

Soluciones Locales para Desafíos Globales: Hacia una Asociación Efectiva en Educación Básica

Resultados clave de la Evaluación Conjunta de la Ayuda Externa a la Educación Básica en Países en Desarrollo

Existe una búsqueda global continuada de una sociedad significativa para la prestación y uso eficaz de la ayuda externa a la educación básica en los países en desarrollo. El compromiso con la asociación es evidente en los esfuerzos de agencias externas y nacionales y de socios locales en el período de 1990 a 2002. El desafío actual es el de aumentar la voluntad y determinación para mejorar la educación básica mediante soluciones locales desarrolladas localmente que sean relevantes para el contexto de cada país socio y que surjan desde abajo y no mediante la aplicación de planes maestros o patrones desarrollados a nivel global.

Antecedentes

Durante las secuelas del Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar en abril de 2000, un Grupo Consultor de Departamentos de Evaluación, representando a trece agencias internacionales y nacionales de financiamiento y asistencia técnica, acordaron emprender una evaluación conjunta de la ayuda externa a la educación básica en los países en desarrollo. Seguidamente se sumaron a este esfuerzo cuatro países socios: Bolivia, Burkina Faso, Uganda y Zambia. La evaluación constituyó en sí misma un esfuerzo para la asociación efectiva.

Objetivo de la Evaluación

Examinar el proceso de la ayuda externa a la educación básica, proporcionada por agencias internacionales y nacionales de financiamiento y asistencia técnica a los países socios en el Sur, incluyendo sus propósitos, formas, usos, resultados y consecuencias, con objeto de obtener lecciones para el mejoramiento de políticas y programas.

Componentes Principales

Los tres componentes principales eran:

1. una valoración de la naturaleza y evolución de la ayuda externa a la educación básica de 1990 a 2002;
2. una valoración de la efectividad y eficacia de las actividades de educación básicas externamente apoyadas en los países seleccionados; y,
3. una revisión de los esfuerzos para volver a conceptualizar la ayuda externa en tanto sociedad para el desarrollo de la educación básica, y sus consecuencias.

Metodología y Enfoque

La evaluación se centró en el proceso de ayuda externa a la educación básica y su uso por los países socios a tres niveles distintos:

- propósitos, políticas y estrategias;
- prácticas; y,
- resultados y consecuencias.

Las metodologías usadas para abordar los asuntos de la evaluación fueron una revisión global de la documentación disponible sobre ayuda externa a la educación básica y estudios de caso ilustrativos de ayuda externa a la educación básica en Bolivia, Burkina Faso, Uganda y Zambia.

Los cuatro países socios se desempeñaron en el Comité Directivo de Evaluación junto a las trece agencias patrocinantes y ayudaron a guiar el trabajo de los evaluadores.

Dos características distintivas de la evaluación fueron la participación de los países socios en la planificación y gobernabilidad, y la integración de consultores tanto internacionales como basados en los cuatro países en equipos de estudio cohesivos. Otra característica fue la síntesis de la visión general global lograda mediante la revisión documental, con los resultados de la evaluación de los países participantes.

Informes

Los informes de evaluación están disponibles en formato electrónico en www.euforic.org/iob en inglés, francés y español y en www.dac-evaluations-cad.org en inglés y francés. Ellos incluyen:

Soluciones Locales para Desafíos Globales: Hacia un Asociación Efectiva en Educación Básica – Informe Final
Estudio de Caso de País – Bolivia;
Estudio de Caso de País – Burkina Faso;
Estudio de Caso de País – Uganda;
Estudio de Caso de País – Zambia;
Informe de Revisión Documental.

Los informes de evaluación y una base de datos de los documentos recolectados para la revisión documental también están disponibles en CD-ROM.

Conclusiones Clave y sus Implicaciones

1. Énfasis en Soluciones Locales

HA existido una fuerte tendencia en las agencias externas a poner un énfasis creciente en el uso de la ayuda externa para acelerar el pro-

greso en la educación básica, especialmente en relación a las metas educacionales de las Metas de Desarrollo del Milenio (MDG) y las de la Educación para Todos (EFA). Esta tendencia se ha visto acompañada, a veces, por una confianza en planes maestros, patrones y soluciones prescritas que ha mostrado ser perjudicial para un compromiso con la asociación, ha sido inconsistente con las capacidades de los socios, y a veces ha limitado la relevancia de programas y proyectos. Existe la necesidad de poner mayor énfasis en la relevancia de la ayuda externa para las necesidades y capacidades locales - para lograr soluciones más adaptadas localmente, dentro de un acuerdo general global sobre las metas.

Las agencias externas y los socios nacionales y locales, deben encontrar maneras de apoyar e implementar programas de educación básica que reflejen mejor las capacidades y necesidades locales, permaneciendo a la vez fieles al compromiso global de proporcionar acceso a todas las facetas de una educación básica de calidad. Las posibles estrategias incluyen:

- Asegurar la participación significativa de un grupo más diverso de partes interesadas en el desarrollo de programas nacionales, incluyendo arreglos de Enfoques Basados en el Sector (SWAPs);
- Ubicar más centralmente a estudiantes, padres y profesores en el proceso de diseño y desarrollo de programas, y evitar medidas que reduzcan la posición profesional de los profesores;
- La dirección de políticas y la planificación operacional de programas importantes en la educación básica deben cimentarse en las necesidades y prioridades nacionales y locales, a pesar de la posición de negociación inherentemente más fuerte de las agencias externas.

2. El enfoque Basado en el Sector como Proceso de Asociación

El movimiento hacia el apoyo de programas y los SWAPs constituye una de las tendencias más significativas en la prestación y uso de la ayuda externa a la educación básica. Esto se ha hecho con el propósito de fortalecer la propiedad nacional y mejorar la asociación (y por tanto la eficacia de la prestación y uso de la ayuda externa). En un sentido real, el desplazamiento hacia

la ayuda de programa es una indicación del compromiso de las agencias externas de fortalecer la propiedad. Sin embargo, esta modalidad de ayuda no mejora necesariamente la asociación si se la implementa como un plan maestro en vez de como un proceso. En algunos casos ha contribuido a aumentar tensiones y divisiones entre grupos distintos de agencias externas. En el lado positivo, ha llevado a algunas mejoras en el sentido de la propiedad nacional y a una mayor coordinación de la ayuda externa.

El mayor cambio estratégico requerido en el desarrollo de SWAps en la educación básica, es un compromiso con un proceso continuado de cooperación, en lugar de un plan maestro para la acción programática. El enfoque de proceso de SWAps incluiría estrategias como:

- Asegurar que las políticas de apoyo presupuestario, el apoyo de programa y los SWAps, reconozcan la conexión cruzada y las compatibilidades entre proyectos y programas;
- Proporcionar ayuda de proyecto y programa en apoyo a la innovación e integrada en el plan y programa nacionales para la educación básica; y,
- Asegurar que el ministerio de educación y otros ministerios involucrados en la educación básica participen en programas de reforma de sector público.

3. El Rol de la Ayuda de Proyecto

El movimiento hacia la ayuda de programas en la educación básica necesita ser acompañado por la comprensión del rol positivo de la ayuda de proyecto, especialmente en apoyo de las innovaciones y en proporcionar ayuda designada para los grupos marginados. Existe considerable evidencia de que las modalidades de ayuda de proyecto se pueden integrar más efectivamente a los enfoques de programa, teniendo como consecuencia el fortalecimiento de los elementos positivos de ambas modalidades.

Lo que se requiere es un enfoque más pragmático, que reconozca el papel positivo de la ayuda de proyecto para el desarrollo de estrategias y acercamientos innovadores y para alcanzar a los grupos marginados.

El desarrollo de enfoques de programa de la ayuda a la educación básica puede ser visto como un adelanto importante para la eficacia de los proyectos mismos, ya que ahora se pueden vincular a esfuerzos a nivel nacional. Las asunciones automáticas de que la ayuda de programa es superior o excluye la posibilidad de proyectos, deben evitarse en favor de un esfuerzo para integrar mejor los proyectos a programas más amplios.

4. Carga Administrativa

El movimiento hacia la ayuda de programas en la educación básica no se ha visto siempre acompañado, por lo menos a corto plazo, de una reducción de la carga administrativa de los gobiernos anfitriones. Una pesada carga de planificación, coordinación y monitoreo se ha hecho incluso más difícil debido al progreso desigual en el desarrollo de procedimientos administrativos comunes y de la reluctancia entre las agencias a aceptar como adecuados los procedimientos locales.

En la práctica, los procedimientos y sistemas requeridos para planificar, negociar, implementar, monitorear y evaluar programas apoyados por múltiples agencias externas, representan una nueva carga administrativa para los países socios. Si tiene que cumplir la promesa de reducir la carga administrativa, el desplazamiento a la ayuda de programa debe estar acompañado por un sólido compromiso entre las agencias externas para simplificar y armonizar sus requerimientos administrativos y de procedimiento, incluyendo aquellos relativos a monitoreo y evaluación.

5. Más Allá de la Escuela Primaria

Si bien existe un acuerdo sobre la amplia gama de componentes incluidos en la educación básica, el foco de la mayoría de las actividades tanto de las agencias externas como de los socios nacionales, se ha centrado en la escolaridad primaria formal, con efectos negativos subsecuentes sobre otras áreas de la educación básica. Además, si bien se ha progresado en proveer acceso a la escuela primaria, aún persisten serios problemas en el mejoramiento de la calidad de educación básica.

Las agencias externas y gobiernos socios deben asegurar que sus entornos políticos promuevan y estimulen la inversión en todos los componentes de la educación básica.

Deben trabajar para asegurar que las Metas de Desarrollo educacionales no sean utilizadas para desalentar el apoyo a otras metas de la Educación para Todos.

Las estrategias para mejorar la calidad y relevancia de los proyectos y programas externamente apoyados en la educación básica, pueden incluir:

- Continuar financiando proyectos de asistencia técnica dentro del marco de ayuda de programa o basada en el sector, que permitan ensayar ideas innovadoras para abordar directamente la calidad y la relevancia; y,
- Apoyar esfuerzos de investigación y revisión de iniciativas prometedoras, que permitan vínculos más explícitos entre la educación básica y la reducción de la pobreza, en el desarrollo de políticas.

Será necesario promover una cultura de innovación y cambio en los ministerios de educación para apoyar mejor los esfuerzos para mejorar la calidad, basándose en los resultados de evaluaciones formativas o de medio término.

La relevancia y la calidad en la educación básica también pueden ser mejoradas fortaleciendo la participación de padres y estudiantes en las estructuras de administración y la responsabilidad escolares.

6. Asegurando Financiamiento Sostenido

Ha habido un acuerdo sostenido en la comunidad internacional, incluyendo a agencias externas y socios nacionales, sobre la prioridad de la educación básica, pero los niveles de financiamiento de las agencias externas no han sido paralelos a las expectativas o a los compromisos implícitos. Esto constituye, al menos parcialmente, un reflejo tanto de la complejidad y la asignación de recursos ligados a la prestación de la ayuda externa, como a problemas en la capacidad de absorción de los gobiernos socios.

Además de reducir el vacío aparente entre los recursos financieros necesarios para proveer una educación básica de calidad para todos, y los que hay actualmente disponibles, las agencias y socios externos necesitarán superar el problema aparente de la sustentabilidad a largo plazo de los sistemas de educación básica expandidos.

Las agencias externas y los socios nacionales deben reconocer que la inversión en desarrollo de capacidades se puede vincular con aumentos de los recursos externos y nacionales dedicados a la educación básica – proporcionando así una estrategia para superar las limitaciones en la capacidad de absorción, que a su vez inhiben el flujo de los recursos externos.

También existe la necesidad de vincular directamente la fijación de metas a nivel global y nacional con la duración de los compromisos externos, de manera que el logro de metas a más largo plazo no se vea sujeto a las fluctuaciones disociadoras de la ayuda a corto plazo.

Seguimiento y Divulgación

LA evaluación conjunta incluye actividades para promover el diálogo nacional y global sobre el mejoramiento de la eficacia de la ayuda externa a la educación básica en países en desarrollo, las que incluyen:

- Talleres en cada uno de los cuatro países participantes;
- Participación en foros regionales como la Reunión Bienal de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África de 2003;
- Talleres y seminarios internos en las agencias patrocinantes;
- Un coloquio internacional con expertos en educación de los países socios y las agencias externas planeado para comienzos de 2004; y,
- Divulgación de los resultados de la evaluación en copia impresa, disco compacto, y en formato electrónico en el world-wide-web.

Los pedidos de los productos de la evaluación deben dirigirse al Departamento de Evaluación de Políticas y Operaciones (IOB), Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos, P.O. Box 20061, 2500 EB, La Haya, Países Bajos.