



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Gaceta

Año 02. No.8. 2009

LAS OPINIONES QUE PRESENTA ESTA GACETA SON DEL AUTOR Y NO
NECESARIAMENTE REREPESENTAN LA OPINIÓN DEL IBP

¿Cantidad sin Calidad? Reevaluación de los objetivos de educación

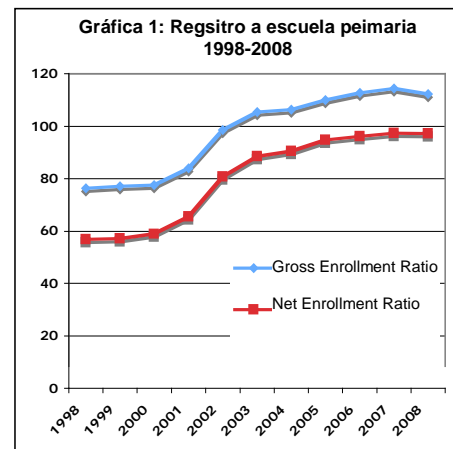
Ruth Carlitz

Esta gaceta se basa en el trabajo realizado por la autora durante su estancia en la ONG HakiElimu en Tanzania, de marzo 2006 a junio 2008.

En 1990 representantes de 155 países y 150 organizaciones se reunieron en Jomtien, Tailandia y se comprometieron a propagar los beneficios de la educación por todo el mundo, al hacer que la educación primaria sea universal y elevar los niveles de alfabetismo al final de la década.¹ Diez años más tarde, muchos países se encontraban lejos de alcanzar estos ambiciosos objetivos. La comunidad internacional se reunió en 2000 y afirmó su compromiso de alcanzar la Educación para Todos "Education for All" para el año 2015, identificaron seis objetivos clave. El compromiso global a la educación primaria universal también se hizo explícito como una de las ocho metas del milenio "Millennium Development Goals" (MDGs).

Aunque los MDGs han sido atacados por ser muy ambiciosos, han movilizado recursos y ayudado a generar voluntad política para mejorar el sector educativo en países alrededor del mundo. Ahora, a menos de la mitad del camino por llegar a la fecha límite preocupa que el progreso por lograr los objetivos vaya un tanto descarrilado, sobre todo en África. Esto ha suscitado más pedidos de ayuda extranjera y más inversiones locales en educación y otras prioridades de desarrollo. Existe evidencia de que estos pedidos han sido satisfechos. En la mayoría de los países con información disponible, el gasto público en educación ha aumentado desde 2000. También existe evidencia de que los gobiernos le dan prioridad al gasto en educación —por ejemplo, el porcentaje del gasto gubernamental total que va a educación en países del Subsahara africano es de 18 por ciento.²

Sin embargo, a pesar de que los gobiernos en su totalidad gastan más en el sector educativo, inevitablemente tienen que tomar decisiones sobre a qué le deben de dar prioridad *dentro del sector*. Desafortunadamente, parece que en algunos casos el gasto adicional para lograr las metas del milenio sobre educación se ha encausado desproporcionadamente hacia la cantidad (aumento exagerado de inscripciones), posiblemente sacrificando la calidad. En esta gaceta, se presenta evidencia de este fenómeno en Tanzania, así como de la bibliografía sobre



objetivos sobre educación internacional. Esta gaceta también discute porqué la calidad en educación es importante y sugiere cómo monitorear y obtenerla.

Experiencia de Tanzania

En 2001 Tanzania lanzó el programa para el desarrollo de la educación primaria “Primary Education Development Program” (PEDP), que se enfoca explícitamente en aumentar la accesibilidad. (PEDP notablemente abolió las colegiaturas para la educación primaria.) Aumentar la accesibilidad se ve como un requisito necesario para mejorar la calidad. Las evaluaciones del gobierno indican que Tanzania ha tomado pasos importantes hacia el objetivo de accesibilidad, aumentando significativamente el registro a escuelas primarias. (Ver Gráfica 1.) Una reforma posterior a la educación primaria (el programa para el desarrollo de la educación secundaria “Secondary Education Development Program”, o SEDP) lanzado en julio 2004 alcanzó éxitos similares en términos del aumento en las inscripciones o registros. (Ver Gráfica 2.)

El Banco Mundial ofreció financiamiento inicial para la reforma de educación primaria mediante el crédito de \$150 millones para los primeros tres años. El gobierno de Tanzania y un conjunto de donatarios cubrió el resto de los fondos necesarios. Conforme PEDP y SEDP se han implementado, el gobierno ha denunciado la irregularidad en el flujo de los fondos de parte de los donatarios por retrasos en la implementación de ciertas actividades. Esto refleja retos más amplios vinculados con la dependencia de Tanzania de la ayuda extranjera (que representa alrededor de 40 por ciento del total del presupuesto nacional).

Quizás como resultado de la presencia de donatarios, el marco MDG juega un papel importante para medir y apoyar los objetivos para la educación en Tanzania.³ Los logros de PEDP y SEDP han hecho que Tanzania sea considerada una historia de éxito de los MDG. Por ejemplo, en una conferencia de prensa sobre una reciente reunión del “MDG Africa Steering Group” de las Naciones Unidas, el secretario general de la ONU Ban Ki-moon citó a Tanzania como un ejemplo del progreso en la educación primaria.⁴ El Banco Mundial también ha resaltado los “impresionantes resultados” de Tanzania al aumentar el registro a la educación primaria.⁵



Sin embargo, el éxito de Tanzania oculta algunas consecuencias de los esfuerzos por aumentar el registro y cuestiona el impacto de largo plazo de estas reformas. Una consecuencia inmediata del aumento de registros ha sido salones de clase con demasiados niños. Mientras los planes del gobierno para atender este problema incluyen la construcción de salones de clase y la contratación de nuevos maestros, la proporción de niños y maestros sigue siendo muy alta – un promedio de 54-1 en escuelas primarias y 37-1 en escuelas secundarias.⁶ Estos promedios tan altos, ocultan

disparidades importantes—particularmente entre escuelas en zonas urbanas y aquellas en zonas rurales más remotas en donde los maestros no siempre se presentan. En un reporte del progreso realizado en 2006, el gobierno de Tanzania notó que sólo 7,271 de los 10,510 maestros asignados a varias entidades locales se

presentaron a laborar.⁷

El impacto de la rápida ampliación de las inscripciones ha sido difícil sobre todo para el sistema de la educación secundaria. Con el aumento neto de registros de un 6 por ciento a un 26 por ciento en sólo cuatro años (2004 a 2008), ha habido un reajuste para acomodar a los recién graduados de primaria. Este reajuste implica la contratación de un gran número de maestros poco calificados.⁸ Recién egresados de la escuela secundaria y, en ocasiones, con sólo semanas de capacitación, estos maestros se encuentran dando clases de calidad cuestionable. Incluso hay quienes argumentan que hasta desprestigian la profesión docente.⁹

La combinación de sobresaturación de maestros poco calificados, se ha citado como la causa del deterioro de las escuelas secundarias. Lo que a su vez resulta en el daño a las instalaciones escolares y hasta en pérdida de vidas.¹⁰ Además, la premura para ampliar la infraestructura de la escuela secundaria ha tenido algunas consecuencias negativas. Casos de intimidación y violencia han sido reportados por personas que fueron forzadas por líderes locales para contribuir tiempo y dinero a la construcción de escuelas secundarias en sus comunidades.¹¹

Queda claro el entusiasmo por asegurar el acceso a la educación básica en Tanzania. Pero la presente situación exige cuestionar si el enfoque que se está empleando tendrá los resultados deseados o no.

Cantidad ≠ Calidad: Evidencia de la literatura

La importancia de la educación para el desarrollo económico se reconoce ampliamente. Los expertos en educación del Centro para el Desarrollo Global observan que en muchos países pobres un año adicional de escolaridad se traduce en salarios hasta 10 por ciento más altos que, a su vez, contribuyen al crecimiento económico.¹² Sin embargo, existe cada vez más evidencia que indica que el simple hecho de pasar más tiempo en la escuela, no necesariamente conlleva a mejores condiciones económicas. En lugar de ello, varios estudios demuestran que la *calidad* de la educación—particularmente en términos de las capacidades cognitivas de los estudiantes—es un factor más determinante de los ingresos individuales, distribución del ingreso y del crecimiento económico.¹³

El progreso hacia el objetivo del milenio sobre educación, sin embargo se mide tradicionalmente en términos cualitativos (terminar con la escuela primaria) y, por ende, puede no capturar la dimensión de calidad. Sin duda, la experiencia en varios países indica que el progreso hacia la meta de educación no se ha traducido en progreso en términos de aprendizaje.¹⁴ El análisis de los resultados de evaluaciones estudiantiles comparativas a nivel internacional demuestra que hasta en países con educación primaria universal, la mayoría de los jóvenes no alcanzan niveles mínimos de competencia.¹⁵

Aun más, una evaluación reciente del apoyo del Banco Mundial a la educación primaria concluyó que los países que expanden el acceso a la educación muy rápidamente pueden poner en riesgo el aprendizaje. La evaluación observa que, “la meta del milenio de educación primaria universal para el 2015, es aún más urgente para países que cuentan que mejorar el acceso a las escuelas primarias, pero que pueden estar presionando a algunas de ellas para ampliarse demasiado rápido. Algunos países como Kenia, Malawi y Uganda han crecido tan rápidamente que no han podido prestar servicios educativos básicos eficientemente.”¹⁶ Este es el caso de

Tanzania.

Estrategias para monitorear y medir la calidad

En vista de la importancia de la calidad en la educación, es importante desarrollar mecanismos precisos para medirla y monitorearla, sobre todo para fortalecer los incentivos y promover la rendición de cuentas. Tal como lo comentan los investigadores del “Institute for Development Studies”, “en lugar de hacer que lo medible sea importante, se debe de poner mayor énfasis en hacer que lo importante sea medible”—es decir, en crear incentivos para la calidad.¹⁷ Donatarios, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil pueden jugar un papel importante en esta tarea.

Sugerencias para donatarios

Revisar los objetivos internacionales para la educación es un paso importante para crear incentivos de calidad. Los donatarios pueden considerar una alternativa a la meta sobre educación propuesta por el “Center for Global Development, CDG”. Los investigadores del CGD sugieren juzgar el progreso en términos de resultados del sistema educacional o de las capacidades de todos los niños en un grupo determinado.¹⁸ El evaluar el progreso hacia la meta del milenio sobre *aprendizaje* “Millennium Learning Goal” (MLG) puede crear incentivos para mejorar la calidad de la educación y no sólo la cantidad.

Además, este marco puede atender otras preocupaciones legítimas sobre una posible descompensación entre calidad y cantidad – en otras palabras, aumentar la calidad y por consiguiente el costo de la educación puede dar lugar a restricciones en las inscripciones escolares. Un MLG que se construye para medir las capacidades de los niños, tanto dentro, como fuera de la escuela deben de crear un incentivo para atraer más niños al sistema formal de educación, ya que esta acción puede aumentar logros en el aprendizaje colectivo.

Los donatarios pueden contemplar la estrategia de “cash on delivery”, que también ha sido propuesta por CGD.¹⁹ Bajo este esquema, ayuda adicional estaría vinculada a la evidencia del progreso alcanzado en las escuelas, medido por evaluaciones independientes. A diferencia de la “condicionalidad,” típica de los donatarios, la ayuda no estaría ligada directamente a la implementación de reformas o políticas específicas. En lugar de ello, los medios para avanzar se dejarían a discreción del gobierno individual. “Cash on delivery” podría integrarse al marco MLG, con un objetivo ligado al pago de ayuda para la educación.

Sin embargo, cabe mencionar que la propagación de la administración de pruebas de rendimiento comparables internacionalmente tendría costos significativos incluyendo difíciles decisiones sobre otras prioridades de gasto en educación. Las iniciativas como el esquema de pruebas pueden acabar en un reajuste de incentivos en la planeación de actividades escolares y métodos docentes de maneras no deseables—es decir, “teaching to the tests.”²⁰

Sugerencias para los gobiernos

La planeación y presupuestación para aumentar la calidad en la educación requieren dejar de pensar en “inputs” y enfocarse en los resultados de aprendizaje (es decir, qué es lo que una persona “educada” es capaz de hacer). Una vez que se hayan identificado los resultados educacionales deseados, los gobiernos deben de trabajar

para determinar los “inputs” necesarios para conseguir estos resultados. Comenzando con los inputs, simplemente orientar más dinero al sector educativo no asegura mejores resultados. Sobre todo, aumentar el gasto en infraestructura física y otros “inputs”, no ha demostrado promover aumentos sustanciales en el rendimiento y aprendizaje de los niños.

Un “input” que fluye más lógicamente de un enfoque en resultados de aprendizaje es la inversión en la calidad de los maestros— uno de los únicos factores escolares que consistentemente influye en el rendimiento estudiantil. Muchos países no cumplen con el número ideal de maestros por el número de alumnos y no invierten debidamente en la capacitación y desarrollo profesional de los maestros. Gastar más en los maestros implica una perspectiva de largo plazo, ya que los beneficios de este gasto adicional no se verían de inmediato. Ayudaría a garantizar que los nuevos salones de clase no estén vacíos; y a cumplir con la promesa de expandir el acceso a educación de calidad.

Los gobiernos también deben de tomar una postura más ecléctica de sus sistemas educativos, e invertir más prudentemente en diferentes puntos de la trayectoria escolar para que la ampliación del registro a nivel primaria no ponga tanta presión en los sistemas educativos de secundaria y nivel superior.

Finalmente, los gobiernos pueden fortalecer auditorías de “valor por dinero” del sector educativo para asegurar que las inversiones adicionales tengan impacto. Facilitar el seguimiento del gasto público también puede ayudar a asegurar que el dinero que se gasta en educación se gaste bien.

Sugerencias para la sociedad civil

La sociedad civil también puede jugar un papel, extremadamente, importante en el monitoreo y medición del impacto del gasto en la educación. De gran importancia es que las organizaciones de la sociedad civil pueden actuar como veedores y no permitir que sus gobiernos y donatarios salgan del paso con sólo marcar la línea de meta del milenio sobre educación, sin hacer ningún esfuerzo significativo por mejorar la calidad de la educación.

Sobre todo las OSCs pueden complementar los esfuerzos del gobierno por realizar auditorías de “valor por dinero” “value-for-money”. Por ejemplo, la “Uganda Debt Network” (UDN) ha apoyado a grupos que realizan monitoreo comunitario para darle seguimiento al impacto del gasto de los programas de educación primaria universal. UDN organiza a los ciudadanos, les da herramientas para reunir información presupuestaria y monitorear la calidad del gasto y nuevos servicios. Los grupos después llevan a cabo audiencias públicas para hablar de la mala calidad en la construcción de las escuelas y de otros gastos indebidos.²¹

En Malawi, la “Civil Society Coalition for Quality Basic Education” ha implementado encuestas para el seguimiento del gasto público para el monitoreo del gasto en educación a nivel distrital y escolar. Los esfuerzos de la coalición impulsaron al gobierno a lanzar su propia encuesta de seguimiento y atender temas de interés para la coalición tal como el desembolso tardío o incompleto de los salarios de maestros.²² En Tanzania, HakiElimu se ha comprometido con esfuerzos similares mediante el desarrollo de una herramienta de monitoreo PEDP — un cuestionario que los voluntarios de la comunidad pueden implementar a nivel escolar y local.

Las OSCs también pueden ayudar a evaluar la medida en la que los niños están aprendiendo y desarrollando capacidades cognitivas. Por ejemplo, la OSC Pratham de la India produce un reporte anual sobre el estado de la educación “Annual Status of Education Report” (ASER) que utiliza la información recopilada por voluntarios ciudadanos difundida por todos los distritos rurales de la India, en donde administran sencillas pruebas de lectura, comprensión, conceptos de matemáticas simples e inglés a niños en edad escolar. Los voluntarios también visitan las escuelas para recaudar información sobre las inscripciones o registros y la infraestructura y anotan otras observaciones generales.²³

ASER, con su cobertura sistemática y comprensiva ha surgido como una poderosa herramienta de incidencia y reforma educativa en la India demostrando claramente la “verdadera” realidad de las escuelas en la India y el peligro de equiparar el registro escolar con aprendizaje. Una iniciativa similar —llamada Uwezo (“capacidad” en Swahili) —está planeada para Tanzania, Kenia y Uganda.

Conclusión

Revisar los objetivos internacionales de educación a fin de incorporar incentivos para la calidad, puede representar nuevos retos. La calidad en la educación es un concepto subjetivo. Aunque se defina “calidad” en términos de ciertas capacidades de aprendizaje—facultades y aptitudes que los niños desarrollan en el proceso educativo—es difícil elaborar políticas más extensas y disposiciones presupuestarias que la garanticen.

Sin embargo, vale la pena atender estos retos, en vista de la importancia de la calidad de la educación. La cantidad de educación sin calidad, es una promesa vacía. En lugar de apresurarse a cumplir las metas de manera superficial, la comunidad internacional de la educación debe de aplicar su imaginación colectiva para el diseño de políticas e incentivos que amplíen tanto el acceso, como la calidad.

¹ Para el texto completo de Jomtien Declaration on Education for all, ver http://www.unesco.org/education/efa/ed_for_all/background/jomtien_declaration.shtml.

² *Education for All Global Monitoring Report 2009*, Capítulo 3.

³ Rakesh Rajani, contacto personal, y ““Pretending to Progress?: Education Reforms in Tanzania,” presentación ante la Canadian Global Campaign for Education, 30 abril 2007, www.campaignforeducationcanada.org/en/files/Rajani.Pretending%20to%20Progress.ppt

⁴ <http://www.iisd.ca/africa/hladn/archleupdate2.html>.

⁵ 2008 IMF/World Bank Global Monitoring Report, p.3

⁶ United Republic of Tanzania, 2008 Basic Education Statistics Tanzania (BEST).

⁷ HakiElimu, “What has Been Achieved in Primary Education? Key Findings from Government Reviews,” octubre 2007, p. 6.

⁸ Ver HakiElimu, “Is Secondary Education Progressing? Key Findings from Government Reviews of SEDP Implementation,” octubre 2007, p. 6-8.

⁹ Ver “Declining Education Standards Worrisome,” editorial, *The Guardian* (Tanzania), 16 enero 2008, <http://www.ippmedia.com/ipp/guardian/2008/01/16/106392.html>.

¹⁰ Ver Robert Mihayo, “Improve Learning Environment to Curb Riots,” *The Citizen*, 19 mayo 2008, <http://www.thecitizen.co.tz/newz.php?id=5345>.

¹¹ HakiElimu media survey.

¹² Ver “Education and the Developing World,” Center for Global Development, *Rich World, Poor World* Brief, 6 junio 2006, <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2844>.

¹³ Ver Hanushek and Woessman, “Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation,” NBER Working Paper No. 14633, enero 2009, y “The Role of Education Quality for Economic Growth,” World Bank Policy Research Working Paper 4122, febrero 2007, que incluye el resumen de investigación relevante a la calidad de las escuelas y sus efectos en el crecimiento e ingreso económico.

¹⁴ Deon Filmer, Amer Hasan y Lant Pritchett, “A Millennium Learning Goal: Measuring Real Progress in Education,” Working Paper 97, Center for Global Development, agosto 2006.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ver “Findings and Recommendations” of Independent Evaluation Group. (2006a). “From Schooling Access to Learning Outcomes: An Unfinished Agenda. An evaluation of World Bank support to primary education.” Washington, DC: World Bank Group. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTOED/EXTPRIEDU/0,contentMDK:21107595~menuPK:3100297~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2831470,00.html>.

¹⁷ Ver Felix Bivens, Kathleen Moriarty, and Peter Taylor, “The MDGs and Primary Education,” *News at IDS*, 9 October 2008, <http://www.ids.ac.uk/go/about-ids/news-and-commentary/september-2008-news/call-to-action-on-mdgs/mdgs-and-primary-education>. This piece contains a longer discussion of “transformative education” approaches as an alternative to the MDGs.

¹⁸ Filmer et al (2006).

¹⁹ Ver Owen Barder and Nancy Birdsall, “Payments for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid,” Working Paper 102, Center for Global Development, diciembre 2006.

²⁰ The challenges associated with measuring progress in the context of “cash on delivery” discutido por Marlaire E. Lockheed en “Measuring Progress with Tests of Learning: Pros and Cons for ‘Cash on Delivery Aid’ in Education,” Center for Global Development, 2008.

²¹ Ver “School Building Fund Provides Lessons on Community Mobilization in Uganda,” IBP 2006, disponible en <http://www.openbudgetindex.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2446>.

²² Vivek Ramkumar, *Our Money, Our Responsibility: A Citizen’s Guide to Monitoring Government Expenditure*, International Budget Partnership, 2008, disponible en <http://www.internationalbudget.org/resources/expenditure/index.htm>.

²³ Para mayor información sobre ASER, ver <http://www.pratham.org/ascer07/ascer2007.php>.