

Précis

DEPARTAMENTO DE EVALUACIÓN DE OPERACIONES DEL BANCO MUNDIAL OTOÑO DE 1997

NÚMERO 155

Dos proyectos en uno: enseñanzas de Jamaica

EN UN PROYECTO DE EDUCACIÓN FINANCIADO POR el Banco y llevado a cabo en Jamaica entre 1988 y 1994, se incluyeron dos componentes muy diferentes y difíciles de compatibilizar. Uno de ellos, preparado en 1985, tenía el propósito de probar y evaluar opciones para reestructurar y ampliar el acceso al primer ciclo de la educación secundaria (7° a 9° grado); el otro, agregado dos años después, estaba encaminado a otorgar préstamos a estudiantes de escasos recursos y formular un plan de recuperación de costos en la educación superior. En una evaluación* del proyecto realizada por el DEO se llegó a la conclusión de que cada componente tendría que haber constituido un proyecto por sí mismo y haber ofrecido más preparación y respaldo para el fortalecimiento de la capacidad institucional.

El componente de educación secundaria gozó de gran respaldo de las autoridades y fue bien administrado y supervisado. Con el componente de préstamos para estudiantes sucedió lo contrario. Mientras que el primero tuvo un éxito parcial, el segundo fracasó casi por completo. El proyecto contribuyó a iniciar cambios positivos en la educación secundaria y a promover el diálogo entre el prestatario y el Banco acerca del traslado a la educación básica de subsidios que hasta ese momento se destinaban a la educación superior. Además de la cuestión de reunir dos proyectos en uno, la experiencia ha

dejado varias enseñanzas sobre la forma de asegurar la viabilidad de los proyectos piloto cuando se ponen en marcha en todo el país.

Demoras en la aprobación

En 1985, cuando la economía de Jamaica se debilitaba y se restringían los presupuestos de la educación pública, el Banco aprobó el proyecto de preparación de programas de educación y préstamos a los estudiantes, que tenía por objeto dividir las escuelas para alumnos de todas las edades en escuelas primarias y secundarias, aumentar la matrícula en 7°,



8° y 9° grado, y mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en el nivel secundario. La educación secundaria del primer ciclo podría impulsar la reforma de todo el sistema educativo.

En el marco del proyecto se pondría en marcha y se evaluaría un nuevo programa para el ciclo inferior de la escuela secundaria en establecimientos especialmente rediseñados. Las 20 escuelas piloto debían recibir un importante apoyo, en especial capacitación pedagógica en el servicio, asesoramiento a los directores, nuevos materiales didácticos y supervisión periódica. La comunidad prestó su respaldo en muchas zonas pero, en otras, los padres de clase media tenían temor de que los nuevos servicios proporcionados por las escuelas secundarias a los alumnos de menores recursos hicieran perder exclusividad a la calidad de la educación que recibían sus hijos en las escuelas secundarias más selectas.

En 1987, el Banco agregó un segundo componente al proyecto, con el propósito de paliar el inminente déficit en los ingresos, ampliar un programa de préstamos para estudiantes del nivel superior y promover un plan de recuperación de costos en la educación superior. El prestatario aceptó con renuencia el nuevo componente como condición para obtener US\$2,6 millones en fondos de rápido desembolso, los cuales se aplicarían a recapitalizar el fondo para préstamos a estudiantes. Durante el período de preparación no se dedicó gran atención a verificar que la oficina de crédito educacional tuviera la capacidad para llevar a la práctica las actividades planeadas. La ejecución del proyecto modificado finalmente comenzó en mayo de 1988 y, según lo previsto, se terminaría en menos de cuatro años.

Educación secundaria

El Ministerio de Educación se desarrolló muy bien al elaborar un nuevo plan de estudios y prestar apoyo pedagógico a las escuelas secundarias del primer ciclo. No obstante, los programas aplicados en las escuelas piloto se resintieron, en parte porque la renovación de los establecimientos escolares se demoró mucho por un huracán y por retrasos en la construcción. Los mejores resultados se alcanzaron en las escuelas que contaban con directores muy competentes y fuerte apoyo técnico. Se verificaron algunas mejoras en la asistencia escolar y los métodos de enseñanza, pero la evaluación en las escuelas piloto fue insuficiente y no resultó tan útil para orientar las políticas educativas como se había previsto. Al carecer de un componente de evaluación sólido, el programa piloto no proporcionó la información que normalmente podría haber contribuido a explicar a la sociedad la lógica de la reforma educativa.

Préstamos a los estudiantes

Además de introducir una moderada cantidad de divisas y algunas mejoras en los procedimientos de cobranza de los préstamos, este componente arrojó pocos resultados positivos. Una vez desembolsados los fondos para el programa en 1988, el prestatario no llevó a cabo lo convenido para mejorar el programa de préstamos. El Banco, por su parte, no tomó medidas correctivas.

Irónicamente, el propio fracaso de este componente alentó a las autoridades a sanear el programa de préstamos. Las reformas comenzaron a mediados del decenio de 1990, con una base más sólida y el apoyo del Banco a un proyecto de crédito educacional.

Viabilidad

Se encuentra actualmente en marcha el programa ampliado de reforma de la educación secundaria a nivel nacional, con el respaldo del proyecto complementario de reforma de la educación secundaria, financiado por el Banco. Sin embargo, los recursos financieros del país todavía no pueden sufragar las costosas mejoras que aún se necesitan en las escuelas y las aulas. Si no se mantienen los importantes servicios y aportes a las escuelas piloto, el compromiso de los docentes y la comunidad decaerá y debilitará el apoyo a la reforma. Hay indicios de que los fondos ordinarios de origen local destinados al funcionamiento y mantenimiento de las escuelas, el respaldo técnico a los docentes, la entrega periódica de nuevos materiales didácticos y la intensa supervisión escolar no serán suficientes a medida que el programa se extiende a todo el país.

En las zonas piloto, las nuevas escuelas deben tener un nivel de calidad similar al de las tradicionales para que puedan lograr el apoyo de todos los docentes y sectores de la comunidad. No obstante, hay pruebas de que las escuelas piloto originales gozan de menor aceptación ahora que la reforma se extiende a todo el país.

Para garantizar la sostenibilidad, en la evaluación se recomienda que las autoridades educativas tomen las siguientes medidas:

- Calcular los fondos que requieren regularmente las escuelas estimando en el terreno sus necesidades reales, en lugar de recurrir a datos presupuestarios del pasado.
- Destinar fondos a mantener un buen suministro de material didáctico y servicios periódicos de supervisión, asesoramiento y perfeccionamiento docente.
- Ayudar a las escuelas a idear y ejecutar planes viables y eficaces en función de los costos para efectuar tareas de mantenimiento de rutina y preventivo, y proporcionar, cuando haga falta, fondos y apoyo técnico para las reparaciones más importantes.

- Reunir datos básicos completos en las escuelas y registrar el progreso y el desempeño de los estudiantes.
- Alentar la participación de los docentes y la comunidad en las reformas.

Enseñanzas

Para el Banco

- Cuando el diseño de un proyecto existente sea acertado, el Banco debería resistir la tentación de añadir componentes más dudosos con finalidades no relacionadas con los objetivos originales del proyecto. En este caso, la ejecución del componente de educación secundaria se retrasó porque se agregó posteriormente el de los préstamos a estudiantes. Además, este último componente tendría que haber constituido un proyecto por sí solo y haber recibido mucha más atención del prestatario y del Banco. Por otra parte, las estipulaciones legales no compensan la falta de una preparación minuciosa ni del compromiso de los interesados con los resultados,

como lo demuestra la experiencia recogida con los préstamos a los estudiantes.

- Los proyectos piloto no necesariamente producen resultados inmediatos. Los proyectos complejos de estrategia sectorial y formulación de programas requieren tiempo para su ejecución y evaluación. En este caso, los cuatro años previstos para la ejecución no fueron suficientes para demostrar que las innovaciones beneficiaban a los estudiantes.

Para el prestatario

- El prestatario no debería haber firmado un préstamo para un proyecto que exigía un nivel de compromiso y una capacidad administrativa que los organismos de ejecución no poseían, especialmente en la gestión del programa de préstamos a los estudiantes. Las principales entidades del prestatario, como las de finanzas y planificación, tendrían que haber insistido en que el Banco aprobara un proyecto de diseño lo suficientemente sencillo como para que los organismos de ejecución lo pudieran coordinar y administrar eficazmente.

Précis

*Informe de evaluación *ex post*: «Jamaica: Education Program Preparation and Student Loan Project», de Linda Dove, 13 de junio de 1997. Los Directores Ejecutivos y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y los centros de servicios de información regionales, y el público en general en el Infoshop del Banco Mundial:
Tel.: 1-202/458-5454
Fax: 1-202/522-1500
Correo electrónico: pic@worldbank.org

Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas a la Directora, Elizabeth Campbell-Pagé, tel.: 1-202/473-5365, fax: 1-202/522-3125, correo electrónico: ecampbellpage@worldbank.org

Por favor, dirijan todos los pedidos y consultas sobre las publicaciones al DEO, tel.: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: OED Help Desk@worldbank.org

Esta y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, <http://www.worldbank.org/html/oed>.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD: OED *Précis* es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones, Conocimiento y Asociaciones (OEDPK), del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben atribuirse al Banco Mundial o a sus instituciones afiliadas.