olika stammar och utgjorde grund för handel mellan stammarna och för stabila ekonomier med förmåga att producera sina egna produktionsverktyg (Ilfie 1979, Kjekhus 1977). Att lära sig dessa hantverk skedde genom imitationsinlärning (Kweka 1984). De tidiga kolonistörerna drev inte någon form av organiserad utbildning med undantag av koranskolor vid Swahilikusten, vilka syftade till att sprida islam men inte till andra kunskaper och färdigheter.

Den tidigaste formaliserade utbildningen av afrikaner kom med de tyska (i Tanganyika)² och brittiska kolonistörerna, vilka i början av 1900-talet upprättade yrkesskolor i anslutning till missionsstationer. Utbildningen tjänade främst till att täcka behoven av lokal produktion för dessa missionsstationer, för regeringstjänstemän och för köpmän och storbönder (Scanlon 1964). Ämnen vid dessa yrkesskolor var främst snickeri, murning, skomakeri, skrädleri och bokbindning. Vid sidan av missionsskolorna bedrev briter också skolor för lägre tjänstemän i administration och bokhålleri. De uppmuntrade också immigration av indier till Östafrika för att få tillgång till lägre tjänstemän till kolonialadministrationen.

I alla de berörda länderna har det varit skilda skolsystem för inhemska befolkning, för indier och för de vita, det vill säga skolsystemen under kolonialmakter har varit segregerade efter raskriterier. I Moçambique, som var en portugisisk koloni, var skolan för afrikanska barn mycket måttligt utbyggd och staten tog ett mycket begränsat ansvar för allmän skolgång, precis som i moderlandet. Skolan var främst en angelägenhet för katolska kyrkan men statliga primärskolor och gymnasier förekom också för vita.

Även svarta kunde få tillträde till dessa skolor om de var klassificerade som *assimilados*. Andra än *assimilados* hänvisades till katolska skolor särskilt avsedda för afrikaner. Endast en mindre andel av den afrikanska befolkningen kom i åtnjutande av någon skolgång alls och vid Moçambiques självständighet 1975 var endast sju procent av befolkningen läskunnig.

I Tanganyika hade kolonialregimen ett större intresse för allmän skolgång. Vid slutet av andra världskriget gick tio procent av afrikanerna i skolan medan de vita och asiaterna hade en hundraprocentig uppslutning. Regimen var inte tillfreds med situationen och under de första åren av 1950-talet utarbetades en tioårsplan för utveckling i vilken det ingick att bygga ut primärskolan för alla barn i Tanganyika. Planen hann inte verkställas före självständigheten 1961 men utbyggnaden hade nått långt och utgångsläget för den självständiga staten var relativt gynnsamt (Cameron & Dodd 1970).

Vad vi i mycket översiktlig sammanfattning finner är att i de förkoloniala samhällena skedde ingen separation mellan produktion och reproduktion av kunskaper. Lärande var en del av det dagliga livet i arbete och gemenskap och inte utskilt till något annat rum. Den första separationen av lärande från produktion och dagligt liv (med undantag för arabiska koranskolor) var missionsstationernas yrkesskolor. Skola och institutionaliserad utbildning är en del av den moderna sektor som importerats till Afrika via kolonialismen och som fortsatt importeras via biståndet, och som saknar inhemskt ursprung och tradition.

SKOLAN UNDER BEFRIELSEKAMPEN

Skola och utbildning för alla var högt prioriterade områden inom befrielse- rörelserna. I det fattiga Moçambique drev befrielse- rörelsen FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) skolor i de tidigast befriade områdena och rörelsen bedrev också exilskolor bland annat i Bagamoyo i Tanzania. Även ANC (African National Congress) drev exilskolor under sin självständighets- kamp. Förebilderna för de första nationella skolorna efter självständigheten var till en början kolonialisternas skolor för sina egna barn. Det fanns en strävan att inte ge afrikanska barn någonting sämre än vad kolonialisterna gav de sina. Samtidigt med denna strävan fanns en vilja att nationalisera innehållet – att göra det afrikanskt och inte europeiskt.

Skolan under befrielsekampen har en speciell historia i Sydafrika. Förutom att ANC har drivit skolor i exil under kampen enligt samma mönster som andra befrielse- rörelser, så har det också skett en befrielseinriktad utveckling av skolor i landet under apartheidregimens tid. Flera välgörenhets- och hjälpporganisationer intresserade sig för att förbättra skolorna för de svarta i Sydafrika och många fick tillstånd att bedriva pedagogiska projekt i shantytowns och andra svarta områden. Vad Sydafrika ärvde från dessa försök var en mer lokalt förankrad utvecklingsstrategi än i de andra länderna som valt en totalt centralistisk strategi från början. Genom att den sydafrikanska staten inte tillerkändes legitimitet från omvärlden så gick stödet till skolor via samhällliga organisationer i stället för genom staten och erfarenheterna visade en praktisk väg bort från statscentralismen i styrningen

av skolan även efter att det gamla systemet fallit och staten vunnit omvärldens legitimitet.

LÄROPLANSKODER

Urvalet av kunskap för förmedling formuleras i arenor där inflytelserika eliter tillerkänts makt att göra dessa urval. Föreskrifterna kan ske på nationell nivå eller på lokal nivå eller via karismatiska skolledare och lärare, eller som i befrielseerörelser, av gerillaledare, men hur som helst, det är personer i någon slags ledande ställning som talar om vad andra ska bilda för uppfattningar om världen via stoffurvalet i skolan. Stoffurval uttrycker en maktrelation mellan formuleringsarenan och de skolbarn som ska ta emot stoffet.

Läroplansteoretikern Ulf P. Lundgren (1983) introducerade begreppet *läroplanskod* för att analysera de vägledande principerna för stoffurval. De koder Lundgren (1983) nämnde var den »klassiska koden», »den realistiska koden», »den moraliska koden» och slutligen »den rationella koden». Med den sistnämnda kom nyttighetstänkandet in i skolan. Det kom med progressivismen, vars revolutionerande nyhet var att skolan inte bara skulle reproducera redan vunnit kunskap utan också engageras i föränderligheten av samhället och förbereda för deltagande i ett samhälle där ny kunskap ständigt kommer att produceras. Andra beteckningar för samlande principer för stoffurval är givetvis möjliga. I läroplanslitteraturen förekommer bland annat »den vetenskapligt-rationella koden» och »den medborgerliga koden». Den moraliska läroplanskoden kan spjäckas i olika underavdelningar beroende på vad det är för moral som förmedlas och i den fortsatta framställningen används termen »den politisk-patriotiska koden».

Närmast efter självständigheten har de gamla koloniala läroplanerna och läroböckerna gällt men det har varit en prioritet i utbildningsministerierna att få fram nya läroplaner och nya läromedel, anpassade till det egna landets natur, historia och kulturmiljö. Vad som är påtagligt med de nya läroplanerna och läroböckerna för primärskolan är den framträdande politiskt-patriotiska läroplanskoden. Men vad som också är påfallande är hur starkt påverkade länderna ändå är av sitt koloniala arv i fråga om kunskapens organisering, i synen på kunskapskontroll och i förmedlingsformer. I Tanzania, Zimbabwe och Moçambique tilldrar sig läseböckernas berättelser i den bekanta afrikanska miljön och det är bara afrikaner på bilderna. Men på bilderna liknar familjelivet det europeiska, ofta med mamma, pappa och två barn, en pojke och en flicka. Sådana hushåll är inte vanliga i Östafrika, där man bor i utvidgade storfamiljer och systrar ofta bor tillsammans med sin barnaskara av kusiner men med frånvarande fäder. Vanligt är också att barn växer upp hos sin mormor. En europeisk idealbild lever ändå kvar och den avbildade verkligheten ändras till platsen men är förvånansvärt intakt innehållsligt.

I historia i Moçambique är självständighetskampen det främsta temat och nationens hjältar idoliseras, och kampens bemärkelsedagar inpräntas. I de moçambikiska historieböckerna nämns inte Portugal annat än i berättelser om kolonialmaktens illdåd. Den politisk-patriotiska kodens mening kan man undra över. Närmast till hands ligger kanske att tro att det är en maktkon-

solidering. De nya ledarna och det tillåtna partiet vill måla ut sig som den legitima makten och skapa en affektion för den hos barnen. En annan tolkning kan vara att koden är ett led i nationalstatsprojektet.

NATIONALSTATEN SOM PROJEKT I VARDANDE OCH NATIONALSTATENS SPRÅK

De nyligen självständiga länderna har inte varit länder eller nationer före kolonialismen utan skapades av kolonialmakterna. Vid självständigheten fanns alltså redan avgränsade länder men knappast känslan av samhörighet genom en nation. Människorna har en del av sin identitet i stamtillhörigheten och den understryks av en språkgemenskap. De nya ledarna söker bygga sammanhållna nationer av de övertagna kolonierna och det fordrar förstås en mängd symboler såsom flagga, nationella helgdagar och inte minst uppvisning av staten i form av militär, polis och presidentens besök med följe i alla landsändar och presidentens porträtt i alla kontor. Ett gemensamt historiemedvetande byggt på nationens hjältar och befrielsekampen passar givetvis perfekt in i nationalstatsprojektet och blir en given del av skolans innehåll. En annan roll som skolan också har i dessa projekt är det språkliga enandet.

I Tanzania är *kiswahili* nationalspråket och det behärskas av nästan alla. Den som talar ett bantuspråk som modersmål lär sig ganska lätt *kiswahili*. Språket är till en del artificiellt men till största delen ett arv av ett blandspråk från Östafrikas kust med sina första skriftliga belegg från 1500-talet. Arabiska köpmän bosatte sig området och afrikanerna tog till sig ur det arabiska ordförrådet och placerade in orden i bantuspråkens struktur. Redan före Tanganyikas självständighet började *kiswahili* att användas som medium för samtal mellan personer med olika modersmål. Efter självständigheten blev swahiliseringen officiell politik och en kommitté bildades med uppgift att standardisera språket och besluta om nya ord för den moderna sektorn. Kommittén blev aldrig framgångsrik och importen av nya ord för ekonomi, teknik och administration har blivit ett spontant övertagande av engelska ord anpassade till bantuspråk. Så heter t.ex. flygplan »aropleni» och elektrisk ström heter »karrenti». Ambitionen om skolgång för alla som fram till 1990-talets nedgång varit framgångsrik, har givetvis befrämjat det språkliga enandet och den nationella identiteten kan sägas vara ganska stark.

Situationen i Moçambique är annorlunda. Där är språksplittringen ett verkligt problem och nationalspråket fungerar dåligt som skolspråk. Nationalspråket och skolspråket är portugisiska men det är ett litet fåtal som talar det som sitt modersmål. Splittringen mellan olika bantuspråk är stor. Att portugisiska är nationellt språk för både administration och skola beror på att den tidigare ledaren för självständighetsrörelsen, Eduardo Mondlane, förespråkade det. Han hade två goda skäl för att förespråka portugisiska trots dess dåliga anseende som förtryckarnas språk. Hans ena skäl är att det behövs ett språk som har ord och begrepp för den moderna sektorns verksamheter. Det andra är att man inte kan gynna ett bantuspråk före de andra. Om till exempel ett *ronga*-språk från söder (där de ledande i självständighetsrörelsen kom ifrån) hade valts till nationellt språk är det tveksamt om den mångmiljon-

hövdade stammen Machua i norr skulle gå med på att erkänna sig som moçambikier. Så återstod då portugisiska som nationellt språk och skolspråk. Som skolspråk fungerar det dåligt eftersom de flesta barn inte kan språket och alltså lär sig ett nytt språk samtidigt med att de lär sig läsa.

Att grundläggande läs- och skrivinlärning helst bör ske på modersmålet råder det enighet inom tvåspråkighetsforskningen och UNESCO har också redan 1954 rekommenderat att alla barn skall ges möjlighet att få lära sig läsa och skriva på sitt modersmål. Under senare år och i samband med liberaliseringar har man börjat arbeta med skolböcker för de lägre klasserna på några bantuspråk men långt ifrån alla språk som talas förekommer som skriftspråk och alla har inte en erkänd ortografi.

I Zimbabwe finns det två dominerande stammar och språk, nämligen *shona* och *ndebele*. Shona talas i huvudstaden och det är den största stammen. Ndebele är tillräckligt stort för att utgöra en politisk kraft i sig och den politiska oro som förekommit i landet har varit spänningar mellan shona- och ndebelestammarna. Båda språken är officiella skolspråk och så är även engelska. Skolböcker ges ut på alla tre språken och TV:s nyheter läses på tre språk.

Sydafrika bestämde sig efter att ANC fick regeringsmakten för en generös språkpolitik. De största inhemska språken *xossah* och *zulu* blev officiella språk liksom ytterligare några inhemska språk och tre »vita» språk nämligen engelska, afrikans och portugisiska. Språket fungerar alltså inte som någon sammanhållande faktor men å andra sidan finns inte samma nationalstatsbyggande som i de andra länderna. Sydafrika har en längre historia som en nationalstat och har ett historiemedvetande såväl från de vitas kamp om hegemonin genom boerkriget och genom den långa kampen mot apartheid. Sydafrikas nationella problem är inte att skapa en nationalstat utan att skapa en sammanhållning mellan människor som tillhör olika och stridande folkgrupper. Slagordet för det projektet är *Our rainbow nation*.

DE STOLTA SKOLPROJEKTEN

Efter befrielsekampen stod utbildning för alla högt på dagordningen. I de nya staterna skulle alla barn erbjudas skolgång. Den koloniala rassegregerade skolan skulle avskaffas och en ny nationell skola med likvärdighet för alla skapas. Läroplanerna var ambitiösa. Ingen mer *bantu education* skulle förekomma. Samtidigt skulle läroplanerna afrikaniseras.

Läroplanerna efter självständigheten har formats efter skiftande uppfattningar om utbildningens instrumentella värde för nationsbyggandet. I den första fasen gällde det att få fram kompetenta afrikanska specialister som kunde ersätta de kvarvarande vita och inkommande biståndsarbetare. Ett instrumentalistiskt tänkande om *Manpower development* stod i förgrunden i skolpolitiken (Buchert 1991).

I en andra fas, som inleddes med Arushadeklarationen om *Socialism and Self-Reliance* i Tanzania 1967, och som också kom att präglade FRELIMO's skolpolitik lades tonvikten på massutbildning med en stark patriotisk-politisk

inriktning. Målet var att dana osjälviska människor som i en kollektivistisk anda skulle bidra efter sin förmåga till sitt lands uppbyggnad.

En tredje fas inleddes under 1980-talet i samband med strukturanpassningsprogrammen. Utbildningen liberaliserades, så att andra än staten kan vara huvudmän. Inflytandet decentraliserades. Delfinansiering från föräldrar genom skolavgifter och indragning av fria böcker infördes. Kärnan i strukturanpassningen är »downsizing of government». Regeringarna ska spendera mindre pengar och koncentrera sin roll till policy, strategi, reglering, uppföljning och tillsyn och låta bli att ta den stora roll i genomförande som de tidigare försökt.

Var och en av dessa faser har backats upp av externa finansiärer. Det har funnits ett inflytande från biståndsgivare. I nästa avsnitt skall jag diskutera frågan om hur givarinflytandet har påverkat skolpolitiken under de tre faserna. För att kunna utreda detta närmare behöver vi veta lite om dels hur biståndets doktrinutveckling sett ut, dels hur styrkeförhållandena mellan givare utvecklats.

BISTÅNDETS DOKTRINER

Med »doktrin» avses i detta sammanhang vägledande politiska principer för biståndet. Doktrinerna innehåller dels normativa element, uppfattningar om vad som är det rätta, dels kognitiva element, uppfattningar om den samhällseliga »verkligheten» (E Linde 1995). I doktrinerna ingår också tekniska synpunkter på arbetsformerna, dvs metodanvisningar. Doktriner skiljer sig från biståndspolitiska mål. Dessa mål anger vad som ska uppnås genom biståndet och de är tämligen beständiga medan doktrinerna är mer föränderliga och också definierar vilken relativ vikt de olika biståndspolitiska målen har under en given tidsperiod.

De svenska biståndspolitiska målen, först formulerade som riktlinjer i proposition 100:1962, och som sedermera efter konfirmation av Regering och Riksdag 1978 blev lag, anger att huvudmålet för svenskt bistånd är att höja de fattiga människornas levnadsnivå genom att främja en utveckling enligt de fem detaljerade målen att arbeta för:

- Resurstillväxt,
- ekonomisk och social utjämning,
- demokratisk samhällsutveckling,
- ökat politiskt och socialt oberoende, samt
- framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön.

Det femte målet, miljömålet, är tillkommet senare än de andra och formulerades inför det riksdagsbeslut 1978 då de tidigare målen lagstodgades. Ytterligare ett mål har tillkommit senare och det avser att verka för jämställdhet mellan kvinnor och män i utvecklingsarbetet.

De svenska biståndspolitiska målen är intressanta ur internationellt perspektiv dels därför att Sverige är en inflytelserik bilateral aktör inom biståndet, dels därför att Sverige är en del av en större inflytelserik grupp av givarländer, nämligen *The likeminded group*, bestående av de nordiska

länderna, Holland, Schweiz och Kanada. *The likeminded group* står i sin tur FN-systemet nära.

Övriga inflytelserika aktörer är dels Världsbanken och Internationella valutafonden, vilka officiellt endast arbetar utifrån strikt ekonomiska bedömningar men vilka i realiteten kan anses arbeta ideologiskt för ekonomisk liberalism. Tidigare inflytelserika aktörer har varit Sovjetunionen och dess allierade och andra kommunistländer, inte minst Kina.

Sida:s tidigare generaldirektör Gösta Edgren skriver att svenskt bistånd alltid varit liberalt i den meningen att huvudmotivet har varit att hjälpa medan strategiska och ekonomiska intressen för att gynna Sverige inte har betytt mycket (Edgren i Frühling 1962 s 47). Uttalandet kan givetvis diskuteras särskilt i relation till Sveriges rolltagande i den Alliansfria rörelsen och i samband därmed biståndsdoktriner som kan tyckas underordnade diplomatiska överväganden att skapa goda mellanstatliga relationer.

Doktrinernas förskjutning från 1961, det år då det första svenska ämbetsverket för internationellt bistånd NIB bildades, och fram till 1990-talet kommer i det följande att beskrivas enligt komponenterna: biståndsmål, metoder och villkor.

Den första generationens doktriner satte utjämningsmålet i förgrunden. Biståndet skulle nå de fattigaste och medlen för det var att särskilt prioritera landsbygdsutveckling, vattenförsörjningsprojekt, hälsosektorn och skolan. Metoderna var projektbistånd vilket innebär att biståndet kanaliseras i avgränsade projekt med en början och ett slut såsom till exempel att bygga en dispensär eller en skola, att borra ett antal brunnar eller liknande. Villkorsdoktrinen kan sammanfattas i slagordet »bistånd på mottagarens villkor».

Den andra generationens doktriner innebar en målförskjutning mot politiskt och socialt oberoende, det vill säga att doktrinen stödde de nationalistiska dragen i de nyligen befriade länderna och den delvis autarkistiska utveckling som dessa önskade och som har sin grund i såväl socialistisk ideologi som i vaksamhet mot nykolonialistiska tendenser. I den svenska debatten om detta mål kom valet av programländer att stå i fokus. Statssekreterare Lennart Klackenborg ansåg att valet av programländer skulle ske efter politiska meriter medan dåvarande generaldirektören i Sida, Ernst Michanek, hyste motsatt uppfattning. Det inslagna spåret, att behoven skulle styra valet av programländer och arbetet för långsiktiga mål, skulle föra med sig reformistiska positiva förändringar (Frühling 1986). Vad beträffar metoderna i biståndsarbetet skedde en rörelse från projektbistånd mot landprogrammering. År 1970 publicerades en rapport, Jackson-rapporten, vilken förespråkade en metod som kallades *country programming*. Sida tog aktiv del i arbetet för detta arbetssätt och införde 1972 begreppet »landram» vilket innebar bland annat att avtalen på toppnivå avsåg det totala belopp som mottagarlandet kunde räkna med i sin statsbudget. Projekt började bytas ut mot ekonomiska stödformer såsom importstöd och budgetstöd.

Från början av 1980-talet har doktrinerna förändrats och vi kan tala om en tredje generation av doktriner. Målförskjutningen har gått mot demokrati och mänskliga rättigheter. Metodiskt har effektiviteten förts fram. Kraven på policy och strategiplanering för såväl enskilda sektorer som nationell

utvecklingspolicy har skärpts. Vad villkoren beträffar så har mottagarens villkor i stort sett bytts ut mot givarens villkor – biståndet ges på betydligt striktare villkor. För Sveriges del gäller villkoren dels det rent fiskala såsom kraven på redovisning och revision, dels kraven på en genomtänkt planering inom ramen för en långsiktig politik. Flera länder, även inom *Likeminded group* ställer också villkor som går utöver den sektor de stöder. Stöd till »mjuka sektorer» såsom hälsa, undervisning och socialpolitik kan villkoras mot att staten gör omfördelningar i statsbudgeten mellan utgifter till dessa sektorer och för försvar och säkerhet. Det omfattande stödet till mjuka sektorer anses kunna frigöra en större del av statsbudgetarna till militärutgifter och det är det givarna vill komma ifrån.

Från 1990-talets början, efter Berlinmurens fall, inledde givarorganisationerna ett närmare samarbete, bland annat samordning av givarnas diskussion om villkoren för ekonomiskt stöd. Världsbanken och *Likeminded group* har lite olika syn på hur villkoren ska utformas. För att undvika motstridiga villkor har båda parter fått ge med sig och kompromissa. Bankens villkor sträcker långt utanför enskilda sektorer och gäller exempelvis budgetåtstramningar, liberaliseringar, växelkurser. Inom sektorerna gäller de bland annat omdefiniering av ministeriernas roll, krav på policy och strategi, decentralisering, utrymme för privata alternativ och i viss fall delfinansiering av brukare. Dessa villkor är kopplade till en global trend kallad *Restructuring movement* (Papagiannis, Easton & Owen 1992) och som har sitt ursprung i Västvärlden. När kraven på offentlig service ökar samtidigt som skattetrycket inte kan öka har västvärldens svar varit att lägga större ansvar på brukare och det civila samhället. En viss ansvarsabdikering från det offentligas sida har skett. Dessa tendenser finns alltså hos givarländerna på hemmaplan och de bilaterala västliga givarna brukar kunna enas med Banken om dessa inslag i villkorstänkandet.

Kraven på en långsiktig utvecklingspolicy och strategiplaner för de stödda sektorerna som villkor för finansiering har också lett till att de samordnade givarna har granskat och diskuterat de planer som producerats och erbjudit sina tjänster till kommittéer som arbetar med formulering och revision av policydokumenten. Mottagarna, som är beroende av att planerna faller finansiärerna i smaken, har inget annat val än att släppa in givarnas representanter i kommittéerna.

Villkoren tyckas alltså innebära en »imposition» i mottagarnas policyformulering, något som i biståndets tidigare skeenden under 1960- och 1970-talen var tabu.

BISTÅND SOM IMPOSITION

In a sense, we're talking about a kind of recolonisation – about sending smart white boys in to tell them how to run their countries.
(The Financial Times 3 April 1985; citerat i Timberlake 1991)

Självkritiken för att lägga sig i andra länders angelägenheter och pracka sina egna lösningar på andra är ett kärt tema i den västliga biståndsdebatten. I den

första generationens doktriner var det en särskilt viktig regel att biståndsarbetarna endast fick ge tekniska råd men inte lägga sig landets politik. Projekten skulle avtalas efter framställan från mottagaren. Förhoppningarna var att med hjälp till investeringar och utbildning av afrikaner kunna få igång positiva spiraler för utveckling. Investeringar leder till framtida löpande kostnader och mycket som byggdes kunde inte underhållas eller vidmakthållas organisatoriskt och förföll. Tidigare investeringar från kolonialtiden såsom företag, banker, fastigheter nationaliserades under 1970-talet utan att tillräcklig ekonomi, kompetens och organisation fanns för ett övertagande och företag gick i stå och byggnader förföll. En fortsättning av samma biståndspolitik på mottagarens villkor var knappast möjlig. I det skedet introducerades sektorstänkandet med sektorvisa utvecklingsplaner. Mottagarens villkor byttes ut mot begreppet »biståndsdialog». Respekten för mottagarens politik var ändå stor.

I Tanzania formulerades principerna för *Socialism, Self-Reliance and Social Commitment* 1967. Moçambique blev självständigt 1975 och slog in på en socialistisk linje. Zimbabwe blev självständigt 1980 och slog likaledes in på en socialistisk linje. Skolan blev instrument för massmobilisering för den socialistiska politiken. *Likeminded group* stödde utbildning i alla dessa länder och ländernas önskemål var bland annat stöd till alfabetiseringskampanjer, stöd för skolbokstryckerier och skolboksdistribution, utbyggnad av skolor på landsbygden och liknande. Allt detta var möjligt att stödja inom ramen för de svenska biståndsmålen och den liknande politiken i övriga »likeminded» länder.

I principerna för *Education for Socialism, Self-Reliance and Social Commitment* i Tanzania ingick föreställningen om socialism som en »attitude of mind». Utbildningen skulle dana osjälviska människor med engagemang i landets uppbyggnad. Högre utbildning skulle inte leda till privilegier men till större ansvar för uppbyggnaden. Läroplansutvecklingen kom att riktas mot de politiska målen och den speciella socialistiska människosyn som president Nyerere hade formulerat. I Moçambique formulerades målet för skolan som att skapa »den nya människan», också detta en del i byggandet av ett socialistiskt samhälle och inom ett politisk-patriotiskt läroplanstänkande.

Det kan tyckas som att staterna lyckades formulera en egen skolpolitik oberoende av biståndsgivarna och också lyckades få stöd för den. Det är inte en helt riktig bild för de dominerande biståndsgivarna till skolsektorn under 1970-talet och det tidiga åttiotalet var inte bara västländerna. I Tanzania var Kina en framträdande aktör och även Sovjetunionen med allierade och Nordkorea uppträdde på scenen. Moçambique hade ett nära samarbete med Kuba. Västvärldens intellektuella var som vi vet influerade av socialistiska tankegångar och så var också västliga volontärorganisationer.

En radikal kritik av den koloniala utbildningen och uppfattningen att en ny utbildningspolitik bör syfta till att befria afrikanen från den koloniserade mentaliteten var också en tankeform som omfattades av västliga biståndorganisationer. Att skapa självförtroende och nationellt självmedvetande hos de många uppfattades som en väg till utveckling. Kuba och Kina hade slagit in på liknande vägar och Kuba hade framgångsrikt lyckats alfabetisera hela sin

befolkning. Den förda politiken för massutbildning, osjälviskhet, nationellt medvetande och samhällsengagemang hade alltså ett internationellt stöd. Den kan sägas vara en del i en global trend i tänkande om utbildning i Tredje världen.

I Zimbabwe har situationen hela tiden varit annorlunda. Landet var mycket högre utvecklat i infrastruktur och ekonomi än Tanzania och Moçambique var när det blev självständigt så sent som 1980. Många personer av brittiskt ursprung stannade kvar i landet och tog zimbabwiskt medborgarskap och det betydde bland annat att såväl koloniala tjänstemän i skoladministrationen som lärare blev kvar och förändringarna efter självständigheten blev mindre dramatiska. I brittisk anda var sekundärskoleutbildningen både före och efter 1980 främst byggd på privata skolor och biståndsstödet gick bland annat till finansiering av elevplatser i dessa skolor. Skolboksproduktionen och distributionen har hela tiden skötts genom kommersiella förlag och bokhandelskedjor och biståndsstödet har varit ett konsumentstöd för köp av böcker. Behovet att rekrytera utländska experter för biståndsprojekt har varit mindre.

År 1990 ordnades en internationell konferens av UNESCO och UNICEF i Jom Tien i Thailand med representation av utbildningsministrar och statschefer från hela världen. Konferensen antog ett slutdokument betitlat *Education for All*. I dokumentet underströks vikten av primärskoleutbildning för alla och primärskoleutbildning av god kvalitet. Dokumentet har fått stor betydelse för biståndsgivarnas aktiviteter under 1990-talet. I uttolkningen av det har kvalitetsfrågorna kommit att stå i förgrunden. Läroplansutveckling, lärarutbildning, läromedelsproduktion, reformering av prov och bedömningsformer och utvärdering av undervisningsresultat, alltså åtgärder för att förbättra primärskolan kvalitetsmässigt, har blivit biståndsorganens favoritprojekt. Utbyggnaden av primärskolan ges allt mindre stöd från de stora givarna utan det är till stor del en angelägenhet för NGO:s. UNICEF är också en organisation som stöder skolbyggnad men inte på det gamla sättet att bygga en skola och överlämna till ett mottagande ministerium vid en ceremoniell högtid. I stället byggs skolor samtidigt som föräldrakooperativ eller någon annan fristående organisation bildas och en pedagogisk planering pågår parallellt med byggandet av skolan. Politiskt kan den formen för utbyggnad av primärskolan anses vara en del i decentralisering och förändring av ministeriernas roll, alltså ett stöd i *Restructuring Movement*-andan.

Åter till frågan om biståndet som imposition: Kommer det in »smart white guys» och talar om för afrikanerna hur de ska sköta sina länder? Har den västliga självkritiken god grund? Svaret är komplicerat och det är troligen inte så enkelt som att den som kommer med pengar kan pracka vilken lösning som helst på något mottagarland. Alla länder med biståndsstöd för en egen skolpolitik och de för en politik som kan attrahera stöd. Det är snarare globala trender än enskilda givare som bestämmer politiken, på samma sätt som de globala trenderna också påverkar västländer.

Men hur är det i enskilda projekt? Kanske biståndsarbetare ger sina lösningar på afrikanska problem utan tillräcklig kontextbaserad kunskap? Att det sker ett inflytande över hur saker sköts när det finns utländska finansiärer och experter på plats kanske snarare är en självklar utgångspunkt

och någonting som inte är ont eller gott i sig. Hela den moderna sektorn i Afrika har importerats utifrån. Skolan är en del av den moderna sektorn och den introducerades av kolonialister och har förts vidare genom nationell politik och biståndsstöd. Skolan är i sig en imposition. Utbildning i institutionaliserad form fanns inte i Östafrika före kolonialismen men den anses värdefull både av afrikanska regeringar och av omvärlden. Utan kontakt med omvärlden finns små möjligheter att alls utveckla skolan och att finansiera den. Att det sker influenser vid internationella kontakter är inte unikt för biståndsverksamhet utan ett generellt fenomen. Imposition i sig är knappast en intressant fråga för moralisk bedömning utan det kanske är andra frågor om vilka villkorade politiska påtryckningar som gjorts av vem i vilket land och vilka praktiska lösningar och dessas lämplighet i specifika kontext, som bör behandlas.

Bistånd på mottagarens villkor är (var) inte någon framkomlig väg för utveckling. »Mottagaren» kan tänkas vara en stat, ett land eller folk men mottagaren representeras av någon, oftast av ministrar, viceministrar och nationaldirektörer. Dessa står inte fria från egna intressen och de har bindningar till familj, klan och stam och agerar därefter. Biståndsorganen har ofta klagat över korruptionen i mottagarländerna men sällan sett bortom det trubbiga begreppet »korruption» och analyserat förhållanden i relationsstyrda stater. I Östafrika är det civila samhället uppbyggt kring familj och klan som ett trygghetssystem och livet är fyllt av förpliktelser, av tjänster, gentjänster och tacksamhetsskulder liksom av regler för de hedersamma relationerna till omgivningen (Hydén 1985).

När en person får en ställning i Staten flyttas dessa relationer med in i tjänstgöringen och det är inte möjligt för den som vill behålla sin heder och sin ställning i familj och klan att bortse från förväntade förpliktelser att hjälpa de sina till exempel med att få en plats i sekundärskolan, att förflyttas till nästa klass eller att få ett utlandsstipendium. Vad som oprecist kallas »korruption» är till del en fråga om socialt mer tvingande normer än de som gäller »god ämbetsmannased», något som utvecklats i Europa i samband med bildandet av kontraktförhållande mellan furstar och undersåtar i småstaterna före Westfaliska freden och som vidareutvecklades i nationalstaterna.

President Nyerere i Tanzania, liksom andra presidenter vilka gjort nationalstatsprojektet och etablerandet av en nationell identitet och solidaritet och en osjälvisk uppoffrande attityd i nationsbyggandets tjänst som en huvuddel i sin verksamhet, kan inte sägas ha lyckats så bra med sin avsedda mentalitetsförmering. Lene Buchert (1991 102 f) sammanfattar utbildningspolitiken under epoken av *Socialism and Self-Reliance* som ett misslyckande:

The Tanzanian society of the early 1980s, therefore, was far from representing the rhetoric or achieving the goals of the official statements and plans on Socialism and Self-Reliance.

Buchert fortsätter:

This could be due, to some extent, to a simplistic misrepresentation of the nature of interaction in the pre-colonial society, which was taken as model for the new Tanzanian society.

För att sammanfatta frågan om impositionen så ser det ut som förändringarna i utbildningspolitiken och vad man främst satsar på såsom i första fasen *Manpower development*, i andra fasen massmobilisering och i tredje fasen kvalitetsutveckling med decentralisering och privatisering, följer globala trender som kan indelas i tiden före den globala vänstervågen, tiden under den globala vänstervågen och tiden efter kommunismens sammanbrott. Direkt inflytande från »smart white guys» som talar om hur det ska vara är väl snarast en fråga om de globala trendernas budbärare.

LÄROPLANERNAS INNEHÅLL OCH GENOMFÖRANDE

I läroplansutvecklingen i Östafrika kan man urskilja tre faser. I den första början fanns ingenting annat att göra än att ta över de läromedel och de läroplaner som fanns och försöka expandera utbildningen. I den andra fasen gjordes ansträngningar att afrikanisera innehållet i läroplaner och läromedel och i den tredje fasen eftersträvas decentralisering av läroplanerna.

Vi kan se i läroplaner och i skolböcker att det som hände i den andra fasen dels var att läroplaner och böcker fick ett mycket påtagligt politisk-patriotiskt inslag, dels att den tidigare »akademismen» i läroplaner och skolböcker från de vitas utbildning bestod.

I den tredje och innevarande fasen i läroplansutvecklingen är en framträdande fråga på dagordningen frågan om förhållandet mellan det nyttiga för det dagliga livet och grundkunskaper för fortsatta studier. Vissa påpekar att primärskolan är i kris och beredskapen att ta emot elever i sekundärskolan är låg. Därför bör inriktningen vara att förbereda för barnens tid efter skolan såsom att förutom att kunna läsa, skriva och räkna också kunna odla, ha kunskap om hälsa och hygien, klara hushållsekonomin, ha kunskaper om egenföretagande och andra nyttigheter. En annan linje i diskussionen är att hålla fast vid ett »akademiskt» innehåll, som förbereder för fortsatta studier och som förmedlar en modern vetenskaplig världsbild för modernisering av Afrika. I den aktuella diskussionen är frågan om decentraliserade läroplaner också en het fråga. Frågan om ett mer traditionellt skolstoff enligt en »vetenskapligt-rationell» kod eller utbildning för »life skills» inrymmer i sig större frågor om utvecklingsoptimism eller abdikation från utvecklingstron.

I den första perioden efter självständigheten förväntades en snabb utveckling av den moderna sektorn och det var närmast givet att skolan skulle ha samma ambitionsnivåer som i den industrialiserade världen. Förväntningarna har inte uppfyllts och en tentativ hypotes är att intresset för »life skills» står för en abdikation från ambitionen att inordna hela samhället i den moderna sektorn med industri och arbetsmarknad. I stället vill man förbättra möjligheterna för majoriteten att leva ett gott liv i en mer traditionell afrikansk livsstil med hög grad av självhushållning.

I Tanzania finns redan »life skills» på schemat och diskussionen om ämnet och dess roll har nått ut till lärarna på fältet. I Moçambique dryftas tanke-

gångar av samma slag i läroplansdiskussionen på central nivå men någon läroplansformulering för skifte från tidigare disciplinindelad ämnesstoff till praktiskt stoff har inte skett.

I såväl Tanzania som Moçambique och Zimbabwe utfärdas läroplaner på ett mycket detaljerat sätt av utbildningsministerierna. De är giltiga för hela landet i såväl enskilda skolor som i statliga skolor. Prov och betygssättning för avgångsbetyg görs centralt. Om man skulle tänka sig att utbildningsönskemålen inte är lika dana i fattiga distrikt på landsbygden och i urbana centra eller i statliga skolor och i vissa privata skolor, och man därför vill kunna göra skilda läroplanstolkningar eller egna varianter av syllabus, så skulle det också vara nödvändigt att decentralisera kunskapsbedömningen och det är man ovillig till i utbildningsministerierna. Den decentralisering som de facto sker är inte att släppa fram lokala varianter av läroplaner i statliga skolor eller tillåta examination på lokal nivå, utan det är att erkänna betyg från icke statliga skolor som likvärdiga.

Lundgrens (1983) rationella läroplanskod stämmer i viss mån in på den aktuella diskussionen om skolan som en förberedelse för det kommande dagliga livet men Lundgren kopplar också den rationella koden till progressivistiska rörelsen och förberedelsen för att själv kunna söka kunskap i en föränderlig värld. Denna attityd och den flexibiliteten träffar vi dock inte på i några existerande syllabi i Tanzania och Moçambique. Vad som förmedlas är i detalj föreskrivet. Syllabus och skolböcker är nära nog identiska och alternativa läromedel existerar ännu inte. Undervisningen präglas av en närmast kateketisk ritual av frågor och svar, ofta körsvar, där eleverna återger den text läraren läst. Inriktningen är vad som kallas *root learning* (APLE-studien³, Linde 1986, 1994b, Strandberg 1999). Strandberg (1999) påpekar att förkoloniala ritualer, vika ingått i socialisation och konformitetsfostran bär drag som är mycket likartade de drag vi idag finner i klassrumsinteraktionen. Ritualerna kan liknas vid rollspel med kollektivt deltagande där just upprepning och körsvar ingick. Vad som diskuteras i aktuell läroplansdebatt i kommittéer i ministerier är kopplat till progressivistisk rationalitet men vad som existerar är snarare instrumentellt.

DEN INSTRUMENTELLA LÄROPLANSKODEN

För att tala om läroplanstänkande i Östafrika bör man kanske byta ut begreppet »rationell läroplanskod» mot »instrumentell läroplanskod». »Instrumentell» syftar på staternas sätt att använda skolan som ett instrument för sina politiska syften. Elevernas roll blir att vara de som ska genomföra vad staten vill. Syftet med skolan är att den ska tjäna en bestämd politik. Maktrelationen mellan skolmyndigheter och elever är explicit.

Såsom den rationella läroplanskoden i progressivismens anda beskrivs av Lundgren, så präglas koden av respekt för eleven som ett lärande subjekt och eleven studerar för sin egen framtid. Det är elevens livsprojekt de är fråga om. Den instrumentella läroplanskoden har det gemensamt med den rationella att den är nyttighetsinriktad och framtidsinriktad men den skiljer sig från den rationella koden genom synen på eleven, inte som ett lärande subjekt som

studerar för sin egen skull, utan som en kugge i det maskineri som skall verkställa statens uppställda mål. Framlidne president Nyerere har explicit uttryckt att utbildning inte får tjäna den enskilde som konsumtion eller leda till privilegier.

Under den första skolpolitiska fasen i Tanzania efter självständigheten 1961 då *Manpower development* gällde följde planeringen utbildningsekonomiska principer. Tänkandet var påverkat av en av UNESCO anordnad konferens i Addis Abeba 1961 (Tanzanias självständighetsår) under en epok då en ganska mekanistisk utbildningsekonomi var inflytelserik. Utbildningsekonomerna intresserade sig för förhållandet mellan investeringar i utbildning och output i termer av samhällsekonomiska vinster (Schultz 1963, Tinbergen & Boss 1965). I Tanzania rådde föreställningen att utbildning av tekniker var en kungsväg för industriell och ekonomisk utveckling. Denna utbildningspolitik blev inte framgångsrik. Landet utvecklades inte vare sig industriellt eller ekonomiskt. De faktorer som påverkar teknisk och ekonomisk utveckling är mer komplexa än att utbildning ensamt kan ge effekter.

För att teknisk utbildning ska ha några effekter fordras samtidiga andra aktiviteter i industriell uppbyggnad (King 1977, Rao 1979). Utbildningsekonomin i sin input-outputmodell föll i vanrykte under 1970-talet, även i Tanzania.

Skiftet i utbildningspolitik i Tanzania 1967 i samband med Arusha-deklarationen (*Education for Socialism, Self-Reliance and Social Commitment*) syftade också till att höja produktionen och produktiviteten och främst i jordbrukssektorn men metoderna var annorlunda än under *Education for Manpower Development*. Den nya kungsvägen var att höja utbildningsnivån för hela befolkningen och göra alla delaktiga i utvecklingsansträngningarna. Att restaurera det samhälleliga engagemanget och skapa entusiasm för den förda politiken var en huvudingrediens. Men entusiasmen infann sig inte annat än på det retoriska planet. Tanzanias ekonomi gick nedåt under sjuttio- och det tidiga åttiotalet och landet blev alltmer biståndsberoende. Under denna epok omstrukturerades också jordbruket genom kollektivisering. Tidigare jordägande bönder fick slå ihop sina ägor och bilda gemensamma byar, sk Ujamaabyar («ujamaa» betyder »enhet» på kiswahili).

Reformen mötte passivt motstånd som påtvingade jordbrukskollektiviseringar alltid gör om de inte möter öppet motstånd. Banker, industrier, fastigheter och distributionskanaler för livsmedel nationaliserades. Det *social commitment* som Nyerere talade om syntes inte i de nationaliserade företagen eller i statsverket. Det var snarare så att tjänstemännen i dessa var kompakt ointresserade av att betjäna kunder och allmänhet och av att sköta företagen. Under 1970-talet och fram till 1984 var varubristen i Tanzania mycket omfattande och lagringsbara livsmedel, som *Tanzania Milling Corporation* hade monopol på att distribuera, fanns varken i butiker eller på marknader utan kunde bara köpas av de svarta börshandlare som skötte den fungerande delen av ekonomin. 1982 vände sig Tanzania till Valutafonden med en bottenkörd ekonomi och bad om lån och därmed påbörjades villkorade förändringar i en liberaliserande riktning. 1986 inträdde en andra fas i strukturanpassningsprogrammen och den var mer långtgående än villkoren från 1982.

Valutafondens villkor var en total omstrukturering av Tanzania till ett pluralistiskt flerpartisystem, inrättande av lokala valda distriktpolitiker, som tar över en del ansvar från ministerierna (bland annat ansvaret för primärskolan), ekonomiska åtstramningar, *cost-sharing* och framför allt marknads ekonomi med upphörande av statsföretagens monopol (Buchert 1991). Därtill kom krav på att anpassa den övervärderade valutan till marknadskurs. Under första tiden av strukturanpassningen ökade jordbruksproduktionen både för inhemsk distribution och för export. I programmet ingick rätten att privat äga mark. BNP (bruttonationalprodukten) höjdes kontinuerligt från 1985 och framåt med vissa kortare bakslag (Buchert 1991).

Samtidigt föll priserna på jordbruksprodukter och bristen på utlandsvaluta för import är alltjämt kronisk. Innan strukturanpassningsprogrammet började var många inom de tanzaniska eliterna mycket skeptiska. De ansåg att IMF kränkte landets suveränitet och folkets rätt att själva bestämma över sitt öde och sin framtid. Rädslan för nykolonialism var stark. IMF utesluter allt annat än strikt ekonomiska bedömningar för långivningen. Vad som kallas »strukturanpassningsprogram» innehåller kanske ändå en del av vad man kunde kalla »kulturanpassningsprogram», det vill säga de villkorade förändringarna är så omfattande att de förutsätter en annan mentalitet hos både styrande och folk.

SKOLAN UNDER STRUKTURANPASSNINGEN

I de länder som genomgår dessa program enligt lånevillkor från Banken och Fonden ser vi en likartad utveckling i skolpolitiken. Det nya består i åtstramad statsutgifter för skolan, *cost sharing*, decentralisering, skolboks-försörjning enligt marknadsekonomiska principer och läroplansreformer i riktning mot mer lokalt inflytande.

En tröghet i läroplansreformeringsen är att förändring av läroplaner förutsätter samverkan med andra förändringar för att bli framgångsrik. Nya läroplaner förutsätter kapacitet att ge ut nya böcker och det i sin tur förutsätter en fungerande läroboksproduktion och läroboksmarknad. Även prov och bedömningssystemen behöver ändras. Prov ska ansluta till läroplaner och om läroplanerna skrivs mer flexibelt med större tolkningsutrymme så fungerar inte de centrala proven.

SATSNING PÅ KVALITET OCH EFFEKTIVITET

Om alfabetisering och expansion av primärskolan varit ett av de tidigare målen så har turen nu kommit till kvaliteten. Undervisningens resultat är svaga, visar de internationella utvärderingar som gjorts (bland andra APLE-studien i Moçambique). Alla de större givarorganisationerna är idag intresserade av att medverka i kvalitetsutvecklingsprogram såsom läroplansutveckling, skolboksstöd, lokal skolutveckling och framför allt, lärarutbildning och fortbildning. Intresset för kvalitetsutveckling har flera grunder. En är kopplad till intresset för effektivitet. Varför satsa resurser på att barn ska gå ett visst antal år i skolan om resultaten i lärande är usla. Det är bättre använda

pengar om resultaten i relation till antalet skolår förbättras. Det finns alltså ekonomiska argument för kvalitetsutveckling. En annan grund är den officiella sanktioneringen av kvalitetsutveckling från Jomtin-dokumentet 1990. Ett tredje skäl kan vara uppgivenhet inför expansionsbehoven. Det är helt enkelt inte lätt att åstadkomma några lyckade projekt inom expansionen och behoven är så stora att även de största givarna bara skulle kunna åstadkomma marginell och föga synlig expansion.

EFFEKTERNA AV STRUKTURANPASSNINGEN FÖR SKOLAN

För Moçambiques del finns ingen samlad bild av vad strukturanpassningen betytt för skolan. I Tanzania har studier på området sammanställts i Lene Bucherts avhandling från 1991. Siffrorna som redovisas säger i korthet: Läskunnigheten ökade från 1982 till 1986 men har sedan åter börjat sjunka. Andelen barn som skrivs in i skolan ökade under samma period från 60 till 70% men har sedan börjat sjunka. Å andra sidan har antalet (och andelen av befolkningen) ökat i sekundärskolan, i högre utbildning och i lärarutbildning. Skälen till minskad läskunnighet och lägre andel barn i skolan sedan 1986 tolkas dels i termer av minskade statsutgifter till skolan både i andel av statsbudgeten och totalt på grund av utgiftsätstramningar.

Cost sharing slår olika i olika ekonomiska skikt. För sekundärskolans del har *cost sharing* betytt en viss ökning av volymen. De som kan betala kan köpa sig en plats i sekundärskoleutbildning. Ett privat utbud finns också. För de fattigaste betyder *cost sharing* att de inte längre kan sända sina barn till primärskolan. Analfabetismen ökar och lärarnas levnadsförhållanden försämras fortlöpande.

Den bild som ges kan tolkas som att underfinansieringen genom budgetåtstramningar gör det svårt att hålla sig med en kompetent lärarkår och att expandera primärskolan så att *Education for All* kan realiseras, att dessa budgetåtstramningar alltså har haft negativa effekter på primärskolan. *Cost sharing* ger chans till utbildning för dem som kan betala och utbudet av sekundärutbildning ökar. Samma åtgärd leder till minskad skolgång för de fattigaste. Effekten är alltså en fördelningspolitisk »högervändning». Andra effekter av strukturanpassningen som bland annat de pedagogiska effekterna av decentralisering, vad privata skolor kan inspirera statliga skolor till, eventuella försök att göra friare läroplanstolkningar etc. finns inte redovisat i den refererade skriften (Buchert 1991). Pedagogiska utvärderingar kopplade till politiska förändringar lyser med sin frånvaro.

VEM VILL VAD?

Vad vill staterna med skolan?

Svaret på den frågan är att de har velat lite olika saker under olika skeden av sin självständighet men det som är gemensamt är en instrumentell syn på skolan för statens politiska mål. Utbildning är på intet sätt att betrakta som ett private good eller en kulturkonsumtion eller karriärväg för någon enskild. Ett första skede har präglats av utbildningsekonomiskt tänkande som låg i tiden,

ett andra av massmobilisering som en väg till ekonomisk tillväxt och konsolidering av nationalstaten och dess suveränitet och en tredje fas är en omstrukturering i strukturanpassningens anda.

Vad vill biståndsgivarna med skolan?

Givarnas intressen var olika fram till Berlinmurens fall. Kommunistiska länder såsom Kina, Kuba och Sovjetunionen med allierade fanns närvarande som experter, lärare, forskare och stipendierade studenter i sina länder. De kan antas ha haft politiska intressen av sin närvaro. Inom *Likeminded group* och FN-systemet fanns tidigt en tilltro och optimism om Afrikas framtid och utvecklingsoptimismen var stark fram till 1970-talet. En ledande doktrin i *Likeminded group* var politisk neutralitet och respekt för mottagarens förda politik. Det var också politiskt harmlöst att stödja en expansion av utbildning och sådana projekt som vuxenalfabetisering. Vad Sverige beträffar har jag ställt den tentativa hypotesen att ett av de verkliga motiven för ett så omfattande stöd till bland annat Tanzania och respektfullheten mot mottagarens förda politik liksom hävdandet av »mottagarens villkor» och de statscentralistiska metoderna för biståndskanalisering, var en strategi för att skapa goda diplomatiska förbindelser med regeringen och därigenom stärka den Alliansfria rörelsens ställning i Östafrika (liksom i Indien och Mellanamerika) och detta intresse av att den Alliansfria rörelsen skulle slå en kil mellan de dominerande maktblocken kanske övertrumfades intresset av effektivitet i biståndet.

När Väst blev ensamman herrarna på täppan har effektivitet och kvalitet kommit i förgrunden för både bilaterala biståndsorgan och FN-systemet. Det är inte längre en fråga om att köpa sig inflytande utan om förpliktelser att stödja Afrika. Hemmaopinionernas roll för biståndsviljan är betydelsefull och det gäller att få ut något för investerade skattemedel. Att kvalitet i utbildningen har kommit i förgrunden före expansion kan delvis förklaras av stödet i Jom Tien dokumentet men kan också ha många andra skäl.

Världsbanken och Valutafonden har gjort de bedömningarna att sektorspolitiken, såsom bland annat skolpolitiken, ska underordnas ett antal strukturella förändringar för att bygga upp administrationerna och ekonomierna enligt liberala och marknadsekonomiska modeller. Insikten om nödvändigheten av givarsamordning och konsensus om ministeriernas förändrade roll för framför allt policy och strategi, omöjliggör också för givarna att dra åt olika håll och Världsbanken, *Likeminded group* och FN-systemet söker också samförstånd med ömsesidiga eftergifter i sektorspolitiken.

Hur har maktförhållandena utvecklats mellan stat, biståndsorgan och det civila samhället?

I den tredje fasen – strukturanpassningen – tycks det ganska klart att skolpolitiken är en del av strukturanpassningen och den i sin tur är grundad i ett närmast naket maktspråk som Banken och Fonden har fört fram i kraft av sina finansiella muskler till länder i desperat behov av finansiellt stöd. I de tidigare faserna har biståndet mer underordnats den politik länderna själva fört men det är svåråtkomligt att veta hur starka påtryckningarna varit från den kommunistiska världen under den socialistiska perioden.

EN VÄV AV INFLYTELSER

Globala trender hämtar sin näring från akademien (utbildningsekonomin), från anpassning till nödvändighet (*restructuring movement*) och från de stora berättelserna (socialism, liberalism, nationalstatsprojekt). Trenderna förankras och bärs av starka institutioner (t ex biståndsorgan, FN-systemet, konsultfirmor, Bretton Woods-institutionerna). Organisationernas utsända blir trendernas budbärare. Buden sprids i u-världen liksom i den industrialiserade världen men på olika sätt. I den industrialiserade världen sprids de genom nätverk med deltagare på lika villkor och i u-världen genom bistånd på ojämlika villkor. Men tankegångarna förankras likväl som idéer och uppfattningar burna av makteliterna. Genomslaget av trenderna sker främst i politisk viktning av olika skolformer (teknisk och högre utbildning, vuxenalfabetisering eller massutbildning genom primärskolan). Genomslaget är betydligt mindre i skolans inre arbete där såväl rituella mönster i förkolonial tradition som avlagringar från den koloniala skoletableringens tid är tydliga.

Läroplansutveckling som genomförda reformer med förändrade styrdokument, nya läromedel och bedömning av kunskaper anpassade till det nya, är en ytterst långsam process. Att den är långsam hör till bilden av ett utvecklingsland. Bakgrunden till det alls finns biståndsorganisationer närvarande är att den moderna sektorn är svagt utvecklad och inte har någon dynamisk skjuts inifrån och det är väl det som är underutvecklingens kärna.

Skolpolitiken från självständigheten och tills nu har alltså reformerats i faser från utbildningsekonomiskt tänkande, till massmobilisering till avreglering. Läroplansutveckling är förbunden med dessa faser. I den utbildningsekonomiska eran var läroplaner ämnesspecialiserade med tonvikt på fasta memorerbara ämneskunskaper. I massmobiliseringen stärktes den politiskt-patriotiska koden. I avregleringen diskuteras att göra läroplanerna mindre detaljerade och ge utrymme för lokalt bestämt stoff. Det moraliska innehållet (som finns i varje läroplan för massutveckling) har hamnat i ett vakuum. När de socialistiska idealen inte längre är officiell politik har inget nytt innehåll för fostran kommit i stället. Läroplaner och läroböcker behandlar inte demokrati, mänskliga rättigheter, tolerans, mångkulturalitet eller annat sådant som brukar vara framträdande i läroplaner i västvärldens demokratier. I stället finns värderingarna från den socialistiska tiden kvar i läroplaner och läroböcker i Moçambique och i läroböckerna i Tanzania. Det »partitrogna» ämnet »Siasa» (samhällslära) har däremot tagits bort i Tanzania och ersatts med »Life skills».

Om det hade funnits någon stark givarmakt – någon tydlig imposition genom givarna – då skulle inte det inre arbetet inte se ut som det gör i länder där primärskolan bekostas till större del av externa givare än av den egna statsbudgeten. I stället skulle vi ha sett mer av progressivismens ideal genomförda. Inhemska traditioner syns vara starkare än rådgivarnas syn på undervisning.

Tendenserna för framtiden kanske ändå ger rätt åt självkritiska biståndsarbetare som anser att biståndets påtryckningar är övermaga. Ökat biståndsberoende och samtidigt ett mer monolitiskt och samordnat givarsamfund med

FN-systemet, de bilaterala givarna och Världsbanken i ökat samförstånd, innebär sannolikt en ökad givarmakt. Med inriktning på kvalitet är det sådana saker som lärarutbildning, fortbildning, skolmaterial, lokal skolutveckling, prov och betygssystem som kommer att bli föremål för projekten. Det vill säga den ökade givarmakten kommer att utövas mer i det inre arbetet och kanske i den yttre organisationen. Kanske kommer stora ansträngningar att göras att bryta mönster från de koloniala arvet och den inhemska kulturen och mentaliteten. I framtiden kanske biståndets självkritiker kommer att få större anledning att ifrågasätta tillbörligheten i sin rådgivning allteftersom kvalitetsutveckling kommer mer i fokus för biståndet till utbildningssektorn.

NOTER

1. Erfarenheter från mitt eget deltagande i biståndssamordning i Utbildningsministeriet i Moçambique 1990 till 1995 har vävts in. En del av vad som rapporteras har tidigare publicerats i en rapport om yrkesutbildning i Tanzania (Linde 1988), i en rapport om extern finansiering av skolan i Moçambique (Linde 1994a) och i en rapport om skolan i Moçambique (Linde 1994b). Ansatsen för studien kan beskrivas som en modernhistorisk deskriptiv studie där läsarten för källmaterialet och litteraturen är att söka efter inflytanden över läroplansutvecklingen. Länderbeskrivningar kan göras på många sätt och olika författare lägger tonvikten vid olika aspekter. Beskrivningarna är alltid reflexiva så att de speglar författarens beläsenhet, erfarenheter och också uppfattningar av samhället. I mitt fall kan länderbeskrivningarna ses som den utifrån kommandes men med tillgång till långvarig inblick inifrån. »Inifrån» är i det här fallet med flerårig erfarenhet från utbildningsministeriernas miljö i Tanzania och Moçambique och kortvarigt i Zimbabwe. Beskrivningarna skall alltså läsas och kunna kritiserars som en författares betraktelse.
2. Tanganyika, som är beteckningen för Tanzanias fastland var tysk koloni till slutet av första världskriget då den togs över av Storbritannien. Det nuvarande nationsnamnet »United Republic of Tanzania» kom till efter självständigheten i samband med att Tanganyika ingick union med Zanzibar.
3. APLE (Avaliação Pedagógica do Livro Escolar) Final reports i serien Cadernas de pesquisa, INDE: Maputo.

REFERENSER

- Andersson, C. 1986: *Breaking through: Politics and public opinion in the period of rapid expansion*. I P. Frühling, P. (red.): *Swedish development aid in perspective: Policy, problems and results since 1952*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Buchert, L. 1991: *Education in the development of Tanzania 1919–1990*. London: Eastern African Studies.
- Cameron, J. & Dodd, W.A.: 1970: *Society, schools and progress in Tanzania*. London: London University, School of Education.
- Frühling, P. (red) 1986: *Swedish development aid in perspective: Policy, problems and results since 1952*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Hydén, G. 1985: *Utveckling utan genvägar: Ett perspektiv på krisen och biståndet i Afrika*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.
- Iliffe, J. 1979: *A modern history of Tanganyika*. London: CUP.
- King, J.K. 1972: *Pan Africanism and education*. Oxford: Clarendon.
- Kjekhus, H. 1977: *Ecology control and economic development in East African history: the case of Tanganyika 1850–1950*. London: East African History.
- Kweka, A.N. 1984: *Education and vocational training as a key factor in economic*

- development*. Paper for NVTD's conference on vocational training in Arusha 1984.
- Linde, E. 1996: *Svenska biståndsdoktriner 1986–1995*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Linde, G. 1987: *Yrkesutbildning i Tanzania: En fallstudie av Dar es Salaam National Vocational Training Centre*. Forskningsgruppen för läroplansteori och kulturreproduktion. Stockholm: Högskolan för lärarutbildning, Pedagogiska institutionen.
- Linde, G. 1994a: *Adequação do apoio financeiro ao sector educativo em Moçambique*. (Caderns de pesquisa no 10:1994) Maputo: INDE.
- Linde, G. 1994b: *Skolan i världens fattigaste land*. (Häftet för didaktiska studier, nr 46) Stockholm: HLS, Didaktikcentrum.
- Lundgren, U.P. 1983: *Between hope and happening*. Deaken: Deaken University.
- Ogot, B.A. & Kieran, J.A. (red) 1968: *Zamani: A survey of East African history*. Nairobi: EAPH Longmans.
- Papagiannis, G. J., Easton, P.A. & Owen, J.T. 1992: *The school restructuring movement in the USA: An analysis of major issues and policy implications*. Paris: International Institute for Educational Planning.
- Rao, K.N. 1979: *Institutional infrastructure for training and education*. Paper for UNCTAD conference 1979.
- Schultz, T.W. 1963: *The economic value of education*. New York: Columbia University Press.
- Strandberg, C. 1999: *The ritual of teaching in Moçambican primary school*. (Skriftserie för forskningsgruppen Etnicitet och pedagogik, nr 4) Stockholm: Lärarhögskolan i Stockholm.
- Timberlake, L. 1991: *Africa in crisis*. London: Earthscan.
- Tinbergen, J. & Boss, H.C. 1965: *Economic models of education, some applications*. Paris: OECD.