

Précis



DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL INVIERNO DE 2000

NÚMERO 193

Alianza para la educación en Jordania

CON VISIÓN Y ESPÍRITU INNOVADOR, JORDANIA PUSO en marcha en 1985 un programa de reforma educativa y sigue trabajando en pos del objetivo que éste encarna: establecer un sistema educativo cuyos graduados puedan alcanzar un nivel educativo comparable a los más exigentes niveles internacionales. El Banco Mundial, asociado desde hace muchos años con Jordania en el apoyo a la educación, ha respaldado activamente esta empresa. En un estudio de los resultados obtenidos hasta el momento, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) ha comprobado que el programa ha alcanzado logros importantes, que deberían ser considerados por otros países que aspiran a alcanzar metas similares. Pero el DEO también ha observado la existencia de impedimentos que, de no resolverse, harán más lento el progreso futuro.

Una visión del futuro de Jordania

A finales de los años ochenta, el sistema escolar de Jordania podía compararse favorablemente con los de otros países del Oriente Medio. Pero, para el gobierno y el pueblo de Jordania, esto no era suficiente. Con un rico capital humano y pobres recursos naturales, Jordania resulta un emplazamiento natural para industrias basadas en el conocimiento, por lo que el gobierno decidió orientar el futuro en esta dirección. Como consecuencia de esta decisión, las inversiones en educación, especialmente en ciencia y tecnología, se convirtieron en acuciantes prioridades nacionales. El gobierno decidió iniciar un amplio programa de reformas. El primer

paso sería la creación de la infraestructura institucional y material necesaria para dar soporte a las metas educativas de Jordania.

Para promover la reforma, el gobierno adoptó varias medidas atrevidas: se elaboró una nueva ley de educación; se reestructuró el sistema escolar, derogando la enseñanza media y reduciendo el ciclo de enseñanza secundaria de tres a dos años; se modernizó el plan de estudios; y se aumentaron los requisitos académicos mínimos para los profesores, exigiéndose titulaciones universitarias a los profesores de secundaria. El nuevo sistema comprendería 10 años de educación básica obligatoria. Los que superaran el examen corres-





Foto: Cortesía del Banco de Cooperación Internacional del Japón (antes, OECF).

pondiente podrían estudiar dos años más; los demás estudiantes tendrían acceso a la formación profesional.

Además de la búsqueda de un mayor nivel de exigencia, aumentó la presión social a favor de la construcción de más centros escolares. Al tiempo que el país se comprometía firmemente con la educación pública gratuita y la igualdad de oportunidades para los niños y niñas de todos los grupos sociales y económicos, la presión demográfica iba en aumento. La elevadísima tasa de natalidad, la migración interna hacia zonas urbanas ya superpobladas y la necesidad de atender a las pequeñas comunidades aisladas obligaron a desarrollar un importante programa de construcción de edificios.

El Banco Mundial y Jordania, aliados en la educación

La participación del Banco Mundial en la iniciativa educativa de Jordania significó la renovación de una asociación consolidada. Para respaldar los esfuerzos reformistas que estaba realizando Jordania, el Banco inició dos proyectos.

El Séptimo Proyecto Educativo (Educación VII), un préstamo de US\$40 millones aprobado en el ejercicio 1988, se concibió para mejorar la calidad, la eficacia en función de los costos, el desarrollo institucional y la capacidad de respuesta del sistema de educación y formación al mercado de trabajo. El proyecto comprendía un componente considerable de construcción de centros escolares y varios elementos cualitativos e institucionales en apoyo de los centros escolares, los centros universitarios públicos y la gestión del proyecto. Aunque el Ministerio de Planificación consideró excesivo el plazo de tres años de preparación del proyecto, visto retrospectivamente resulta evidente que este proyecto de inversión contribuyó de forma sustancial a preparar el camino a la innovadora operación de seguimiento.

El Primer Préstamo a la Inversión Sectorial en el Desarrollo de Recursos Humanos (HRDSIL I), proyecto de US\$73 millones aprobado en el ejercicio 1989, se planeó como operación programática y como demostración del compromiso del Banco en apoyo de la reforma y de las

medidas adoptadas para ejecutar el programa durante los años precedentes. La primera prioridad de este proyecto fue la mejora cualitativa de la educación básica y secundaria, al tiempo que se optimizaban los costos de construcción de centros escolares y se fortalecían las instituciones sectoriales. El proyecto comprendía inversiones en edificios, equipos, mobiliario, libros y otros materiales, así como en la formación del profesorado. El programa de construcción estaba encaminado a la sustitución de locales alquilados y con doble turno y a la creación de bibliotecas, laboratorios y talleres. En el marco del programa, la operación se dividió en siete programas especiales que, a su vez, se subdividieron en 34 subproyectos, preparados por los organismos de ejecución y sometidos a la evaluación inicial y supervisión del Centro Nacional de Investigación Educativa, actualmente Centro Nacional de Desarrollo de Recursos Humanos (NCHRD), institución singular y semiautónoma creada como organismo de intermediación, que dirige las políticas jordanas de desarrollo de los recursos humanos.

Por su concepción, el HRDSIL fue un precursor de los préstamos adaptables para programas, del Banco Mundial. Cada subproyecto incluía una propuesta de miniinversión, presentada por el Ministerio de Educación, en que se especificaban los objetivos, metas, planes de acción y costos. Los subproyectos se iban desarrollando y aprobando conforme iba cobrando forma el proyecto global y se ganaba experiencia. Sólo la elaboración del plan de estudios en curso hubo de financiarse sin dividirlo en subproyectos. La principal diferencia entre este planteamiento y el de los préstamos para programas estriba en que el gasto aprobado debía reembolsarse con carácter retroactivo, y no por adelantado con cargo a un plan de gasto sectorial.

El proyecto Educación VII y el préstamo HRDSIL I representaron un punto de inflexión en los proyectos asociativos de Jordania y el Banco Mundial en el sector educativo. El diseño de los proyectos determinó un cambio de orientación de la asistencia del Banco, que invirtió menos en infraestructuras y más en la mejora de la calidad de

la educación básica y secundaria mediante estrategias sostenibles e instituciones eficaces.

Asociación de donantes

En el proyecto Educación VII, el Banco Mundial aceptó financiar la construcción de centros escolares, mientras que la Unión Europea (UE) aportó una subvención de US\$2,5 millones para respaldar un programa de asistencia técnica y becas que cubriera la mayoría de los componentes cualitativos e institucionales. El HRDSIL I consiguió el apoyo de muchos más donantes. El Fondo de Cooperación Económica Exterior de Japón (OECF; actualmente, Banco de Cooperación Internacional de Japón, JBIC) facilitó financiamiento, a medias con el Banco, para la construcción de centros escolares y para el equipamiento informático. El Banco financió alrededor de un tercio de la construcción de los centros, así como la creación de centros universitarios de formación del profesorado en tres universidades. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID) facilitó fondos para asistencia técnica, becas y estudios para el fomento de las mejoras cualitativas en los planes de estudios, libros de texto y formación del profesorado en el servicio. A petición del gobierno, el Fondo del Programa de Desarrollo de Recursos Humanos de Japón (PHRD) facilitó una importante subvención para estudios y becas. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) siguió prestando asistencia con fondos complementarios para tecnología informática y estudios docentes, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) siguió desarrollando su actividad de formación en lenguas de las personas seleccionadas para cursar estudios en el extranjero.

Problemas en la ejecución del programa

En los informes sobre los progresos realizados por Jordania se hace siempre referencia a que el éxito en la realización de las actividades y el logro de las metas previstas ha sido sobresaliente, valoración que es corroborada por el DEO. Pero existen aún limitaciones que afectan al programa sectorial y al proyecto complementario, HRDSIL II, que actualmente sirve de apoyo al programa en su camino hacia la madurez. Los logros del proyecto pueden resultar doblemente impresionantes si se cuentan los retos que hubieron de superarse en su ejecución:

- El movimiento migratorio hacia el interior durante la Guerra del Golfo provocó un súbito aumento del número de alumnos, presiones monetarias, aumento de las restricciones presupuestarias y retrasos en la construcción, la asistencia técnica y la entrega de suministros.
- Los cambios de titular y organizativos en el Ministerio de Educación afectaron seriamente a la administración del proyecto.
- Las ineficiencias en la administración por parte del gobierno ocasionaron retrasos en la licitación, la rendición de cuentas y la auditoría.
- El nuevo plan de estudios obligó a los funcionarios de la enseñanza y a los profesores a adoptar valores y comportamientos distintos, con los que no estaban familiarizados.
- Los retrasos en el ritmo de las aportaciones de los do-

nantes trastornaron el orden de los subproyectos.

- Los directivos y funcionarios del Ministerio de Educación, trastornados por tantos cambios de personal, se vieron abrumados por las responsabilidades simultáneas inherentes a varios proyectos realizados con asistencia del Banco Mundial y a otras intervenciones de donantes.
- Los frecuentes cambios en los equipos de personal del Banco resultaron un trastorno para los funcionarios jordanos, como ha subrayado el gobierno. Otros donantes observaron señales de apresuramiento y sobrecarga de trabajo en la supervisión practicada por el Banco. Asimismo, desearían más atención por parte del Banco para ayudar a resolver problemas cuando se encontraban trabas en la ejecución, aunque, en general, se valoró positivamente la presencia del Banco en Jordania.
- La complejidad intrínseca de los proyectos se vio agravada por la inclusión de componentes sometidos a la supervisión de diversos ministerios y organismos, como el Ministerio de Educación Universitaria, la Corporación de Formación Profesional y el Ministerio de Educación.

A excepción de las repercusiones de la Guerra del Golfo y los cambios en el Ministerio de Educación, estas limitaciones se podrían haber identificado desde el principio. Muchas de ellas se habían presentado en proyectos anteriores en Jordania y, retrospectivamente, el plan de ejecución de las complejas operaciones contenidas en los proyectos parece demasiado ambicioso. Sin embargo, tanto el personal del Banco como los funcionarios del gobierno han señalado que era indispensable seguir un ritmo rápido para mantener el impulso y para el desembolso puntual de los fondos. A pesar de las dificultades y del hecho de que los proyectos se pusieron en marcha después de una grave recesión, Jordania mantuvo un alto grado de compromiso con los proyectos y el Ministerio de Educación ejecutó todos los subproyectos, realizando grandes progresos en la edición de libros de texto y en la dirección del innovador programa de formación del profesorado en el servicio.

Hubo tres áreas, sin embargo, en las que el DEO constató deficiencias. La presentación de los costos y de la información económica no fue totalmente transparente, y no pudieron conciliarse las discrepancias en los datos de los centros. Estas deficiencias impidieron al DEO convalidar la integridad de los procedimientos financieros aplicados en los proyectos y determinar hasta qué punto pudieron alcanzar los proyectos sus objetivos de eficacia en función de los costos. Una deficiencia conexas fue la falta de inversión pública en tecnología informática, programas de computadora y formación de personal para establecer un sistema informático de gestión de la información. Las bases de datos que mantenían los distintos organismos y oficinas no podían conectarse entre sí, y esta falta de conexión afectó a los controles financieros y a la garantía de la calidad. Por último, la asistencia técnica resultó ser menos eficaz de lo previsto, al no tenerse en cuenta las enseñanzas aprendidas de experiencias anteriores en Jordania. Las oportunidades de mejora de la capacidad de las instituciones, la formación y el desarrollo de políticas no se aprovecharon plena-

mente porque no se contrataron directores de proyecto y no corrieron directamente con los costos de los servicios sufragados con donaciones. En estas áreas, el Banco mostró durante la supervisión menos firmeza de la debida aunque, como señala el personal del mismo, no podía intervenir directamente en las actividades de otros donantes.

Resultados

Como cabría esperar de un programa global tan ambicioso y complejo, los resultados de los dos proyectos no han sido uniformes.

Mejora de la calidad

Aunque las estadísticas de escolarización en Jordania se encuentran entre las mejores del Oriente Medio, la calidad de la gestión de los centros escolares, la docencia y el aprendizaje siguen por debajo del nivel requerido, y aún no satisfacen las expectativas del gobierno y el pueblo de Jordania. Las mejoras de la eficacia del profesorado y del nivel de los alumnos han tardado en llegar, a pesar de la generosidad demostrada en la formación del profesorado y el suministro de libros de texto. La mayoría de los profesores no están aún suficientemente motivados o equipados para impartir una formación de mayor nivel.

Esta lentitud debe considerarse en el contexto de lo que sabemos sobre el proceso de cambio en cualquier sistema educativo: se necesita una década por lo menos para que los profesores y alumnos se adapten al cambio y se familiaricen con un nuevo plan de estudios. Sin embargo, el gobierno y el pueblo están interesados y están ansiosos por ver los resultados. A corto plazo se podría hacer algo más por fomentar la comprensión de estos desafíos por parte de la población y por difundir información sobre el ritmo de avance que cabe razonablemente esperar. A largo plazo, debe sostenerse este esfuerzo, especialmente a nivel local, para garantizar que todos los centros escolares funcionen con eficacia. En cuanto a las mejoras duraderas pendientes, el gobierno debe seguir mostrando tenacidad en el tratamiento de los problemas sistémicos de gestión de los centros y de formación, selección, incentivos económicos y supervisión del profesorado.

Desarrollo institucional

Los proyectos permitieron desarrollar importantes capacidades institucionales, como las de supervisión de centros escolares, la formación en el servicio y la edición y distribución de libros en el Ministerio de Educación, y la garantía de la calidad y la investigación y evaluación en el NCHRD. Éste ha establecido su propia base de datos para evaluar el impacto final del programa, y se ha dotado de capacidad de seguimiento independiente de la marcha de los proyectos y de aseguramiento de la calidad. Tanto el Ministerio como el NCHRD ganaron con la experiencia en la gestión y ejecución de los proyectos necesarios para continuar el trabajo iniciado con el HRDSIL II, y se beneficiaron de la tecnología informática y la formación adquiridas.

En otras áreas, los resultados fueron menos alentadores. Los numerosos estudios financiados con cargo a los

proyectos sólo produjeron unos modestos efectos sobre las políticas y las operaciones, aunque algunos, como el estudio de un programa de mantenimiento de centros escolares, obtuvieron resultados positivos. El estudio previsto de evaluación del impacto empezó lentamente, pero ya está en marcha. Su importancia será vital para la planificación futura de políticas y programas.

Hasta el momento, el resultado institucional que más perjuicios ha causado ha sido el que no se haya establecido un sistema moderno de gestión de la información en el Ministerio de Educación, lo que ha comprometido gravemente la capacidad de formular estrategias sólidas, supervisar los progresos y rendir cuentas de los responsables de adoptar

Recuadro 1: Utilización de los centros escolares

LOS COEFICIENTES DE MATRÍCULA (NÚMERO efectivo de alumnos con respecto a la capacidad del centro) varían considerablemente de un centro escolar a otro. Se obtuvieron los índices de 103 de un total de 181 centros, que presentaron cifras entre el 18% y el 174%, con una media del 75%. En 32 centros, el índice era inferior al 60%, mientras que en otros 11 era superior al 110%. Según el Ministerio de Educación, la capacidad de cada centro se ha calculado para dar cabida al futuro crecimiento de la población. Siete nuevos centros visitados estaban bien equipados y conservados, pero tres estaban ocupados sólo al 70% de su capacidad, y el número de alumnos de cada centro estaba descendiendo. El JBIC recomienda que el Ministerio de Educación vuelva a calcular el tamaño de los centros escolares necesarios para futuros proyectos de construcción de centros.

Fuente: JBIC, conclusiones preliminares.

decisiones. La gravedad de este fallo podría intensificarse conforme los esfuerzos de desarrollo del programa se transfieran al ámbito local.

Inversiones en infraestructura material

Las mejoras del entorno físico de los centros escolares se realizaron como estaba previsto, y el atractivo entorno de las aulas beneficia considerablemente a alumnos y profesores. Pero siguen sin respuesta graves cuestiones referentes a la tasa de expansión, la eficacia en función de los costos y la sostenibilidad. Es bastante probable que el énfasis puesto en alcanzar los objetivos de construcción, e incluso superarlos, pueda haber distraído la atención respecto de los componentes cualitativos, menos costosos pero tan importantes como los anteriores.

Las conclusiones preliminares de la auditoría realizada por el JBIC conjuntamente con el DEO indican que alrededor de dos tercios de las instalaciones inadecuadas fueron efectivamente reemplazadas por nuevos centros escolares bajo los auspicios del HRDSIL I, aunque un tercio está todavía en uso, y que el gobierno tiene previsto aumentar la construcción de centros escolares al compás del rápido cre-

cimiento de la población. El JBIC observó también que se encuentran infrautilizadas costosas instalaciones de nueva planta, con bajos índices de alumnos por profesor y clases con muy pocos alumnos.

También hay que prestar atención a la eficacia en función de los costos: por ejemplo, en las bibliotecas escolares y los centros de formación de recursos humanos, donde escasean los materiales de referencia adaptados al nuevo plan de estudios, y en el Ministerio de Educación, que tiene que apurar al máximo los talentos de su personal. La grave escasez presupuestaria puede hacer que resulte difícil el mantenimiento de todas las instalaciones, acortando su vida útil y aumentando el costo de las inversiones iniciales.

La eficiencia en función de los costos todavía requiere considerable atención. El valor actualizado del costo de los centros escolares del proyecto que son propiedad del Estado es extremadamente sensible al tipo de descuento utilizado, de acuerdo con el análisis del JBIC. Al 3%, los centros escolares del proyecto propiedad del gobierno son más baratos; al 5% cuestan más; y al 10% cuestan el doble que los centros alquilados.

Próximos pasos

Ahora que la reforma de la educación cumple 13 años de existencia, Jordania debe poner remedio a estas debilidades y mantener el impulso que ha hecho posible que el programa llegue tan lejos. Entre los pasos específicos que pueden darse para fomentar los objetivos de la reforma se encuentran los siguientes:

- **Apoyo local.** El programa debe garantizar que el apoyo directo que se presta a los centros escolares se adapte a las condiciones locales, y que se apliquen estrategias para mejorar la participación local, la percepción de los centros como algo propio y la responsabilidad.
- **Comunicación.** Para mantener el apoyo de la población es necesario compartir la información de manera abierta y transparente. Esto conlleva el diseño, ejecución y seguimiento de una estrategia que informe con precisión al público sobre la marcha de las actividades e invite a los padres y madres a implicarse en los centros.
- **Nuevas construcciones.** El gobierno debe insistir en llevar a cabo rigurosas investigaciones sobre el terreno para determinar dónde y cuándo es necesario crear nuevos centros escolares o modernizar los existentes.
- **Seguimiento y evaluación.** Como beneficiario de la asistencia de los donantes, el NCHRD debe mantenerse vigilante para salvaguardar la independencia y credibilidad de sus funciones de seguimiento y evaluación.
- **Ministerio de Educación.** La adquisición de capacidad de recopilación de datos y de seguimiento de manera fiable y eficiente constituye la inversión más importante que puede hacer el Ministerio para servir mejor al sistema escolar y a sus beneficiarios.

Enseñanzas de aplicación general

En la experiencia de desarrollo del programa educativo de Jordania destacan varias enseñanzas que merecen ser consideradas por otros países que se quieran embarcar en programas sectoriales ambiciosos e innovadores con el respaldo del Banco y de otros socios:

- El recurso de limitar los desembolsos a los subproyectos aprobados redujo probablemente al mínimo los riesgos para la integridad financiera del HRDSIL I. A la vista de las debilidades de la contabilidad financiera, no es probable que hubiera resultado eficiente realizar un desembolso con cargo a un programa de gasto sectorial.
- El recurso a los subproyectos también resultó efectivo porque permitió adquirir experiencia a través de intervenciones limitadas que podían ordenarse secuencialmente y adaptarse al ritmo de la ejecución. La experiencia permitió desarrollar las habilidades del gobierno en cuanto a diseño de proyectos, evaluación previa y ejecución, al exigir propuestas completamente justificadas con objetivos precisos, indicadores de ejecución, metas, planes de acción y costos. Esto ayudó a fortalecer la identificación con el proyecto, el realismo, la concentración en los objetivos y la responsabilidad.
- El sistema de subproyectos puso de manifiesto también algunas limitaciones. Contribuyó mínimamente a desarrollar una colaboración amplia y duradera entre las distintas oficinas del Ministerio de Educación y, de hecho, quizá aumentó la competencia de una manera que no ha resultado funcional. También puso de manifiesto que cuando no se utilizan los mismos procedimientos administrativos y financieros para las actividades de un proyecto que para las que son ajenas al mismo, pueden aparecer tensiones, especialmente si los altos directivos no subrayan continuamente el hecho de que todo el personal trabaja para los mismos clientes.

Ahora que el proyecto se ha centrado en iniciativas de distritos y de centros escolares, es necesario adaptar a las capacidades locales el recurso a los subproyectos. De acuerdo con la experiencia acumulada, hay que vigilar las siguientes áreas:

- Las oficinas del Ministerio de Educación "titulares" de subproyectos deben verse a sí mismas como prestadoras de servicios directos a los centros escolares, y no como beneficiarias de los subproyectos.
- Hay que conseguir que el proceso de aprobación, seguimiento y rendición de cuentas sea eficiente.
- La administración superior debe garantizar que todos los interesados aprecien la contribución de los subproyectos a la política y estrategia del conjunto del sector y a los resultados esperados. De lo contrario, el gasto del presupuesto asignado para el subproyecto puede llegar a ser más importante que la consecución de resultados inmediatos y afectar por último a los centros escolares.