

Title: OED Précis no. 141 - Dos proyectos de educación en el Yemen

Job number: 98S0195

Language: English

Translations: Spanish

Country: Yemen

Input date: 6/4/99

OED Précis**Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín****Abril de 1997*****Dos proyectos de educación en el Yemen***

Dos proyectos de educación financiados por el Banco en el Yemen a principios del decenio de 1980 tuvieron un éxito parcial. Se trató del quinto y del sexto de una larga serie de proyectos destinados al sector, y coincidieron con el difícil período de la unificación, la guerra del Golfo y la recesión. Sin embargo, sentaron las bases para ampliar la formación de los maestros primarios y mejorar el plan de estudios de la carrera docente, un logro importante en un país de ingreso bajo donde muchas veces es más sencillo construir escuelas que realizar inversiones que mejoren la calidad de los servicios prestados.

En una evaluación de los dos proyectos llevada a cabo por el DEO se determinó que, si bien los componentes de formación pedagógica tuvieron resultados notables, los destinados a la alfabetización y la formación profesional se limitaron a construir establecimientos. Los proyectos no beneficiaron a los más pobres, en especial a las mujeres de las zonas rurales, como estaba previsto. En la evaluación se llegó a la conclusión de que habría sido más fructífero emprender menos proyectos, o proyectos más sencillos, que se concentraran más en el análisis sectorial. Asimismo, con un mayor acento en el seguimiento y la evaluación, los proyectos podrían haber tenido resultados eficaces en función de los costos y haber derivado en la formulación de políticas atinadas.*

Dificultades

A principios del decenio de 1980, el 80% de los siete millones de adultos de el Yemen era analfabeto. El 80% de los maestros del país eran extranjeros y, hacia 1984, el costo de sus sueldos representaba el 64% del presupuesto para educación. En estas circunstancias, el Banco Mundial aportó US\$202 millones para 17 proyectos de educación entre 1972 y 1995. Los proyectos quinto y sexto de la serie, llevados a cabo entre 1983 y 1993, estaban destinados a la formación de maestros primarios y a la enseñanza de adultos analfabetos y sin preparación.

No bien se iniciaron los proyectos, éstos enfrentaron tremendos obstáculos que escapaban a su control. Durante el decenio de 1980, la población aumentó a una tasa anual del 3,6%, la fuerza de trabajo al 2,6% y la urbanización al 7%. A mediados de los años ochenta el país sufría los efectos de una recesión, el debilitamiento de la moneda nacional y una inflación creciente. Luego estalló la guerra del Golfo: los trabajadores migratorios yemenitas y sus familias retornaron al país, la ayuda de los países árabes vecinos disminuyó y se agudizó la escasez de divisas. En mayo de 1990 la unificación del país provocó desequilibrios sociales, económicos y administrativos.

A pesar del ambiente tan desfavorable y de los escasos recursos del sector de la educación, los proyectos dieron por primera vez a muchos jóvenes yemenitas la oportunidad de obtener formación profesional como maestros primarios y permitieron elaborar nuevos planes de estudios, junto con el correspondiente material didáctico. Sin embargo, fuera de estos logros, el Ministerio de Educación todavía no sabe si los nuevos programas son realmente eficaces, cuánto dinero se está ahorrando, si hacen falta nuevos maestros y, de ser así, cuántos se necesitan. El papel que desempeñó el Banco en los proyectos explica parcialmente estos problemas.

Los proyectos

El quinto proyecto de educación, aprobado en 1983, tenía dos propósitos: aumentar la cantidad de maestros de escuela primaria yemenitas, y la alfabetización y los conocimientos prácticos de jóvenes y adultos de las zonas rurales (por ejemplo, carpintería u otros oficios) que les permitieran generar ingresos. El sexto proyecto de educación, aprobado el año siguiente, tenía los mismos objetivos, concentrándose especialmente en la reducción de los costos de la educación mediante la sustitución de los maestros extranjeros por maestros yemenitas, y en el perfeccionamiento del personal docente del Instituto Nacional de Administración Pública.

Los proyectos eran complicados y tenían muchos componentes, entre ellos la construcción y la dotación de equipos y mobiliario para cuatro institutos de formación de docentes primarios rurales; asistencia técnica; nuevos centros de capacitación; un estudio de evaluación; instrucción para el personal del proyecto, y estudios de preinversión y diseños de construcciones para proyectos posteriores. En el sexto proyecto también se contemplaba crear un instituto de formación de docentes primarios que otorgaría títulos superiores.

Los proyectos concluyeron en 1992 y 1993, respectivamente. Casi al final del sexto, con la aprobación del Banco, el Gobierno utilizó fondos no comprometidos para proveer de equipos y materiales a otras siete escuelas. Ello impuso aun más exigencias a la capacidad de ejecución del sector y desvió recursos de otras partes del proyecto.

Resultados

Formación pedagógica. Los proyectos permitieron al país sentar las bases para que el sistema educativo pudiera consolidarse a largo plazo. Brindaron formación docente de buena calidad mediante la formulación de planes de estudio nuevos y bien diseñados, material didáctico e instrucción para los educadores. Se construyeron y equiparon los institutos para la formación de docentes primarios que se habían programado, pero no todos se situaron en zonas rurales y se reservaron menos vacantes para las mujeres que las previstas en un principio. Se elaboró un nuevo plan de estudios de la carrera docente, se publicaron textos para enseñanza y se llevó a cabo una serie de valiosos estudios sobre formación de maestros.

En el marco del sexto proyecto se construyeron varios establecimientos, pero no el instituto superior de formación de docentes primarios. El concepto mismo de dicho instituto se convirtió en un tema de discusión cuando el Ministerio de Educación, imprevistamente, elevó el programa de formación de maestros primarios a la misma categoría que se había propuesto para el instituto superior. Este último componente, por lo tanto, se pospuso para un proyecto ulterior.

Los componentes de *enseñanza de conocimientos básicos* permitieron construir establecimientos pero, aparte de ello, fracasaron por diversos motivos. El prestatario no tenía una política coherente con respecto a este tipo de enseñanza, que careció de apoyo o recursos durante la ejecución del proyecto, y cuya demanda era escasa. Además, el Banco no evaluó la situación a tiempo para evitar que se malgastaran las inversiones, mientras que la falta de eficiencia y la mala administración socavaron el compromiso de las autoridades de gobierno.

Se construyeron centros de capacitación en los distritos, pero no todos en zonas accesibles a los pobres. En varios de ellos los equipos no eran completamente funcionales; algunos carecían de servicios esenciales o pasaron a manos de otros organismos. En el momento de la evaluación, la mayor parte del personal no cobraba su sueldo hacía dos años y había abandonado su trabajo. Se construyó la mayoría de los centros de capacitación de los poblados, pero los dos que visitó la misión de evaluación estaban cerrados y otro se encontraba sin terminar.

Gastos en educación.. Los dos proyectos ayudaron a reducir los costos de la educación, pues formaron maestros yemenitas para reemplazar a los extranjeros. Sin embargo, se desconoce la magnitud de tal reducción, porque los proyectos no suministraron suficientes datos básicos acerca de los maestros primarios ni de las necesidades del sector o los progresos realizados. También existen motivos para creer que no se prestó la debida atención a los costos ordinarios derivados del funcionamiento y el mantenimiento de las nuevas instituciones.

Enseñanzas

Algunas de las dificultades con que tropezaron los dos proyectos obedecieron a la insistencia de que se realizaran demasiadas operaciones consecutivas. La urgencia surgía de los graves problemas de divisas del país y la necesidad apremiante de instruir a la población activa yemenita. Muchas veces, al llevar a cabo una sucesión de proyectos con tanta rapidez, la preparación y el diseño resultan inadecuados, el diálogo sobre políticas es apresurado, el seguimiento y la evaluación son insuficientes y se pasan por alto las enseñanzas anteriores.

- *Las demandas de los proyectos en curso y sus componentes, y el ritmo de las aprobaciones, deberían estar en consonancia con la capacidad global de los organismos del prestatario --en especial de las unidades de ejecución-- para no sobrecargarlos. El Banco debería haber analizado las razones que justificaban la adición de componentes cuestionables y disminuido la velocidad de aprobación de los proyectos; tampoco tendría que haber incluido componentes completamente diferentes en un mismo proyecto. Antes de aprobar la inclusión posterior de algún elemento, el Banco tendría que estudiarla con detenimiento y el prestatario justificarla plenamente.*

- *Debe haber tiempo suficiente para preparar los proyectos y extraer enseñanzas de ellos.* El Banco no preparó bien ni hizo una evaluación inicial adecuada de algunos aspectos de los proyectos, especialmente en relación con la enseñanza de conocimientos básicos. El cuarto proyecto se aprobó menos de un año después de terminado el anterior y estaba todavía en ejecución cuando se identificó el quinto. En consecuencia, no hubo tiempo para volver a examinar las estrategias que habían fracasado.
- *El seguimiento y la evaluación son esenciales para determinar el resultado de objetivos importantes,* como reducir los costos y mejorar la calidad. Los administradores de los proyectos necesitan tener datos básicos, metas e indicadores para evaluar los avances y los resultados. Por lo tanto, el Banco tendría que haber destinado los recursos necesarios para asegurar la recopilación de datos básicos y la creación de un sistema de seguimiento y evaluación; la información resultante se podría haber utilizado en la formulación de políticas y estrategias.
- *El diseño de los proyectos debería basarse en el análisis detenido de los subsectores y en el diálogo sobre políticas,* particularmente si los proyectos anteriores se diseñaron cuando las condiciones imperantes en el país eran diferentes. Durante la etapa de preparación, el diálogo debería conducir a acuerdos firmes y alentar al prestatario a seguir aplicando las políticas y estrategias que ayuden a mantener el rumbo del proyecto.

(BOX Page one)

**Informe de evaluación ex post: "Yemen: Fifth and Sixth Education Projects", por Linda A. Dove, Informe No. 15667, 28 de mayo de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener los informes de evaluación ex post en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El presente Boletín fue redactado por Stefano Petrucci.*

(BOX Page two)

OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org