

El poder de la información: Mejorando la transparencia en el sector educación de Sierra Leona

La mejor defensa contra la corrupción son las cifras y los datos fidedignos. Un Sistema de Información sobre la Gestión Educativa que funcione de forma eficaz puede señalar transgresiones dentro de ámbitos tales como el mantenimiento de registros, el sueldo de profesores, la construcción de escuelas y los indicadores educativos. El costo de establecer dicho sistema se justificará con los beneficios fácilmente mensurables que éste puede aportar.



Por Leo Hamminger
EMIS de Sierra Leona
Coordinador, UNESCO
Instituto de
Estadísticas

Descargue este Informe en
<http://www.U4.no/>

¿Qué es un Sistema de Información sobre la Gestión Educativa (EMIS)?

Un sistema de manejo de información sirve para informar a la administración. Un sistema de información sobre la gestión educativa (EMIS) le informa a la administración sobre los procesos educativos. En este caso, el concepto de informar encierra un significado más amplio: no sólo constituye la entrega de datos (tales como el número de libros escolares según el grado y la rama), sino que también sintetiza estos datos a modo de organizarlos en nuevas estructuras, incidentalmente generando información en el proceso.

Por ejemplo, los rubros de datos del ‘número de libros escolares’ y de ‘matrícula de alumnos’ podrían usarse para calcular la proporción de alumnos y libros escolares. De igual forma, al usar el ‘número de maestros’ se puede obtener la proporción de profesores y estudiantes. Éstas son proporciones que se usan comúnmente (entre otras) para indicar los insumos que entran en el sistema de educación de un país determinado, y por tanto, resultan importantes para los planificadores y formuladores de políticas públicas.

En todo EMIS existen rubros típicos: el número de escuelas y profesores desagregados en función del género, categorías de administración (región, distrito, etc.), institución educativa (primaria, secundaria, etc.) y propiedad (gobierno, privado, etc.), por ejemplo. Los planificadores y formuladores de políticas públicas pueden esperar más de un EMIS; pero deben guiar al EMIS hacia lo que constituye este ‘más’. Ello exige la existencia de un modelo educativo que desglose una meta deseada y los factores que contribuyan al logro de esta meta.

En un país pos-conflicto, tal modelo educativo sería el típico de “entrada de insumos”, lo que significa que al mayor aporte de recursos (más acceso, más escuelas, más profesores, más libros escolares, etc.), correspondería un mejor sistema de educación. Con el transcurso de los años, este modelo probablemente evolucionaría a modo de poner más énfasis en los resultados (notas en exámenes) y en los procesos de enseñanza y aprendizaje (p. ej., calidad de enseñanza, motivación de estudiantes).

El conflicto sangriento que azotó a Sierra Leona hasta 2002 fue devastador para la infraestructura de la nación, incluyendo las escuelas. Según una encuesta sobre las escuelas primarias llevada a cabo por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH, 2003), en la región oriental del país el índice de daños ascendió a 4 (el más alto posible). No sólo quedó destruida la infraestructura física, sino que la capacidad (humana, organizacional e institucional) del gobierno y sus instituciones quedó reducida significativamente y permanece en niveles bajos hasta el día de hoy.

Aunque el periodo pos-conflicto haya terminado oficialmente en 2006, el Ministerio de Educación todavía no puede monitorear efectivamente los procesos de enseñanza y aprendizaje a escala nacional. La falta de datos exactos, confiables y oportunos ha propiciado la manifestación de un monitoreo precario y de prácticas corruptas. El mantenimiento de registros en las escuelas, por ejemplo, representa un área particularmente problemática. El sistema registra a los profesores que no existen físicamente; a los profesores que no enseñan (“profesores fantasma”); y a los que reciben sueldos de varias escuelas. La cifra de estudiantes matriculados es exagerada de manera rutinaria en los registros.

A mediados de 2006, el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS, por sus siglas en inglés) colocó a dos expertos en la Directiva de Planificación del Ministerio de Educación en la capital de Sierra Leona, Freetown, con el cometido de crear un Sistema de Información sobre la Gestión Educativa (EMIS, por sus siglas en inglés). El presente informe de U4 explora las características de este sistema y los beneficios que otorgaría a los efectos de mitigar la corrupción en el sector educación.

Así como los planificadores y formuladores de políticas públicas pueden esperar información de un EMIS, también deben guiarse con relación a los factores que necesitan ser medidos, es decir, el alcance de sus rubros de datos. La presentación de la información es crucial para la interpretación y el entendimiento. Históricamente, los datos se han presentado en un formato de tablas. En principio este método funciona perfectamente, ya que es la única forma en que se puede presentar una gran cantidad de datos.

Sin embargo, si se sabe que el lector está interesado en alguna información en específico, se pueden presentar estos datos gráficamente, retirándole los detalles innecesarios. Si en los mapas generados por el EMIS se mantienen las coordenadas geográficas de las escuelas y centros poblacionales, esta información se puede reproducir de manera que se muestre la ubicación y el tamaño de dichas escuelas. Este aspecto geográfico ayuda bastante en la preparación y ejecución de los procesos de planificación educativa, puesto que responde a preguntas como: las escuelas primarias, ¿están diseminadas uniformemente dentro de los centros poblacionales?, las escuelas secundarias, ¿están diseminadas uniformemente entre las escuelas primarias?, ¿Cuál es la distancia máxima que recorren los alumnos para llegar a su escuela?

¿Quién se beneficia de la información del EMIS?

En los llamados países de menor desarrollo, se alienta a los gobiernos a adoptar planes estratégicos tales como el Plan del Sector Educación (ESP, por sus siglas en inglés), una Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), y otros planes, cuya implementación a menudo depende del aporte de considerables fondos de los socios en temas de desarrollo. Estos socios (los donantes), como es natural, exhiben un gran interés en garantizar que existan suficientes (en alcance, exactitud y publicación oportuna) datos. La clave para fijar metas realistas, mejorar la administración y aumentar la rendición de cuentas es contar con información fidedigna sobre el desempeño del sector. De no contar con datos relevantes, todos los aliados del sector van a ciegas: lo que no se mide, no se corrige.

A fin de que los planificadores pasen del manejo de crisis de corto plazo a las estrategias de planificación de largo plazo, una de las primeras tareas es asegurar un buen funcionamiento del EMIS. Mientras se sigan tomando decisiones ad-hoc debido a la falta de datos reunidos de forma sistemática, no se podrá lograr la transparencia.

En función de estructura organizacional, la unidad del EMIS a menudo se emplaza dentro de la Directiva de Planificación del Ministerio de Educación. Ésta tal vez sea la mejor solución en las etapas iniciales de implementación, cuando el alcance de los datos en el EMIS se limita a lo más básico, y cuando se registran inquietudes en torno a su exactitud y confiabilidad.

A medida que crece el alcance de los datos y que va incluyendo información financiera y socioeconómica, comienza a emerger una amplia variedad de usuarios: primero el Ministerio de Educación, y luego los demás ministerios e instituciones. Entre los principales usuarios del EMIS figuran el Ministerio de Finanzas, que está interesado en las estadísticas de todos los ministerios; el Ministerio de Trabajo, que representa el mercado que absorbe a los que salen de las escuelas; y la oficina nacional de estadística.

Los actores internacionales también tienen un interés en el EMIS. Monitorear el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en los programas de Educación para Todos (EFA, por sus siglas en inglés) requiere del esfuerzo de organizaciones internacionales que, a su vez, dependen de los datos nacionales. UNESCO y el Banco Mundial son sólo dos de las organizaciones a la vanguardia en el tema de recolección de datos internacionales para hacerlos comparables.

Hemos visto breves ejemplos de lo que se puede esperar de un EMIS. En resumen, un EMIS “debería generar información para usuarios en las siguientes áreas esenciales:

- Gestión y administración del sistema educativo
- Investigación y planificación en el sistema educativo (macro y micro)
- Monitoreo y evaluación del sistema educativo.”

(Carrizo, Sawageot y Bella, 2003, p. 17)

Sería lógico esperar que estas funciones se ejecutaran de forma transparente en todos los niveles. Pero la experiencia práctica nos dicta que éste no ha sido el caso. Por lo tanto, un EMIS puede ser útil en la detección de prácticas corruptas dentro del sistema educativo, según lo demuestra el caso de Sierra Leona.

Establecer un EMIS en Sierra Leona

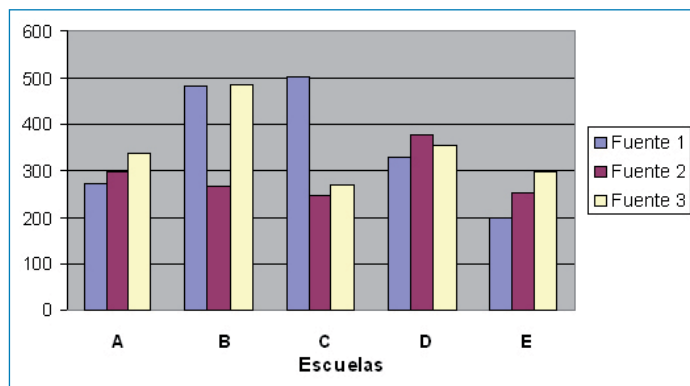
Al momento en que el EMIS fue establecido en la Directiva de Planificación del Ministerio de Educación en Sierra Leona, no existían datos legítimos sobre el número de escuelas, profesores y alumnos. Se especulaba que la nómina de pagos de los profesores había sido seriamente inflada. Entre 2001 y 2005, se intentó varias veces realizar un censo integral de las escuelas, con y sin ayuda externa, pero ninguno fue considerado un éxito. En retrospectiva, las principales razones del fracaso fueron: a) no participaron expertos educativos en la planificación e implementación, y b) los métodos estadísticos empleados no eran lo suficientemente sólidos.

Para fines de 2006, la nueva unidad del EMIS había instalado un sistema informático basado en software validado del UIS. El primer Censo Escolar Anual tuvo lugar en enero de 2007. Como preparación para la encuesta, los directores escolares –los entrevistados para el censo– fueron sensibilizados sobre la importancia de los datos de educación nacional y fueron enseñados a llenar los cuestionarios. Luego, los directores de escuelas le enviaron los cuestionarios al personal del EMIS desplegado en cincuenta centros por todo el país; de modo que este primer ejercicio del EMIS dependía de la veracidad de los datos ofrecidos por los mismos directores.

Después del censo, mientras se ingresaban los datos de los cuestionarios a los ordenadores, se efectuaron controles aleatorios en algunas escuelas y se compararon los datos con otras fuentes (organizaciones especializadas de la ONU, organizaciones no gubernamentales). Aunque la cobertura de las escuelas fue satisfactoria en general (entre 96 y 98%, dependiendo del tipo de escuela), la veracidad de algunos de los datos dejaba mucho que desear.

El diagrama en la próxima página ilustra el problema de los datos de matrícula escolar en cinco escuelas primarias en uno de los distritos de Sierra Leona (Tonkolili), a modo

**Matrícula 2006 / 07 en cinco escuelas primarias:
Distrito de Tonkolili, Comarca de Kholifa Mabang**



de ejemplo. ‘Fuente 2’ es el Censo Anual del EMIS 2006/07. Las demás fuentes provienen de distintas organizaciones que operan en esa área en particular.

Los datos de la Escuela A son lo que se esperaría, considerando las diferencias entre los tiempos de recolección.

Los datos de la Escuela B son problemáticos, y a primera vista parece que el problema radica con la Fuente 2 (EMIS). Esta Fuente registra sólo cerca de la mitad de estudiantes matriculados que la cifra reportada por las fuentes 1 y 3, las cuales registran valores prácticamente idénticos. Puesto a que es sumamente improbable que los directores escolares deliberadamente subestimen los valores, el caso fue investigado por la unidad del EMIS, y se obtuvo un resultado sorprendente. De hecho, hubo sobreestimación de las cifras por los directores escolares, mientras que en el caso de las fuentes 1 y 3 la sobreestimación fue muy marcada y, según todo parece indicar, hubo confabulación en el momento de comunicar los valores. Los datos de la Escuela C son congruentes para las fuentes 2 y 3, mientras que parece registrarse una marcada sobreestimación con la Fuente 1. Los datos de la escuela D y E aparentemente están en orden, aunque la cifra del EMIS para la Escuela D tal vez apunte a que hubo sobreestimación.

En general, los datos del EMIS sobre la matrículas aparentemente están sobreestimados, si se considera el resultado de los controles aleatorios y de los informes de otras fuentes. Ya que lo último también parece estar sesgado, resulta difícil calcular la dimensión del problema hasta que se recopilen más datos. Este ejemplo demuestra que un EMIS habilitado no sólo revela los problemas en el Ministerio de Educación, sino también los de otros aliados en el sector.

Otra fuente de inquietud son los datos de los profesores. Tras analizar los resultados del censo escolar de 2006/07, la unidad del EMIS trazó un documento conceptual para realizar un ejercicio más completo, destinado a mejorar la calidad de los datos de los profesores. El concepto fue presentado y subsiguientemente financiado por socios en cuestiones de desarrollo. Los principales componentes de este concepto son (en base al Censo Anual Escolar):

- Un conteo físico de los profesores
- Reconciliar la información del conteo de profesores, la Sección de Registros del Ministerio y la nómina de profesores
- Optimizar el Sistema de Gestión de los Profesores, incluyendo el proceso de reclutamiento de profesores (actualmente no es parte del EMIS, pero se incluye

para mejorar el sistema actual)

Modernización de la Sección de Registros de Profesores en dos fases:

1. Reforma de los flujos de trabajo, computarización y desarrollo de capacidades
2. Mejora de la estructura física (instalación de alarma contra incendio, cables eléctricos, aire acondicionado, etc), y
3. Aunque no se inscriba dentro de la competencia de la unidad del EMIS, el concepto sugiere la inclusión de un componente para el desarrollo de los profesores.

El conteo físico de los profesores comenzó en julio de 2008 y presentó un reto logístico. A diferencia del Censo Escolar, llevado a cabo con captura de datos de terreno a lápiz y papel, los datos de los profesores incluirán un retrato digital (para la subsiguiente entrega de un carnet de identificación) e imágenes escaneadas de certificados y huellas dactilares.

Para minimizar el peligro de fraude (personas que no son profesores presentándose como tal), el ejercicio de conteo y registro tomará lugar cerca de las escuelas, a nivel de comarcas o, al menos, de distritos, bajo la supervisión de representantes comunitarios y autoridades locales. El registro de huellas dactilares digitales promete extirpar a los profesores que actualmente estén registrados en varias escuelas (se conocen algunos casos) y recibiendo varios sueldos.

El número y ubicación de centros de registro donde se cuenten e inscriban a profesores presenta un dilema: por un lado, se desea tener el mayor número posible de centros de registro, localizados lo más cerca posible de las escuelas. Por otro lado, la cantidad de equipo informático especializado para captar datos (computadora portátil, cámara digital, escáner, unidad biométrica) se ve limitada por restricciones presupuestarias. Además, a muchas localidades sólo se puede llegar en vehículo todo terreno o motocicleta; ninguna de las dos opciones es viable por motivos financieros o prácticos. El ejercicio procura eliminar, o al menos minimizar, el número de profesores que en la actualidad figuran en:

- los registros escolares, pero que no debieran;
- la Sección de Registros de Profesores del Ministerio, pero que no debieran;
- la nómina de pago de profesores, pero que no debieran.

Asimismo se pueden hacer correcciones –donde se considere necesario– con respecto al grado de capacitación y duración de servicio (lo cual afecta los términos de empleo de los maestros y otros profesionales del sector) y el año de nacimiento (lo cual afecta la jubilación de los mismos).

El establecimiento de si un profesor es bona fide no es un asunto trivial. Algunos tal vez hayan sido contratados y empleados por una escuela, pero todavía no han sido nominados por el Ministerio. Otros quizás hayan sido empleados por una escuela, pero nunca han sido nominados (como es el caso de una escuela que no esté subvencionada por el gobierno, y que tampoco sea propiedad del mismo). Puede que los profesores ya estén o no enseñando, y a veces ni siquiera conozcan los intrincados detalles que conlleva el proceso de reclutamiento, ni en qué etapa está su solicitud de trabajo al momento del conteo físico.

Los ejemplos que hemos visto hasta ahora se refieren a las posibles transgresiones con respecto a datos de maestros individuales. Existen algunos casos donde el número total de profesores según los informes entregados por una escuela es subestimado en uno de dichos informes (con el propósito de solicitar más profesores) y sobreestimado en otro (para la nómina). Dichos casos rara vez son detectados en virtud del sistema manual de mantenimiento de registros.

Los registros pertinentes al cálculo de sueldos se originan en la Directiva de Planificación del Ministerio de Educación, y luego son enviados al Ministerio de Finanzas para el procesamiento de pago. Inclusive el más sencillo de los controles, como comparar el número de sueldos dispensados en un mes determinado con el número de profesores asalariados en el EMIS, es imposible en la actualidad. Hay planes en curso para aumentar el alcance del EMIS a modo de incluir datos financieros sobre la gestión de las escuelas y los maestros, lo cual ayudará a reconciliar el pago y la auditoría del salario de los profesores.

Mucho queda por decir con relación a la información sobre profesores. El bajo nivel de transparencia en este tema no tiene precedentes. Al mismo tiempo, en Sierra Leona, la partida de los profesores es una de las mayores (35%) dentro de la nómina de pago de los funcionarios públicos (Ministerio de Finanzas, 2006). Las partes interesadas (Ministerio de Finanzas, Ministerio de Educación, profesores, sindicatos de profesores, etc.) se tratan con sospecha debido a las grandes sumas de dinero que se especula cambian de manos inadecuadamente. Todo intento de aumentar la transparencia es contemplado con la misma sospecha, y por tanto, no siempre es respaldado. Por ello la mejor defensa contra los actos delictivos son las cifras y datos fidedignos.

Menos espectacular que el aspecto financiero de la nómina de los profesores, pero igual en importancia para los procesos de enseñanza y aprendizaje, es la gestión y administración apropiada de los insumos escolares y de los materiales de enseñanza y aprendizaje. De manera oportuna y en cantidades adecuadas, la entrega de libros escolares a las escuelas –así como el garantizar su uso apropiado–, es un ejemplo perfecto. Del EMIS podemos esperar confirmación de que éste es el caso, o en qué medida lo es.

¿Por qué poner en marcha un EMIS?

Este informe ha demostrado que un EMIS que funcione eficazmente puede señalar transgresiones en las áreas de:

- Gestión y administración, p. ej., mantenimiento de registros en la escuela, distrito y sede; manejo del salario de profesores, y de los fondos y recursos escolares.
- Investigación y planificación: p. ej., instalación de nuevas escuelas y expansión de escuelas emplazadas en lugares inapropiados, y
- Monitoreo y evaluación: p. ej., indicadores educativos.

Existen fuertes motivos que justifican la implementación de un EMIS; de hecho, el rendimiento de la inversión es excelente. Un estudio financiado por el Banco Mundial para el Ministerio de Educación, Granada (West, 2003), menciona beneficios basados en la productividad; beneficios basados en la eficiencia; y ahorro en costo operacional, y calcula un período de recuperación de la inversión de un año y medio. En estos cálculos, no se incluyen provisiones para el desarrollo de capacidades, y la inversión inicial es baja debido a que existe infraestructura de base, lo cual tal vez sea muy optimista cuando se habla de países en desarrollo. No obstante, el estudio muestra que los beneficios de un EMIS pueden cuantificarse, lo que avala su introducción.

En el caso de Sierra Leona, vincular el EMIS con una intervención que ayude a lograr una mejora sostenida de la calidad de la fiscalía escolar resultaría en grandes ahorros gracias al mejor uso de recursos y a una distribución más eficiente de libros escolares y materiales de aprendizaje y enseñanza. Implementar el ejercicio para mejorar la calidad de los datos de los profesores se estima en un costo total de USD 2 millones, que es un poco menos que cubrir el salario combinado de todos los profesores del país por un mes. Si suponemos que el ejercicio se traduce en ahorros de sólo el 6% (lo más probable sería el doble o más), el costo sería recuperado en menos de dos años.

Varias razones explican por qué un EMIS puede mejorar la transparencia y reducir la corrupción de forma efectiva en el sector educación. A efectos de que no se convierta en un "tigre sin dientes", quienes proveen asistencia externa en la fase inicial deberán garantizar que el dominio de las actividades sea incorporado por el Ministerio de Educación, quien a su vez deberá ser capaz de sostener su operación a largo plazo. Los socios en desarrollo no deben caer en la trampa de subvencionar los gastos recurrentes a un nivel que el Ministerio no pueda mantener tras su partida. El pago de sueldos de expertos constituye un reto particular. Una posible forma de superar este reto es comprometiendo al Ministerio a que disponga una dotación de personal suficiente desde el principio, cuya capacitación estará a cargo de los socios en desarrollo. ■

Referencias en inglés

Carrizo, L, Cauvageot, C & Bella, N (2003) *Education policies and strategies 5. Information tools for the preparation and monitoring of education plans* Paris: UNESCO

Ministry of Finance (2006) *Economic Bulletin* January to June 2006 Government of Sierra Leone

OCHA (2003) *Map Pack. Data from the District Recovery Committees and The Who What Where Humanitarian Database*: <http://www.humanitarianinfo.org/slsl/>

West, A (2003) *Extended EMIS for Grenada. Final Requirements Report* World Bank: [http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/4440e1d1f4180e7085256f950075ceed/\\$FILE/Grenada%20Education%20Management%20Information%20Study.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/4440e1d1f4180e7085256f950075ceed/$FILE/Grenada%20Education%20Management%20Information%20Study.pdf)