



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Del análisis a los resultados

Serie de estudios de caso del Partnership Initiative



Padre: «Mi hija...»

Director: «Eh... espere mientras hablo con esta persona importante primero.»

Tanzania ha invertido importantes sumas para asegurar que todos los niños tengan acceso a la educación. HakiElimu, un grupo de la sociedad civil, adoptó el compromiso político de ir más allá de los objetivos de inscripción y graduación y tomar decisiones significativas sobre políticas que lleven a una escolarización de más calidad.

Dibujo cortesía de HakiElimu

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera se ha usado el monitoreo de gastos como parte de una estrategia de activismo para cumplir el derecho a la educación en Tanzania. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Ruth Carlitz y Rosie McGee como parte del programa de aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. Dicho programa busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Descargue el PDF del estudio de caso completo en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/HakiElimu-Case-Study.pdf>.

TANZANIA: PROTEGER EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD

A Julius K. Nyerere, el primer Presidente de Tanzania después de la independencia, aún se le llama *Mwalimu* (maestro), y es reconocido en todo el mundo por ser uno de los primeros presidentes en adoptar un compromiso con la educación como forma de liberación.

A medida que se acerca el 50º aniversario de su independencia, Tanzania aún mantiene el compromiso de su primer Presidente con el derecho a la educación. En 2001, el país eliminó el sistema de educación primaria privada a fin de lograr una escolaridad primaria universal.

Sin embargo, por momentos, las acciones del gobierno respecto de las políticas educativas en Tanzania se dedican más a mantener la apariencia del compromiso. Por ejemplo, cuando se propuso un curso acelerado sobre educación para graduados de escuelas secundarias patrocinado por el gobierno y destinado a abordar la escasez de maestros, se le consideró como una maniobra política en un momento en que se necesitaba una solución real.

HakiElimu, «derecho a la educación» en kiswahili, es una organización de la sociedad civil (OSC) de Tanzania que trabaja para garantizar educación de calidad en el país. Pero HakiElimu también comprende que los

obstáculos para garantizar una educación universal de calidad se entremezclan con cuestiones más amplias, como gobernabilidad, rendición de cuentas y democratización del país.

Este estudio de caso examina el activismo de HakiElimu en relación con políticas y presupuestos para la educación, e ilustra de qué manera la organización ha centrado el interés político en la educación para garantizar que las decisiones respecto de políticas generen mejoras significativas en el sector.

LOS PROBLEMAS: UNA HISTORIA COMPLICADA DE EDUCACIÓN Y DEMOCRACIA

Gracias al énfasis que el presidente Nyerere le dió a la educación como vía para la autonomía nacional, la educación tiene un lugar especial en la política, la historia y la opinión pública de Tanzania.

Irónicamente, quizás, la dependencia de la ayuda internacional por parte de Tanzania también ha fomentado un compromiso con la educación (casi el 33 por ciento de los gastos del gobierno en el año fiscal 2010-2011 provinieron de ayuda externa). El movimiento Educación para todos (EFA, por sus siglas en inglés) y los objetivos de educación en el

marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG, por sus siglas en inglés) brindaron parte del ímpetu para el esfuerzo renovado de Tanzania, de 2001, de ofrecer educación primaria universal.

A pesar de las frecuentes promesas realizadas respecto de la educación en Tanzania, el sector está plagado de desafíos de gobernabilidad más amplios, tales como su dependencia de la ayuda externa y falta de rendición de cuentas, que, con frecuencia, hacen que las políticas no se implementen totalmente.

Actualmente, Tanzania se encuentra en el puesto 152 de 187 países que tienen datos comparables en el Índice de Desarrollo Humano, con lo que se ubica levemente por encima del promedio regional de África Subsahariana, pero aún indica mayores desafíos, incluida la educación. A partir de 2010, los adultos de Tanzania tuvieron un promedio de sólo 5.1 años de escolarización.

Sin embargo, se espera que los niños de hoy reciban mucha más educación que sus padres, en parte, gracias a la decisión del gobierno, en 2001, de hacer que la educación primaria sea gratuita. Esto con el respaldo de un préstamo del Banco Mundial de \$150 millones. En 2004, el gobierno recibió otro préstamo de \$150 del Banco Mundial para ampliar el acceso a educación secundaria.

Gracias a estos esfuerzos, se ha aumentado significativamente la inscripción, la cual creció en más del 60 por ciento, de 4,4 millones en el año 2000 a mucho más de 7 millones en 2006. La ampliación del acceso a educación secundaria ha sido aún más relevante. Por ejemplo, en 2007, en el primer año de la escuela secundaria, se inscribieron 401,011 estudiantes, y sólo dos años después, 148,412.

Aunque estas mejoras en el acceso a oportunidades educativas pueden resultar meritorias por sí solas, han creado más tensiones en el sistema educativo de Tanzania. Una de ellas es la escasez de maestros calificados.

La respuesta inicial del gobierno de Tanzania ante la escasez de maestros fue bastante coherente con la naturaleza politizada del proceso de políticas. En 2006, redujo la capacitación para obtener un diploma de maestro de dos a un año, combinado con un año de práctica docente. Además, en un intento por cerrar brechas agudas aún más rápidamente, el gobierno instituyó un «programa acelerado» llamado «VodaFasta» (en referencia a la rápida distribución de tiempo de aire electrónico y el servicio de recarga promocionado por una de las principales compañías de teléfonos móviles de Tanzania). A través del programa quienes terminaban la escuela secundaria recibían capacitación durante tres meses y luego eran enviados a las escuelas. Casi al mismo tiempo, el ex Primer Ministro Lowassa ordenó construir una escuela secundaria en cada distrito, un hecho que algunos consideraron «una decisión meramente política».

Aunque varios de los miembros fundadores de HakiElimu critican al partido gobernante y su estilo de gobierno, el objetivo de la organización siempre ha sido optimizar el sistema educativo existente más que introducir cambios fundamentales en él. Trabaja según el principio de que las deficiencias en la calidad educativa no son a causa de malas políticas, sino de una falta de implementación de políticas, insuficiente asignación de recursos y escasa rendición de cuentas por parte del

gobierno. Por lo tanto, la estrategia de HakiElimu es «anteponerle un espejo al gobierno» y llamar su atención y la de los donantes y el público hacia instancias y patrones de no implementación de políticas y presupuestos. Al hacerlo, busca plantear el costo político de la inacción respecto de estos problemas dentro del sector de la educación.

LA CAMPAÑA

La estrategia de HakiElimu funciona «desde arriba» y «desde abajo». Las instituciones gubernamentales relevantes, incluida la legislatura y el ejecutivo, son el objetivo de esfuerzos de cambio de su comportamiento. Tales esfuerzos se logran mediante una combinación de tácticas que varían desde activismo estratégico de alto nivel hasta comunicaciones en masa y foros públicos, así como a través de medios impresos, radio y televisión. Mientras tanto, HakiElimu ha movilizado a una coalición nacional de grupos de base integrada por más de 30,000 *Amigos de la educación*, que incluye organizaciones comunitarias e individuos que se han inscrito para recibir periódicamente (por correo) publicaciones de HakiElimu y otros documentos relevantes (como discursos sobre el presupuesto del gobierno) y que también reciben información sobre oportunidades de socialización y creación de capacidades. Aunque HakiElimu brinda ayuda financiera limitada para algunas de las actividades de los *Amigos* (como construir bibliotecas comunitarias), la red es relativamente flexible y se sustenta a sí misma, y sólo alrededor de 1,000 de los *Amigos* se consideran muy activos. Los *Amigos* han participado principalmente en el monitoreo de desembolsos de los programas para ampliar la educación primaria y secundaria.

Además del monitoreo que los *Amigos* realizan, HakiElimu lleva a cabo su propia investigación primaria (que incluye ejercicios de seguimiento de gastos públicos en el ámbito local, transferencia de recursos y monitoreo de gastos a nivel de las escuelas, y la Encuesta de Presupuesto Abierto) e investigación secundaria (especialmente en relación con los compromisos del gobierno). La organización apunta a unificar los diferentes compromisos y acciones por parte de los distintos actores institucionales que participan en la educación. Esta investigación es la base de sus anuncios de televisión y radio (transmisiones breves que destacan un área del problema de gobernabilidad o de los servicios educativos) y otros resultados populares.

HakiElimu elabora sus mensajes de manera tal que estimulen la reflexión, generalmente dramatizando las consecuencias negativas de los fracasos del gobierno respecto de la implementación completa de políticas. Los anuncios y las publicaciones populares de HakiElimu también incorporan frecuentemente aspectos humorísticos. Su estilo se ha centrado, por lo general, en alentar a la gente a cuestionar el statu quo en lugar de brindar sugerencias específicas para mejorar las políticas. Esto ha generado críticas por parte de los funcionarios del gobierno, y entre otros miembros de la sociedad de Tanzania, que argumentan que HakiElimu se concentra en las quejas y no ofrece soluciones.

En sus variadas iniciativas, HakiElimu también se asocia con otras organizaciones, como la Red de Educación de Tanzania, el Foro de Políticas y el Sindicato de Maestros de Tanzania. En el ámbito local, entre los socios clave se incluyen los Centros de Recursos para Maestros y las

Facultades de Ciencias de la Educación. Algunos pares de la sociedad civil observan que, en los últimos años, la organización ha cambiado su estrategia para abandonar las confrontaciones y cooperar con el gobierno.

De hecho, HakiElimu identifica una cantidad limitada de individuos y unidades dentro del gobierno a quienes considera socios o aliados estratégicos. Por ejemplo, la campaña de activismo de capacitación en servicio identifica al Departamento de Educación de Maestros del Ministerio de Educación y al Comité de Desarrollo de Educación Básica, quienes fueron los autores de la estrategia que la campaña busca que se implemente. Pero, en general, los actores del gobierno o las unidades se ven como objetivos o como posibles componentes en lugar de aliados. Durante los inicios de HakiElimu, el liderazgo de la organización dedicaba una cantidad considerable de tiempo y energía a intentar obtener un lugar en la mesa de los debates de alto nivel entre el gobierno y los donantes a través de la estructura de diálogo oficial. Sin embargo, como lo explicó uno de los miembros fundadores de HakiElimu, la participación de la sociedad civil a través de estos canales oficiales se tornó menos significativa con el tiempo, y la organización decidió que había mejores maneras de usar su tiempo, como trabajar con los actores del gobierno local.



TÁCTICAS PARA AUMENTAR EL ESCRUTINIO EN EL SECTOR DE LA EDUCACIÓN EN TANZANIA

Creación de coaliciones y movilización de grupos de base

- Socios de otras OSCs y aliados dentro del gobierno
- Formar una red nacional de voluntarios
- Investigación presupuestaria, como seguimiento de gastos públicos

Trabajar con el gobierno y la legislatura

- Capacitación de líderes del gobierno local, legisladores y periodistas
- Activismo de alto nivel

Difusión en los medios

- Una estrategia de comunicación masiva de «anuncios en los medios» que informan y fomentan la reflexión

Participación dirigida con funcionarios del gobierno

- Participación estratégica con individuos específicos y unidades dentro del gobierno

Además de la participación con los funcionarios del gobierno local, como los del Distrito de Educación, HakiElimu ha comenzado a capacitar a los líderes del gobierno local sobre el concepto de educación de calidad, la importancia de la educación en la sociedad, los derechos de los niños, la goberabilidad, la democracia, el monitoreo de la rendición de cuentas

social, los gastos presupuestarios y públicos, y el marco legal de la educación.

Finalmente, HakiElimu estableció una relación más estrecha con la legislatura. En julio de 2011, un grupo de Miembros del Parlamento (MP) estableció una Comisión Electoral Educativa y le pidió a HakiElimu que le ayudara a administrar la secretaría. Según un analista del sector de la educación, esto demuestra la legitimidad y pericia de HakiElimu. Esta es una actividad que HakiElimu no planificó específicamente, pero que implementó en respuesta a una oportunidad inesperada. De manera similar, durante la preparación del presupuesto 2012-13, el Comité de Servicios Sociales se comunicó con HakiElimu para ofrecerles a sus miembros capacitación básica sobre el análisis presupuestario.

CAMBIOS A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

Aunque HakiElimu busca que el gobierno mantenga sus prioridades estipuladas en lugar de intentar promover sus propios cambios en el presupuesto o los procesos presupuestarios, la organización ha registrado algunos logros claros en el sector de la educación. La organización ha dejado huella, por ejemplo, en la capacitación de los maestros.

A través de sus anuncios de televisión y radio, HakiElimu ha captado la atención pública sobre la escasez de maestros y los problemas con la retención de estos. HakiElimu y sus socios también han sido muy vocales en su oposición al «curso acelerado» para maestros e, incluso, respaldaron el periodismo de investigación respecto del impacto de tener maestros no profesionales. En medio de una protesta generalizada, se percibe que los esfuerzos de HakiElimu han contribuido con la decisión de rescindir el programa.

En 2011, el Departamento de Políticas y Planificación decidió iniciar una capacitación en servicio para maestros de inglés y matemáticas en respuesta a las campañas de activismo de HakiElimu y otras OSCs. La Política de Educación y Capacitación de 2012 de Tanzania también parece haber estado influenciada por HakiElimu, en particular, en su enfoque en la capacitación de maestros y otros problemas de calidad. Los funcionarios del Departamento de Políticas y Planificación que elaboraron la política manifestaron que HakiElimu había ofrecido «muy buenos aportes» al documento.

HakiElimu también cuenta con logros significativos en lo que respecta a llamar la atención acerca de la escasez de viviendas para los maestros, un problema que se tornó especialmente polémico entre el partido gobernante y la organización.

En medio de la campaña electoral general de 2010, el presidente Kikwete acusó a HakiElimu de engañar al público con un anuncio de televisión que decía que se había construido sólo un 1 por ciento de las viviendas para maestros proyectadas. Un MP del partido gobernante preguntó en un debate parlamentario por qué HakiElimu no había sido convocado para dar cuenta de información «engañosas»; el Ministerio de Educación lo respaldó en el rechazo del reclamo de HakiElimu. En anuncios pagados en varios medios de comunicación, HakiElimu citó los

informes del gobierno que confirmaban la cifra del 1 por ciento. Los funcionarios luego le ordenaron a las autoridades del gobierno local que presentara cifras de los cinco años anteriores, aparentemente, con la intención de desaprobar a HakiElimu, pero esta orden desapareció.



RESULTADOS DE LA CAMPAÑA DE HAKIELIMU EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN

- Mayor conciencia pública sobre la escasez de maestros
- Una decisión del gobierno de cancelar un programa acelerado para maestros
- El inicio de un servicio de capacitación para maestros de inglés y matemáticas
- Un enfoque más amplio en cuestiones de calidad de los maestros según la Política de Capacitación y Educación de 2012
- Mayor financiamiento para viviendas para los maestros en el presupuesto 2011
- Desembolso acelerado del subsidio para escuelas secundarias
- Fortalecimiento de la capacidad de los demás, incluidos los MP y los ciudadanos, de demandar rendición de cuentas en el sector de la educación

Después de este acalorado intercambio, el gobierno aceleró la implementación de compromisos de políticas existentes y luego aumentó su financiamiento de viviendas para los maestros en el presupuesto de 2011.

También se le adjudica a HakiElimu haber influenciado el desembolso de subsidios a escuelas secundarias para el proceso de enseñanza y aprendizaje. Las evidencias de bloqueos y fugas de financiamiento

compiladas por HakiElimu a través de investigaciones en el ámbito comunitario por parte de *Amigos de la Educación* influyeron sobre la decisión del gobierno de desembolsar la cantidad completa de la beca para escuelas secundarias.

Finalmente, existen evidencias de que HakiElimu ha creado capacidad para que otros actores demanden rendición de cuentas en el sector de la educación y, quizás, más allá. Por ejemplo, el Comité parlamentario de Servicios Sociales solicitó y recibió de HakiElimu actividades de creación de capacidad a fin de revisar críticamente la propuesta de presupuesto 2012-2013. Además, HakiElimu ha abierto nuevos espacios para que la sociedad civil participe en la educación. Esta última ha preparado el terreno para que organizaciones como Twaweza y Uwezo, se apoyen cada vez más en campañas de difusión y asociaciones con periodistas de investigación. Finalmente, HakiElimu ha construido capacidades de los ciudadanos a través de *Amigos de la Educación*.

CONCLUSIONES

HakiElimu reconoce que los problemas en el sector de la educación van más allá de meros déficits técnicos. Se necesita una mejor rendición de cuentas dentro del sector. Desde la perspectiva de HakiElimu, aunque el impacto del activismo relacionado con la educación pueda considerarse parcial o limitado, los logros de la organización son importantes porque constituyen un paso previo a la implementación completa de la política de educación y el presupuesto, y porque son ganancias democráticas por sí mismas.

Este estudio de caso confirma que es difícil, pero posible, hacer que los sistemas de gobierno responsables respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos cuando haya algo en juego, en este caso, el partido que ha gobernado a Tanzania durante los últimos 50 años mantiene su poder político. El 2015 se acerca rápidamente, y trae consigo las elecciones generales en Tanzania y los esfuerzos intensificados de los donantes y los fondos para la educación. Hasta entonces, al menos, el alcance de HakiElimu para recaudar intereses continuará creciendo.

Oficinas del International Budget Partnership

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, Sudáfrica
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392